

PROYECTO VIAL RUTA DEL SOL SECTOR III

Repaso de la situación del proyecto

Antecedentes.

La concesión de corredores viales ha sido en Colombia una alternativa exitosa para el desarrollo de la infraestructura nacional de transporte, instrumento que ha venido evolucionando en la medida que se capitaliza el aprendizaje sobre las cargas y beneficios de los contratos suscritos, las obras realizadas y las consecuencias jurídicas de los mismos. Surgió como respuesta a la limitada disponibilidad de recursos públicos y la necesidad de mejorar los factores de competitividad de país, entre los cuales tiene un papel preponderante la infraestructura vial que conecta los centros de producción industrial en el centro del país, con los puertos del caribe colombiano.

Tuvo su inicio en el Documento Conpes 2597 de 1992, con base en el cual surgió la primera generación de concesiones y se abrió la oportunidad para destinar recursos complementarios nacionales para acometer los estudios de preinversión y las obras que la política de apertura requirió en ese momento. Los componentes del proceso de concesiones son cuatro: a) Esquema Financiero, b) Información y especificaciones técnicas del proyecto, c) El Régimen tributario aplicable y d) Los criterios para la evaluación de las propuestas.

En la segunda generación de concesiones se avanzó al transferir los riesgos al inversionista quien se encargó de realizar estudios más detallados sobre la demanda actual y proyectada de transporte, la preinversión técnica, la consecución de licencias ambientales ante las instancias competentes y los avalúos catastrales.

Para desarrollar la tercera generación de concesiones se emitió el documento Conpes 3045 de 1999 donde se ajustaron componentes a favor del estado de tal manera que se minimizaran los riegos y el monto de inversión pública.

A este último grupo pertenece el corredor vial Ruta del Sol, con tres componentes claramente diferenciados: El Sector I, recorre los municipios de Villeta, Guaduas y Puerto Salgar, a la altura del Korán (Cundinamarca), con una extensión de 78,3 kilómetros; el Sector II entre el Korán y San Roque (Departamento del Cesar), con 510 kilómetros, y el Sector III que va desde San Roque hasta el municipio de Ciénaga (Magdalena), con un total de 490 kilómetros, que incluye una conexión entre Carmen de Bolívar (Bolívar) y Valledupar (Cesar).

El Sector III del proyecto vial Ruta del Sol.

Derivada de la licitación SEA-LP-001-2010 y adjudicada mediante resolución 289 del 22 de julio de 2010, la Nación suscribió el contrato de concesión 007 el 4 de agosto de 2010 con Yuma Concesionaria S.A. El acta de inicio del contrato el 31 de mayo de 2011 y el acta de inicio de la fase de construcción el 17 de agosto de 2012.

La firma concesionaria.

YUMA CONCESIONARIA S.A., es una sociedad comercial, con domicilio en la ciudad de Bogotá, identificada con el NIT 900.373.092-2, Matrícula Mercantil No. 002013640,

constituida mediante Escritura Pública No. 2002 de la Notaría 16 de Bogotá D.C., la cual está inscrita en la Cámara de Comercio de Bogotá bajo el número 01403129 del Libro IX.

Objeto del contrato.

La concesionaria realizará por su cuenta y riesgo las obras necesarias para la construcción, rehabilitación, ampliación y mejoramiento; la preparación de los estudios definitivos, la gestión predial, social y ambiental; la obtención y/o modificación de licencias ambientales, la financiación, la operación y el mantenimiento de las obras en el sector comprendido entre San Roque – Ye de Ciénaga y Carmen de Bolívar – Valledupar, denominado Sector 3 del proyecto vial Ruta del Sol.

Este proyecto se compone de dos corredores viales, a saber:

1- San Roque (Cesar) - la Ye de Ciénaga (Magdalena)

2- El Carmen de Bolívar (Bolívar) - Bosconia (Cesar) - Valledupar (Cesar)

Estos corredores hacen parte de la Ruta 45 y de la Ruta 80 de la Red Nacional de Vías de Colombia, tienen una extensión aproximada de 465 Km que se enlazan a 601Km. de los Sectores 1 y 2, los cuales facilitarán la conexión, mediante el modo carretero, del centro del país con las Costas Atlántica y Caribe; además de cumplir el objetivo del Gobierno Nacional de mejorar la infraestructura vial para incrementar la competitividad, promover el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los colombianos.

Plazo del contrato.

Según la sección 1.04 del Contrato de Concesión, el plazo total estimado del contrato es de 25 años contados a partir de la fecha de inicio, 17 de agosto de 2012.

Alcance territorial.

El Sector 3 de la Ruta del Sol, se emplaza a través de los departamentos de Cesar, Magdalena y Bolívar y los circunscriben los 16 Municipios relacionados a continuación:

Departamento del Cesar	Departamento del Magdalena	Departamento de Bolívar
- Curumani	- Ciénaga	- Zambrano
- Chiriguaná	- Zona Bananera	- El Carmen de Bolívar
- El Paso	- Aracataca	
- Bosconia	- Fundación	
- El Copey	- Algarrobo	
- Valledupar	- Ariguani	
	- Nueva Granada	
	- Plato	

Etapas para la ejecución contractual del corredor:

- La fase de pre construcción, con plazo de un año a partir del 1 de junio de 2011, comprende la elaboración de los estudios y diseños, la gestión predial, la obtención de licencias ambientales, el Programa de intervención prioritaria – PIP y el Programa de operación y mejoramiento – POM.

- La fase de construcción, con plazo de cinco años a partir del 1 de junio de 2012, involucra la etapa de rehabilitación y mejoramiento de la calzada existente, así como la construcción de doble calzada en los dos corredores.
- La fase de operación, con plazo aproximado de 19 años a partir de la terminación de la fase de construcción, cubre las actividades de operar la vía concesionada, mantener el corredor y explotar económicamente las inversiones realizadas.

Licenciamiento ambiental del proyecto.

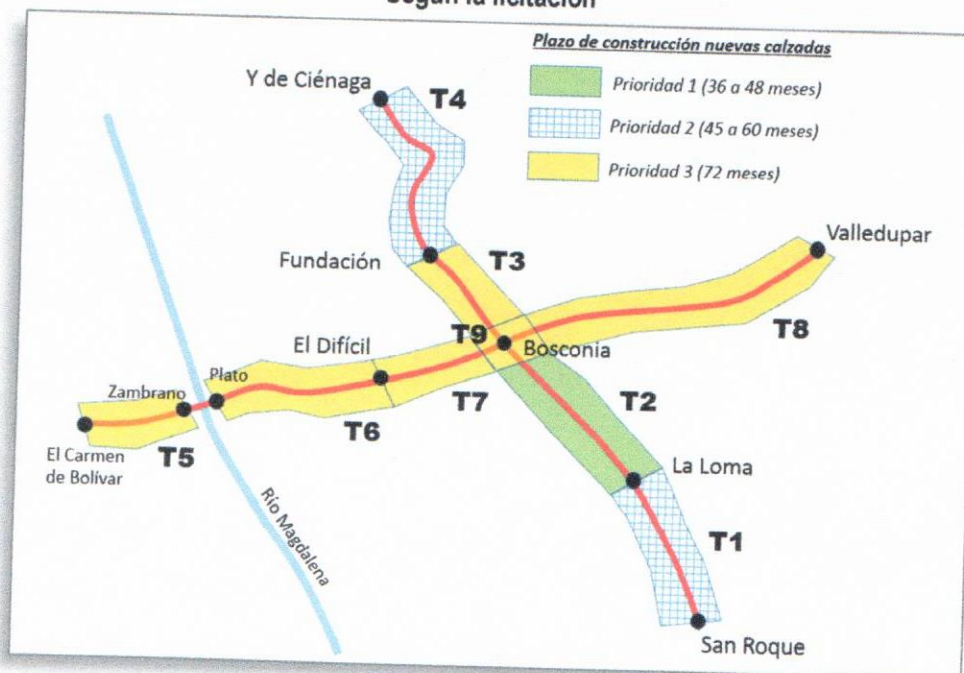
El licenciamiento ambiental del proyecto, previsto para ser evacuado en el primer año de trabajo, no ha podido concluirse y para explicar el retraso se presentan a continuación dos escenarios y sus contenidos:

Escenario 1: Las etapas previstas en la licitación.

Tomando como referencia la información de los pliegos de la licitación, que no registraba presencia de comunidades étnicas, tan solo una con pretensiones de recuperar una porción de territorio ancestral cercano al proyecto, la concesionaria Yuma estructuró su cronograma de trabajo hasta diciembre de 2013 para cubrir la totalidad de la Fase 1 atendiendo tres prioridades:

Prioridad 1: Tramo cuya vía nueva debía entrar en operación a las 36 meses de la suscripción del acta de inicio, esto es, el Tramo 2: La Loma – Bosconia.

Esquema de intervención inicial de Sector III Ruta del Sol Según la licitación



Fuente: Presentación Concesionario YUMA.

Prioridad 2: Tramos cuya vía nueva debía entrar en operación a los 48 meses de la suscripción del acta de inicio. Estos son: Tramo 1. San Roque – La Loma y Tramo 4, Variante Fundación – Ye de Ciénaga.

Prioridad 3: Tramos cuya vía nueva debía entrar en operación a los 72 meses de la suscripción del acta de inicio: Tramo 3: Bosconia – Variante de Fundación; Tramos 5, 6 y 7: Carmen de Bolívar – Bosconia y Tramo 8: Bosconia – Valledupar.

Dentro de la fase de pre construcción se debió obtener las licencias ambientales del proyecto pero se encontraron situaciones no previstas por la Nación en los pliegos de la licitación, lo que ha retrasado el inicio de la construcción de uno de los corredores, cuyo trámite aún está en licenciamiento a pesar de estar ad portas del 4º año de ejecución del contrato.

En cada uno de los tramos el evento que indica la finalización de obras es la entrada en operación de la nueva vía, la cual se ha debido ir construyendo simultáneamente a las acciones de mejoramiento y rehabilitación de la vía existente.

Escenario 2: La situación real del proyecto, que involucra la consulta previa.

Se tramitan cinco (5) procesos de licencia ambiental, con los siguientes inconvenientes que desvirtuaron la programación según las prioridades del Escenario 1.

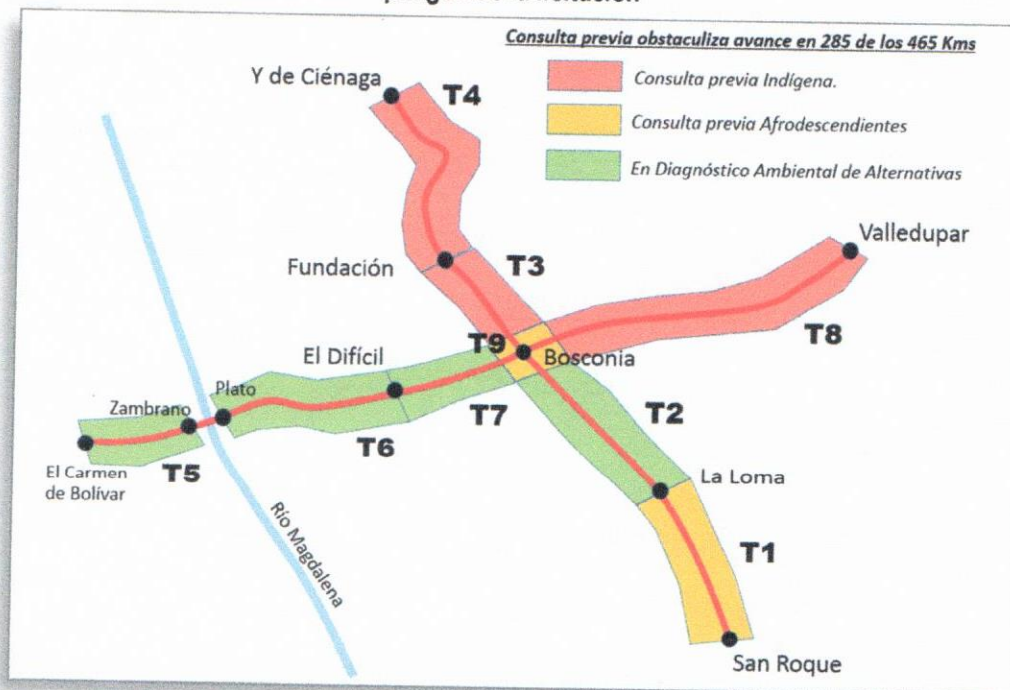
- | | |
|------------|--|
| Estudio 1: | Tramos 5, 6, 7 Carmen de Bolívar – Bosconia (Sin comunidades). |
| Estudio 2: | Tramo 2A: Cuatro vientos – Bosconia. (Sin comunidades). |
| Estudio 3: | Tramo 1 y 2B: San Roque - La Loma - Cuatrovientos. (Comunidades afro). |
| Estudio 4: | Tramo 3: Bosconia – Variante de Fundación. (Comunidades indígenas). |
| | Tramo 4: Variante Fundación – Ye de Ciénaga. (Comunidades indígenas). |
| | Tramo 8: Bosconia – Valledupar. (Presencia de comunidades indígenas). |
| Estudio 5: | Tramo 9: Aro de Bosconia: (Presencia de comunidades afro). |

De los cinco procesos mencionados, según el reporte¹ de la página web del proyecto del 28 de Abril de 2015, la concesionaria adelanta la construcción de la nueva vía en el Tramo 2 (La Loma – Bosconia), Tramo 5 (Carmen de Bolívar – Plato) Tramo 6 (Plato – El Difícil); Tramo 7 (El Difícil – Bosconia).

Los tramos 1, 3, 4, 8, 9 están en etapa de mejoramiento y mantenimiento de la vía existente. La empresa no ha podido iniciar las nuevas vías por carecer de las autorizaciones necesarias por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA a quien se le debe presentar los acuerdos protocolizados de las consultas previas tanto con comunidades indígenas como con afrodescendientes.

¹ http://yuma.com.co/index.php?option=com_content&view=article&id=296&Itemid=57

Situación real del proyecto por restricciones no previstas en los pliegos de la licitación



Fuente: Presentación Concesionario YUMA.

Que es la consulta previa y como incide en el desarrollo del proyecto.

La Consulta previa tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio y las medidas propuestas para proteger su integridad. Las normas que rigen el proceso de consulta previa son el decreto 1320² de 1998 que; el Decreto 2041³ de 2014 sobre licencias ambientales, complementados por la Directiva Presidencial 001⁴ de 2010 que se refiere a la Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales.

- Se resalta que las comunidades no pueden vetar el desarrollo de los proyectos.
- A pesar del marco normativo, son las comunidades las que establecen las etapas y plazos del proceso de consulta previa.
- Existe una reglamentación clara del proceso de consulta previa.

Una vez se tienen los trazados y diseños geométricos de las vías nuevas, se someten a Consulta Previa con las comunidades, lo que deriva en un Estudio de Impacto Ambiental que se presenta ante la ANLA para obtener la licencia ambiental correspondiente.

² <http://www.colombialider.org/wp-content/uploads/2011/05/dec1320131998.pdf>

³ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59782#53>

⁴ http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2014/05/directiva_presidencial_01_de_2010.pdf

Los componentes del proceso de consulta previa que se aborda por parte de YUMA para los tramos que la requieren son Convocatoria, pre consulta, Instalación y apertura, Taller de impactos, Taller de pre acuerdos, Acuerdos, Protocolización.

Solicitudes de renegociación de la concesionaria ante la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

La concesionaria ha solicitado a la ANI, como consecuencia de los eventos no previstos en la licitación, la renegociación del contrato, con el fin de ajustarlo a la realidad y dar viabilidad a la ejecución de actividades que actualmente no se encuentran sometidas a consulta previa y definir los mecanismos para los que aun surten el trámite ante las comunidades.

Las comunicaciones enviadas a la ANI con ese propósito son las siguientes:

- YC-738 de 2012 (Radicado ANI 2012-409-006616-2) del 07 de marzo de 2012.
- YO-2411 de 2012 (Radicado ANI 2012-409-018924-2) del 06 de julio de 2012.

La sentencia de la Corte Constitucional C-300 de 2012, evidencia que puede presentarse la necesidad de modificación de los contratos de conexión por tratarse de contratos incompletos cuyas consecuencias y variables son imposibles de prever en el acuerdo contractual:

“Las concesiones son por naturaleza contratos incompletos, debido a la incapacidad que existe de prever y redactar una consecuencia contractual para todas y cada una de las posibles variables y contingencias que pueden surgir en el desarrollo del objeto, lo que impone un límite a las cláusulas contractuales efectivamente redactadas”.

Como consecuencia, el 30 de septiembre de 2013 se suscribió el Otrosí N° 1 al Contrato de concesión 007 de 2010 en el cual se replantean los plazos de obra nueva que estaba pactado a 17 agosto de 2016 extendiéndose hasta el 31 de mayo de 2017. En el párrafo tercero de la cláusula tercera se establece:

“En caso de que persistan las causas que dieron lugar a la suscripción del presente Otrosí y que por ello no se cumplan alguna de las condiciones y/o supuestos consignados en el Plan de Obras que se anexa al presente Otrosí, las partes habrán de adoptar medidas tendientes a ajustar o reprogramar el señalado Plan de Obras, a fin de adecuarlo a las circunstancias ya referidas, sin que ello signifique para las partes una asunción y/o modificación de responsabilidad, ni la modificación de los riesgos previstos en el Contrato de Concesión.”

El 21 de noviembre de 2014 se suscribe el Otrosí N° 2 que no modifica plazos y se refiere a resolver inquietudes técnicas que plantearon el Concesionario y la Interventoría.

El 21 de enero de 2015, se suscribe el Otrosí N° 3 que no modifica plazos y en el cual se ajusta la definición contractual de Hito de la etapa pre operativa entendiéndose que inicialmente eran secciones continuas de obra de al menos 10 kilómetros dentro de cada tramo y con el ajuste se concreta una subdivisión menor a esa distancia.

Avances ante la ANLA sobre los tramos con restricciones.

El 17 de marzo de 2015, la ANLA emite el auto 0983 con el cual se inicia el trámite administrativo de licencia ambiental para el proyecto denominado "Construcción de la doble calzada e infraestructura asociada del tramo 9 anillo vial Bosconia, el cual está localizado en el municipio de Bosconia - Departamento del Cesar" solicitado por YUMA CONCESIONARIA S.A. identificada con el N.I.T.900373092-2

Preguntas pendientes por resolver:

En atención a que el Artículo 3 de la Resolución INCO 545 de 2008, los Instrumentos de Gestión social *"Constituyen instrumentos para el desarrollo de la gestión social, aplicables a los proyectos de infraestructura objeto de la presente resolución los Planes Sociales Básicos, los Planes de Gestión Social y el Plan de Compensaciones Socioeconómicas"*, se formulan las siguientes preguntas:

Sobre el trazado del corredor vial en los centros poblados.

¿Cuáles centros poblados serán atravesados por el corredor vial y a cuales se les ha previsto hacerles una variante con el propósito de no afectar el entorno construido?

¿Cómo afectará el nuevo corredor vial el desempeño económico y social de los centros poblados rurales que derivan su actividad económica de o vehículos que actualmente transitan por la vía?

Sobre la Gestión social:

¿Cuál ha sido el grado de involucramiento de las instituciones locales en los programas del Plan Social Básico de la concesionaria YUMA en cuanto al fortalecimiento de las comunidades que se verán afectadas por el funcionamiento del corredor vial?

¿Cuáles son los logros del programa "Vecinos" de la concesionaria YUMA, que tiene como objetivo "Desarrollar acciones que permitan el ejercicio de colaboración, autoridad y participación. Para esto, a través del programa, se conocerán las actividades que se desarrollan en la zona aledaña a la vía, la construcción de relaciones sociales y de cooperación entre Concesionario y Vecinos"?

¿Cuáles son los logros del programa "Rehabitar" de la concesionaria YUMA, que tiene como objetivo "Lograr la reconstrucción de la base productiva y las relaciones sociales de la población que se traslada, lo cual se logra mediante la aplicación del Plan de Compensaciones Socioeconómicas definidas en la Resolución Instituto Nacional de Concesiones - INCO⁵ 545 de 2008"?

⁵ http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_inco_0545_2008.htm

¿Cuáles han sido los logros del programa "Iniciativas" de la concesionaria YUMA, que tiene como objeto "Identificar, promover y fortalecer las potencialidades locales que permiten el crecimiento y sostenibilidad de la región"?