



GOBIERNO
DE COLOMBIA

►► DIAGNÓSTICO DE LA
**SITUACIÓN DE GESTIÓN
CONTRACTUAL DE LOS
PROYECTOS DE
CUARTA GENERACIÓN
DE CONCESIONES
VIALES**



TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN
2. DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS DE 4G
3. SITUACIONES QUE INFLUYEN EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS 4G
 - 3.1. RECONOCIMIENTO DE EVENTOS EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD –EER
 - 3.2. LA GESTIÓN PREDIAL
 - 3.2.1. SITUACIONES QUE AFECTAN LA ADQUISICIÓN PREDIAL
 - 3.2.2. ADQUISICIÓN PREDIAL Y SU CONDICIÓN COMO PAGO
 - 3.3. LA GESTIÓN AMBIENTAL
 - 3.4. GESTIÓN Y TRASLADO DE REDES
 - 3.5. ASPECTOS SOCIALES EN LOS PROYECTOS
 - 3.6. ORDEN PÚBLICO
 - 3.7. MODIFICACIÓN DEL PLAN DE OBRAS
 - 3.8. PLAZO DE CURA POR NO TERMINACIÓN DE UNIDADES FUNCIONALES
 - 3.9. EXTENSIÓN DE PLAZO ADICIONAL
 - 3.10. EJECUCIÓN DE UF EN LA FASE DE CONSTRUCCIÓN
 - 3.11. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS
 - 3.12. RETRIBUCIONES – LIMITES DE DEDUCCIONES
4. LÍNEAS DE ACCIÓN
 - 4.1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
 - 4.1.1. CREACIÓN DE LA COMISIÓN INTERSECTORIAL DE INFRAESTRUCTURA
 - 4.1.2. CREACIÓN DE UN COMITÉ DE REGULARIZACIÓN CONTRACTUAL EN LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA-ANI
 - 4.2. UNIFICACIÓN DE CRITERIOS
 - 4.3. SUFICIENCIA DE RECURSOS INSTITUCIONALES
 - 4.4. EVENTUALES MODIFICACIONES DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN
5. CUADROS ANEXOS

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE GESTIÓN CONTRACTUAL DE LOS PROYECTOS DE CUARTA GENERACIÓN DE CONCESIONES VIALES

1. INTRODUCCIÓN

El Gobierno Nacional, consciente de la necesidad de superar el rezago en materia de infraestructura de transporte, realizó desde el año 2010 importantes esfuerzos con el objetivo de construir y mantener una red de transporte moderna y eficiente. En el marco de ese esfuerzo y dadas las ventajas que tiene las asociaciones público-privadas -APP- para proveer cierto tipo de infraestructura, logró consolidar un marco regulatorio a través de la ley 1508 de 2012 que facilitó la estructuración, adjudicación y perfeccionamiento de 30 proyectos pertenecientes al programa de cuarta generación de concesiones viales.

El programa de cuarta generación de concesión viales tenía como principal objetivo reducir la brecha en infraestructura y consolidar la red vial nacional a través de la conectividad continua y eficiente entre los centros de producción y de consumo, con las principales zonas portuarias y con las zonas de frontera del país.

A continuación, se presenta un diagnóstico preliminar de algunas situaciones que afectan la gestión contractual de los proyectos de cuarta generación de concesiones viales. Este trabajo se ha construido a partir del documento “*MEDIDAS DE GESTIÓN CONTRACTUAL DEL PROGRAMA DE CUARTA GENERACIÓN DE CONCESIONES VIALES*”, elaborado por la Cámara Colombiana de Infraestructura -CCI-, y validado, en lo relativo a las cifras, por la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-.

Lo anterior, con el propósito de formular un plan de acción en el que se propongan correctivos e instrumentos para mejorar y/o continuar con la ejecución de los contratos correspondientes a la cuarta generación de concesiones viales.

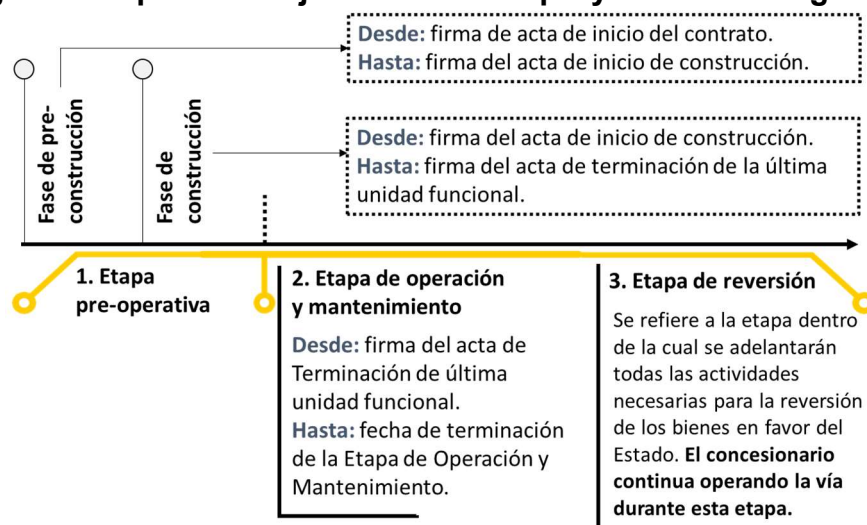
A partir de este punto, se presentarán diferentes situaciones que pueden influir en la correcta y cumplida ejecución de los correspondientes contratos. Hay que precisar que, si bien se han identificado algunos elementos que pueden ser comunes, la ejecución de cada uno de los contratos es altamente específica, lo que implica que la solución a las cuestiones que afectan a cada uno de ellos debe ser individual atendiendo a la realidad particular.

En la primera parte se presentarán algunas cifras sobre la ejecución de los proyectos, seguida de la exposición de las situaciones a tratar para, finalmente, definir las líneas de acción.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS DE 4G

Existen 30 proyectos de cuarta generación de concesiones viales, los cuales tienen un contrato estándar que resulta muy similar independiente de su “ola” o su origen privado, hecho que permite medir e identificar no solo el avance de cada proyecto, sino también el desarrollo general del programa. Los proyectos pueden ser consultados individualmente en los cuadros anexos al final del presente documento. Ahora bien, de acuerdo con la estructuración de los proyectos, la ejecución está dividida en tres etapas así: pre-operativa, operación y mantenimiento y de reversión. La siguiente gráfica describe el alcance de las etapas antes mencionadas:

Imagen 1. Etapas de la ejecución de los proyectos del Programa 4G



Nota: Las actas de inicio se suscriben una vez se cumplan las condiciones precedentes.

Fuente: DAE-CCI.

3. SITUACIONES QUE INFLUYEN EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS 4G

3.1. RECONOCIMIENTO DE EVENTOS EXIMENTES DE RESPONSABILIDAD –EER–

Durante la ejecución del programa de cuarta generación, los distintos proyectos han experimentado una serie de eventos que impactan el curso normal de las obligaciones y las gestiones, sobre los cuales se han implementado medidas de mitigación pertinentes para contrarrestarlos.

Los contratos contienen cláusulas que reconocen la posibilidad de ocurrencia de eventos eximentes de responsabilidad -EER- frente al incumplimiento de las obligaciones allí contenidas. Sin embargo, pese a las reglas existentes en los contratos y a los diferentes pronunciamientos judiciales y de tribunales de arbitramento, no existe unicidad por parte de los interventores, los concesionarios y la gestión contractual de la ANI, en cuanto a su entendimiento y aplicación. Por lo anterior, se requiere adoptar medidas para unificar los criterios que deben orientar esta institución, cuando quiera que la realidad de ejecución contractual implique su aplicación.

Algunos de los aspectos respecto de los cuales no existe claridad a efecto de aplicar un EER corresponden a i) la identificación de las situaciones en las que se configura el EER, en cuanto sus elementos; ii) el término en el que debe notificarse a la ANI; iii) el tratamiento de hallazgos arqueológicos; y iv) el tratamiento de los tiempos relativos a la gestión ambiental, predial y de redes.

De la lectura de los temas que, en principio, requieren aclararse para viabilizar la aplicación de los EER se advierte que algunos de ellos corresponden a la definición de plazos o procedimientos; y otros a la aplicación de esta institución a situaciones específicas, a la luz de las normas legales en la materia y de los pronunciamientos jurisprudenciales y de tribunales de arbitramento que han definido los elementos que deben concurrir en una situación, para ser consideradas como tal.

3.2. LA GESTIÓN PREDIAL

En la ejecución de los contratos se han identificado diferentes dificultades fácticas que afectan las actividades de gestión y adquisición predial. La gestión predial se ha definido como el proceso que conduce a obtener la disponibilidad y titularidad de los predios a favor de la ANI, el cual comprende, entre otras: i) la investigación técnica, jurídica, física y socioeconómica del inmueble objeto de adquisición; y ii) las actividades necesarias para iniciar y culminar la adquisición del predio, sea por enajenación voluntaria o por expropiación.

A continuación, se señalan algunas de las cuestiones:

- La poca aplicación del procedimiento de expropiación administrativa previsto en el capítulo VII del apéndice predial.
- Disímiles criterios entre los evaluadores de predios y la interventoría.
- Demoras originadas en procesos judiciales.

- Procesos pendientes de decidirse en relación con obligaciones relativas al impuesto predial.
- Cuestiones relacionadas con sucesiones ilíquidas o con dificultades para identificar propietarios de los inmuebles.
- Falta de interés por parte de los propietarios en relación con ofertas de adquisición menores a cinco millones de pesos (\$5.000.000).
- Imposibilidad práctica para los concesionarios de adquirir predios de las personas que hacen parte de las listas de riesgos (OFAC).
- Predios adquiridos por el INVIAS respecto de los cuales no se efectuó el desglobo o no se formalizaron las áreas objeto de adquisición.
- Existencia de bienes de uso público invadidos y sobre los cuales existen situaciones jurídicas consolidadas.
- Planes de reasentamiento de difícil ejecución.
- Imposición de obligaciones a terceros que deben ejecutarse bajo tiempos no controlables por los concesionarios (liberación de gravámenes y limitaciones, determinación de linderos de áreas sobrantes, actualizaciones de información catastral y jurídica, vicisitudes de la titularidad de los bienes como procesos de sucesión, y posesiones inscritas, entre otros).
- Insuficiencia de recursos institucionales en las entidades con funciones relacionadas con la gestión predial.
- Dudas relativas a la cantidad de predios y unidades sociales en relación con las inicialmente estimadas.
- Existencia de embargos por tesorerías municipales y por instituciones bancarias, así como de hipotecas a personas naturales.
- Falta de confiabilidad en la información y contenidos errados en la tradición del inmueble, así como desafectación de áreas comunes y privadas para el caso de propiedad horizontal, prohibiciones de enajenar o derechos inscritos en predios declarados como abandonados.
- Diferencias en la regulación en la materia en los diferentes municipios, tales como falencias en los certificados de usos y no desarrollabilidad, otorgamiento de licencias de construcción por parte de los municipios en desconocimiento de las resoluciones de declaratoria de utilidad pública de los diferentes proyectos.
- Desactualización de la información catastral o predios sin cédula catastral, predios con matrículas inmobiliarias que no coinciden con los títulos de adquisición, diferencia de áreas y linderos.
- Inconvenientes en relación con los predios baldíos, cesión entre entidades, desalojo de ocupantes de bienes baldíos, demoras en la respuesta a solicitudes de actualizaciones, entre **otros**.

3.2.1. SITUACIONES QUE AFECTAN LA ADQUISICIÓN PREDIAL

Las situaciones fácticas descritas se pueden agrupar en las siguientes categorías que se explican brevemente:

- **Expropiación judicial**

Ante el fracaso de la enajenación voluntaria, se debe acudir al proceso de expropiación judicial en aras de obtener la disponibilidad como la propiedad sobre los inmuebles. Sin embargo, en algunos casos los plazos y las etapas procesales de expropiación no corresponden a lo establecido en el marco jurídico.

- **Expropiación administrativa**

Las partes pactaron en el apéndice VII de los contratos de concesión la expropiación administrativa como un instrumento que permitiera lograr la liberación de los predios de forma más pronta y eficiente. Sin embargo, no es un instrumento que se haya utilizado con frecuencia.

- **Presencia de predios sin antecedente registral**

En algunas unidades funcionales -UF- de los corredores viales se han identificado predios baldíos y ejidos, situación que amerita, conforme a la ley, para el primer caso, el cumplimiento de trámites técnicos y administrativos ante la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, reglados por la Ley 160 de 1994, que corresponde a titulación entre entes estatales; y para el segundo caso, el desarrollo de trámites ante las alcaldías y concejos municipales.

Los trámites anteriores demandan un tiempo significativo, para efectos de lograr la entrega del predio y la correspondiente titularidad a nombre de la Nación. Se suma la falta de capacidad institucional y de gestión por parte de las entidades a cargo de diferentes entidades.

- **La problemática de la titularidad de inmuebles en Colombia**

El estado de informalidad en el que se encuentra buena parte de la tradición de la propiedad en el país, particularmente por presencia de falsas tradiciones, sucesiones ilíquidas o la existencia de medidas cautelares impuestas a los predios, por ejemplo, hacen tangible un impedimento para que el concesionario pueda obtener con prontitud el título del predio requerido, ya que se hace indispensable el desarrollo de trámites ante diferentes entidades para el debido saneamiento.

- Presencia de invasiones en el derecho de vía

Las franjas de retiro de los corredores viales del país, cuya naturaleza jurídica las hace inalienables, inembargables e imprescriptibles, han estado expuestas a la ocupación por parte de particulares. En la mayoría de los casos esta ocupación se origina en la difícil situación social y económica de las familias vulnerables que habitan en la vecindad de los corredores, circunstancias que, unidas a la débil actuación de las autoridades para proteger y/o restituir los bienes de utilidad pública, ha permitido la consolidación de su presencia, lo que ha derivado en que los corredores viales hayan sido entregados a los concesionarios con este tipo de situaciones.

Restituir, reubicar o reasentar estas unidades sociales y el reconocimiento de las mejoras allí desarrolladas, es una labor que está limitada por la ley, motivo por el cual, el concesionario no podrá contar con la disponibilidad de estos predios en los tiempos fijados en el contrato. Es importante hacer énfasis en la obligación de las autoridades locales de ejercer las acciones necesarias para restituir los predios invadidos.

- Cambio de diseño

Por razones de inestabilidad geológica, interferencia de redes, demora en el saneamiento del corredor invadido, el paso de los proyectos por los pasos urbanos y la necesidad de evitar la afectación de predios, el concesionario debe reajustar el diseño en algunos puntos o tramos del corredor para realizar el cambio técnico más viable y subsanar la limitación existente. El cambio de diseño genera nuevos requerimientos prediales que ameritan un reproceso de la gestión predial en el respectivo tramo.

- Modificación contractual del alcance predial

El costo real de la adquisición de los predios del proyecto por encima de los recursos fondeados por el concesionario, según el contrato y las estimaciones en los procesos de estructuración, ha generado que la ANI analice la posibilidad de modificar el ancho de la franja a adquirir, sin variar el alcance técnico de las unidades funcionales, hecho que se debe concretar a través de una modificación contractual. Es necesario entonces suspender temporalmente la gestión predial en

el tramo del caso, mientras se adelanta el trabajo de análisis y elaboración de los documentos que soportan la modificación contractual de las necesidades prediales.

- **Desenglobe catastral**

En los casos de adquisición parcial del predio, se hace necesario efectuar el trámite de desenglobe para la obtención de un folio de matrícula del área adquirida. Este procedimiento, que debe adelantarse ante las oficinas de catastro, ha venido demandando mayor tiempo del inicialmente previsto.

- **Avalúos comerciales corporativos**

El proceso de elaboración de los avalúos comerciales corporativos por parte de las lonjas o gremios autorizados por la ley ha presentado inconsistencias en la aplicación de las metodologías y procesos para la revisión y aprobación de supervisores e interventores. Esto ha motivado su repetición y, por lo tanto, demoras en el cronograma de adquisición de los predios. Adicionalmente, se ha identificado la necesidad de unificar criterios y alcances de revisión por parte de las interventorías en este proceso como requisito para aprobación de los mismos.

- **Presencia e interferencia de redes**

Debido a la ausencia de publicidad de las servidumbres, durante los procesos de estructuración y luego en la fase de pre construcción, no era factible identificar la totalidad de las redes de servicio público y de conducción de combustibles que se encuentran en los predios a ser adquiridos.

Lo anterior ha implicado una mayor necesidad de áreas a las previstas para realizar la construcción de la nueva infraestructura a la cual se va a trasladar el servicio.

- **Afectación al Plan de Obras**

Atendiendo a la relación que existe entre la actividad predial y el inicio de las intervenciones, el avance de la gestión predial constituye un cuello de botella para el desarrollo y construcción de las obras. Lo anterior, en la medida en que, si bien para algunos predios se cuenta con el permiso de intervención por parte de los propietarios de los predios, esta situación no es así siempre, lo cual imposibilita el avance y la ejecución de las obras.

Ahora bien, los problemas de avance de la obra relacionados con la gestión predial, se pueden dar incluso contando con el permiso, ya sea porque el titular o poseedor se niega a permitir las obras al ver que no se concluye o no avanza rápidamente el proceso de adquisición; o ya sea porque la situación real del predio impide desarrollar la obra, como es el caso de fábricas o establecimientos de comercio, en donde se deben llegar a acuerdos adicionales, más allá del simple permiso.

- Titulares de predios registrados en listas de control

La inclusión dentro de las obligaciones contractuales relacionadas con la necesidad de establecer mecanismos para prevención de lavado de activos, en los contratos de cuarta generación, evidenció la existencia de predios cuyos titulares han sido reportados en las listas de control de prevención de lavado de activos o financiación del terrorismo emitida por cualquier organización gubernamental, nacional, internacional o de algún organismo multilateral, al igual que los reportes dentro del inventario de la Sociedad de Activos Especiales -SAE- o en la obligación de elevar consultas a la Agencia de Restitución de Tierras como parte de los procesos de protección a víctimas del conflicto armado. Todas estas son situaciones que se constituyen en riesgos comerciales y reputacionales, por lo que impiden al concesionario lograr la adquisición por enajenación voluntaria y obligan al desarrollo del proceso de expropiación, implicando así trámites adicionales.

- Predios con problemas de titularidad por parte de entidades del sector

Durante la ejecución del contrato se ha padecido el caso de los predios sobre los cuales el INVIAS ejecutó sus obras, pero respecto de los cuales no existe una debida formalización de la propiedad. El caso recurrente es la existencia de predios y bienes de uso público adquiridos por el Fondo Nacional Vial y por el INVIAS y sobre los cuales no se adelantó los trámites de desenglobe o la delimitación de las áreas adquiridas, entre otros.

Las dificultades en la materia estriban en que entidades del sector no aportan la información suficiente y tampoco tiene la intención de formalizar debidamente la propiedad. Cuando se solicita soportes documentales de las gestiones que reposan en aquellas, esta entidad no suministra la información respectiva.

De otro lado, en cuanto a la formalización de la propiedad, al ser una responsabilidad de la entidad propietaria, se le ha solicitado a diferentes entidades continuar con los trámites de registro, desenglobe y demás, sin embargo, ello no ocurre. Adicionalmente, algunos de estos predios están ocupados ilegalmente por terceros que se niegan a abandonar el predio aduciendo presuntos derechos

adquiridos, no obstante, tampoco se inician los procesos de restitución del inmueble. . Es importante resaltar que la ley no permite el reconocimiento de prestaciones sobre predios de uso público.

- Predios baldíos con ocupación

Así mismo, con ocasión de los aspectos que aún presentaban dificultad en materias de gestión predial y APP a principios de 2018, el legislador expidió la Ley 1882 con el fin de regular y modificar temas relacionados con el estatuto general de contratación, la ley de APP y la ley de infraestructura. Sin embargo, una vez entrado en vigencia el citado marco normativo, se detectaron aspectos y materias que requieren una reglamentación más detallada en algunos de sus aspectos como: i) mejoras que se pueden reconocer; ii) las características de las mejoras a reconocer; y iii) qué pasa con las mejoras que exceden el valor de una vivienda de interés social, entre otros.

En aras de generar unas reglas claras que permitan una interpretación unificada de las materias, la reglamentación que expida el Gobierno Nacional con la participación de los concesionarios buscará resolver el alcance del artículo 12 de la Ley 1882 de 2018.

- Fallas sustanciales en las carpetas prediales

Adicionalmente, deben identificarse las fallas sustanciales de la información de las carpetas prediales, así como las causales de devolución recurrentes del expediente de la ANI a los concesionarios con el fin de que estos, ajusten lo correspondiente de forma previa o anticipada.

- Pasos urbanos

El contrato define anchos de vías mayores a los establecidos en la ley. Para los proyectos que atraviesan zonas urbanas, o áreas densamente pobladas, no sólo se hace más compleja la gestión predial de los proyectos, ante la afectación social de las zonas urbanizadas, sino que adicionalmente implica que deba pagarse más por la gestión predial, incluyendo la compra y el reasentamiento de pobladores, entre otros.

- **Reposición del equipamiento comunitario**

Hay un aspecto en materia predial referente a la reposición del equipamiento comunitario, cuyo costo debe ser asumido por la subcuenta predial, toda vez que la afectación de dichos bienes se da en razón de la ejecución del proyecto y no en interés del concesionario.

3.2.2. ADQUISICIÓN PREDIAL Y SU CONDICIÓN COMO PAGO

Lo descrito hasta este punto cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que, de conformidad con los contratos y específicamente con el “*Procedimiento de verificación de las unidades funcionales*”, el pago de la retribución a los concesionarios por la entrega de las unidades funcionales se causa con la titularidad a favor de la Entidad del 100% de los predios requeridos en cada una de ellas.

La adquisición de la totalidad de los predios asociados a cada UF implica actuaciones y tiempos que podrían generar un obstáculo en la terminación oportuna de este proceso. En la tarea de adquisición de los bienes juegan los elementos descritos, los cuales retardan el cumplimiento de las obligaciones correspondientes en los tiempos establecidos y el correspondiente pago por la entrega de las UF.

Todo lo anterior ha sido evidenciado en la medida que avanza la adquisición de los predios de las primeras UF, las cuales se espera que entren en operación en el corto plazo. Los siguientes cuadros representan la situación predial de los proyectos que conforman cada una de las olas y proyectos de iniciativa privada con fecha de corte al 30 de septiembre de 2018:

Cuadro 1. Situación Predial a 30 de septiembre de 2018 (proyectos Ola 1 – Programa 4G)

PROYECTO	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS / ESCRITURADOS	%
Girardot - Honda - Puerto Salgar	550	372	68%	159	28,91%

Autopista Conexión Pacífico 3	646	340	52,63%	247	38,24%
Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	484	340	70,25%	231	47,73%
Autopista Conexión Pacífico 1	241	139	57,68%	58	24,07%
Autopista Conexión Pacífico 2	208	166	79,81%	113	54,33%
Perimetral de Oriente	1449	1045	72,12%	363	25,05%
Autopista Conexión Norte	636	517	81,29%	140	22,01%
Autopista al Río Magdalena 2	401	147	36,66%	21	5,24%
Mulaló - Loboguerrero	166	81	48,80%	58	34,94%
TOTAL	4.781	3.147	65,82%	1.390	29,07%

Con estos resultados se evidencia un avance significativo en cuanto a disponibilidad predial, la cual, al 30 de septiembre de 2018 es del 65.82%, mientras que el porcentaje de predios escriturados es de sólo el 29.07%.

Cuadro 2. Situación Predial a 30 de septiembre de 2018 (proyectos Ola 2 – Programa 4G)

PROYECTO	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS / ESCRITURADOS	%
Puerta de Hierro - Cruz del Viso	412	101	24,51%	0	0,00%
Sisga - el Secreto	483	314	65,01%	17	3,52%
Villavicencio Yopal	1309	193	14,74%	0	0,00%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	359	230	64,07%	91	25,35%

Santana - Mocoa-Neiva	741	225	30,36%	29	3,91%
Santander de Quilichao - Popayán (NUEVO CAUCA)	1137	405	35,62%	7	0,62%
Autopistas al Mar 1	409	210	51,34%	24	5,38%
Rumichaca - Pasto	2049	814	39,73%	89	4,34%
Autopistas al mar 2	286	75	26,22%	3	1,05%
SUBTOTAL	7185	2567	35,73%	260	3,62%

Con estos resultados se evidencia un avance significativo en cuanto a disponibilidad predial, la cual, al 30 de septiembre de 2018 es del 35.73%, mientras que el porcentaje de predios escriturados es de sólo el 3.62%. Esto significa que, al tener disponibles los predios, los concesionarios han podido entregar a tiempo las obras, pero se presentan dificultades para lograr la titularidad del total de los predios a nombre de la Nación, requiriendo de tiempos adicionales para lograr tal fin.

Cuadro 3. Situación Predial a 30 de septiembre de 2018 (proyectos Ola 3 – Programa 4G)

PROYECTO	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS / ESCRITURADOS	%
Cúcuta - Pamplona	361	16	4,43%	0	0,00%
Bucaramanga-Pamplona	436	130	29,82%	0	0,00%
SUBTOTAL	797	146	18,32%	0	0,00%

Con estos resultados se evidencia un avance significativo en cuanto a disponibilidad predial, la cual, al 30 de septiembre de 2018 es del 18.32%, mientras que el porcentaje de predios escriturados es de sólo el 0%.

Cuadro 4. Situación Predial a 30 de septiembre de 2018 (proyectos IP – Programa 4G)

PROYECTO	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS / ESCRITURADOS	%
Girardot - Ibagué - Cajamarca - GICA	477	103	21,59%	93	19,50%
Malla vial del Meta IP	382	0	0,00%	0	0,00%
Chirajara - Intersección Fundadores	112	106	94,64%	68	60,71%
Cesar - Guajira	2	2	100,00%	2	100,00%
Cambao - Manizales	434	0	0,00%	0	0,00%
Vía al Puerto (Buga - Buenaventura)	0	0	0,00%	0	0%
Antioquia - Bolivar	1350	584	43,26%	88	7%
Vías del Nus	123	61	49,59%	10	8,13%
Neiva - Girardot	395	74	18,73%	32	8,10%
Accesos Norte a la Ciudad de Bogotá	59	1	4,76%	0	0,00%
Tercer Carril Doble Calzada Bogotá - Girardot	2255	333	14,77%	0	0,00%
SUBTOTAL	5.589	1.264	22,62%	293	5,24%

Con estos resultados se evidencia un avance significativo en cuanto a disponibilidad predial, la cual, al 30 de septiembre de 2018 es del 22.62%, mientras que el porcentaje de predios escriturados es de sólo el 5.24%.

De los resultados expuestos, se concluye que, aunque se ha logrado la ejecución de las intervenciones de las unidades funcionales a tiempo, no se ha podido consolidar la titularidad de los predios en cabeza de la Nación, lo que ha generado la imposibilidad de entrega de las unidades funcionales.

3.3. LA GESTIÓN AMBIENTAL

Otra obligación contenida en los contratos a cargo del concesionario corresponde a la gestión ambiental, dentro de lo que se encuentran los componentes social y ambiental. Bajo estas se encuentran incluidas i) las responsabilidades del concesionario en obtener las licencias y permisos ambientales, así como de ajustarlos en caso de que sea necesario; ii) las obligaciones en relación con la ejecución de las compensaciones ambientales; y iii) las obligaciones relacionadas con el cierre ambiental de las UF del proyecto. Sin perjuicio de lo anterior, es claro para las partes que las disposiciones legales y la regulación en materia ambiental prevalecen frente a lo pactado en el contrato.

En su ejecución se ha observado que los tiempos reales que toma tramitar un permiso o licencia son mayores frente a los plazos legales, reglamentarios y contractuales indicados, e incluso al existir etapas sin término alguno señalado, puede tomarse mucho más tiempo. Al igual que en la gestión predial, se generan demoras, entre otras, por la ausencia de coordinación interinstitucional con las autoridades involucradas, por la debilidad institucional de las entidades del orden nacional y territorial intervinientes en dichos trámites, por el desconocimiento normativo o la ausencia de normatividad, y la contradicción interpretativa sobre el contrato por parte de los diferentes actores.

Algunas de las situaciones concretas que se presentan en esta materia están relacionadas con i) los plazos para la obtención de las licencias y otros permisos ambientales, así como sus modificaciones; ii) la coordinación institucional con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia —ICANH-; iii) la oportunidad y duración de las consultas previas; y iv) la operatividad de la subcuenta ambiental.

Particularmente en relación con las medidas de compensación, las autoridades ambientales las disponen para la siembra y mantenimiento de árboles por un periodo de aproximadamente tres años, para posteriormente expedir un acto administrativo de recibo de la compensación. Lo anterior, impacta el recibo a satisfacción de las UF terminadas, toda vez que, el tiempo de ejecución del mantenimiento generalmente supera el de la fase de construcción de las UF.

Adicionalmente, antes de que el concesionario pueda proceder con la implementación y el desarrollo de las medidas de compensación, debe presentar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —ANLA- y/o a la Dirección de Bosques Biodiversidad y Ecosistemas Estratégicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el plan de compensación o plan de restauración. La

aprobación del documento por parte de la autoridad ambiental tarda generalmente por lo menos tres meses, desde la fecha de radicación del mismo. Cabe recordar que las entidades no siempre se pronuncian en los tiempos requeridos, lo que puede generar retraso en el cumplimiento de dichas obligaciones.

En lo relativo a la fase de abandono, las licencias ambientales se otorgan por la vida útil de los proyectos, obras o actividades y cobijan las fases de construcción, montaje, desmantelamiento, restauración final abandono y/o terminación, por lo que el cierre ambiental no puede darse dos meses después de terminada la construcción, teniendo en cuenta que hay que concluir la fase de cierre.

Adicionalmente, en la fase de abandono, que requiere de pronunciamiento por parte de la ANLA dentro del proceso de licenciamiento ambiental, se pueden llegar a realizar requerimientos que impliquen la construcción o adecuación de obras de ingeniería, los cuales no pueden ser cumplidos o finalizados dentro de la etapa de construcción de la UF.

En este sentido, se identificó que, en algunos casos concretos, el cierre ambiental no se puede cumplir dentro de los dos meses siguientes a la terminación de una unidad funcional, ya que es imposible ejecutar durante este lapso el total de los requerimientos ambientales, situación que imposibilita la suscripción del Acta de Terminación de la UF.

Después de realizado el ejercicio de verificación, se tiene que para el 2017 se debían entregar 8 UF (ver tabla) de seis proyectos, de los cuales el 87.5% tienen pendiente la aprobación del cierre ambiental; puntualmente, por aspectos relacionados con las compensaciones, dado que, además de realizar las siembras los concesionarios deben hacer mantenimientos a las especies arbóreas durante los tres años siguientes a la terminación de las UF.

Cuadro 5. Situación Ambiental Unidades Funcionales 2017 – Programa 4G

Concesión	UF's para entrega y retribución		UF's comprometidas con Cierre por aspectos ambientales	
	Referencia	Cantidad	Cantidad	Aspecto ambiental que afecta el cierre
Honda Puerto Salgar	UF 2 y UF4	2	2	Compensaciones forestales
Cartagena–Barranquilla	UF 1 y UF 2	2	2	Compensaciones forestales
Pacífico 3	UF 1	1	0	
Perimetral de Oriente Cundinamarca	UF 1	1	1	Compensaciones forestales
BBY	UF 1.1	1	1	Compensaciones forestales
Neiva – Espinal	UF 1	1	1	Compensaciones forestales
Total		8	7	

3.4. GESTIÓN Y TRASLADO DE REDES

En la ejecución de los contratos y en los diseños definitivos, los concesionarios identificaron la existencia de redes adicionales que no habían sido evidenciadas en los estudios Fase II de la estructuración, sobre las áreas de influencia directa e indirecta de los proyectos. Por ejemplo, se encontraron redes de infraestructuras de servicios públicos domiciliarios, de la industria del petróleo y del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, lo cual ha representado demoras e inconvenientes para el cumplimiento de las obligaciones bajo el contrato de concesión.

Para facilitar la gestión, las partes han adelantado acercamientos con los propietarios y operadores de la red con el fin de lograr acuerdos, suscribir convenios, intervenir la red y determinar quién asume los costos conforme a las

reglas previstas en la Ley 1682 de 2013 y en el contrato. No obstante, la mayoría de las veces, la gestión en materia de redes se ve afectada por la falta de disposición de los operadores o titulares de la red y por los altos costos de trasladar alguna de ellas. También son evidentes, ante las dificultades y los enormes costos de los temas relacionados con otros sectores, las diferencias y conflictos por la determinación y aprobación de los costos, cuando haya lugar, para llevar a cabo las actividades protección y/o reubicación de las redes.

Entre las conductas concretas observadas se encuentran: renuencia de los operadores de la red a entregar cualquier tipo de dato; condicionamientos de los titulares y operadores de la red a suscribir acuerdos para trasladar, proteger y/o reubicar las redes; no disponibilidad de recurso humano o recursos financieros de los operadores; exigencias por parte de los operadores de la red que desbordan lo pactado en los contratos de concesión.

De igual manera, se presentan dificultades asociadas a los mayores costos y temas operativos, generados por la gestión en materia de redes en relación con las estimaciones y los recursos depositados en los patrimonios autónomos, sanciones y multas por problemas en el servicio, redes, activos de difícil traslado y dificultades para coordinar con los propietarios de la red el traslado de la infraestructura. Adicionalmente, existe el riesgo de imposición de multas y sanciones por parte de las comisiones de regulación y superintendencias por cortes de servicios y temas asociados.

Otro tema que ha resultado dispendioso y conflictivo para el avance de las obras son las validaciones, por parte de la interventoría y de la ANI, de los diseños aprobados por los operadores de las cuentas asociadas a las gestiones y actividades del traslado o protección de las redes. Según se ha observado, una vez se identifica al proyecto como el responsable de asumir los costos por las intervenciones en la red, las fases siguientes se desarrollan con dificultades, ya sea por las complejidades técnicas de los otros sectores o por los enormes costos que implica intervenir los activos y las redes de propiedad de terceros.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los costos de traslado o protección de las redes, de conformidad con la ley, corren por cuenta de los operadores o propietarios de las redes. Sin embargo, en algunos casos éstos manifiestan no contar con los recursos para ejecutar las actividades. Si bien el contrato de concesión prevé la posibilidad de asumir dicho costo con los recursos de la subcuenta de redes, dejando a salvo el derecho de la ANI a repetir contra los titulares de las redes, lo cierto es que en la práctica resulta dispendioso concertar un acuerdo de pago y mientras tanto el proyecto se ve paralizado por la

imposibilidad de adelantar las actividades de traslado y/o protección; Aunado a lo anterior, están las dificultades propias del reconocimiento al concesionario de los mayores fondeos a la subcuenta de redes cuando el valor previsto inicialmente resulta insuficiente.

3.5. ASPECTOS SOCIALES EN LOS PROYECTOS

Otro aspecto que ha influido en la ejecución de los proyectos es el relativo a las situaciones sociales. El alcance del programa de concesiones de cuarta generación tiene incidencia a lo largo del territorio nacional, no solo por su impacto directo en las zonas de influencia, sino también por los beneficios que representan para todas las zonas que se interconectan por medio de la infraestructura. Pese a las bondades del programa, los problemas de orden social han aflorado en varios proyectos.

En lo que corresponde a temas sociales, a lo largo de estos últimos años algunas comunidades de las áreas de influencia de los proyectos se han opuesto principalmente a la instalación de estaciones de peaje, a la construcción de las variantes, a la ejecución de las obras en las zonas adyacentes de los municipios y a la presencia de la policía en los corredores viales de los proyectos. Situaciones de este tipo han sido advertidas por los concesionarios, quienes han señalado hechos desafortunados como las protestas en el Urabá y la terminación del proyecto Cesar – Guajira, entre otros.

No puede perderse de vista que, como parte del desarrollo y viabilidad de los proyectos de infraestructura vial se valoró la importancia de ciertos aspectos, incluyendo el recaudo de peaje como mecanismo de generación de ingresos propios de los proyectos que contribuyen a su sostenibilidad. Así las cosas, cualquier decisión que tenga por objeto afectar los ingresos de los peajes y la ejecución de los mismos proyectos deberá considerar el impacto que representa para el equilibrio financiero de las concesiones y del programa.

3.6. ORDEN PÚBLICO

Un tema que adquiere cada vez mayor relevancia es el asociado al orden público. En los últimos años, se ha observado el actuar de los grupos delictivos en las zonas de influencia de los proyectos. Entre las acciones perpetradas se encuentran: ataques a la infraestructura, amenazas en contra de los ejecutores de los proyectos, amenazas y extorsiones a contratistas y subcontratistas, quemas de maquinarias y equipos al servicio de las concesiones y paros armados ilegales en los municipios donde se ubican las concesiones. Así mismo han ocurrido otros eventos relevantes que afectan el orden público, incluyendo paro de camioneros, bloqueo de las vías,

daño a la infraestructura, quema de vehículos, asesinato de miembros de la fuerza pública, imposibilidad de recaudar las tarifas de peaje.

La reducción en las condiciones de seguridad de las concesiones representa, entre otros, las siguientes dificultades: i) riesgos para la integridad del personal, los equipos, bienes y maquinarias al servicio de los proyectos; ii) renuncia de la mano de obra disponible en las concesiones; iii) temor en los trabajadores, subcontratistas y proveedores; iv) dificultades en la movilización y traslado del personal a lo largo del corredor; v) problemas para reemplazar el factor humano; vi) restricciones de los horarios de trabajo que disminuyen productividad; y vii) mayor costo en medidas de prevención en seguridad física.

Con el fin de evitar que los proyectos se vean afectados por estas situaciones, es necesario que las autoridades competentes tomen medidas al respecto.

3.7. MODIFICACIÓN DEL PLAN DE OBRAS

Las modificaciones al plan de obras cuando los plazos sobrepasan lo previsto inicialmente en los contratos son un recurso contractual para permitir ajustes al cronograma. Lo anterior, cuando surge la necesidad de reprogramar intervenciones con ocasión de EER, posibles suspensiones, retrasos por situaciones no imputables al concesionario, cambios o ajustes en el diseño, incluso cuando no es una situación ajena al concesionario, siempre que fuere razonable.

No obstante, no existe un criterio unívoco al respecto y en ocasiones se ha considerado que cualquier ajuste al plan de obras, incluso aquellos que no implican una situación ajena al concesionario y que simplemente son el resultado de un ajuste de las actividades, dentro de un mismo plazo, requieren de una aprobación por parte de la interventoría, convirtiéndose en una situación de conflicto contractual.

3.8. PLAZO DE CURA POR NO TERMINACIÓN DE UNIDADES FUNCIONALES

La versión estándar del contrato prevé que, ante el evento de no terminación de una unidad funcional, el plazo de cura corresponde *hasta* el 20% del plazo inicial de la respectiva UF. Tal redacción ha dado origen a diversas interpretaciones respecto del plazo de cura por no terminación de una UF, respecto a cuál será el plazo real que se le otorgará al concesionario en este evento.

3.9. EXTENSIÓN DE PLAZO ADICIONAL

La Ley 1508 de 2012 estableció que el derecho a retribuciones en proyectos de asociación público-privada está condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio y a estándares de calidad en las distintas unidades funcionales o etapas del proyecto.

Los contratos de concesión de cuarta generación bajo el esquema de asociación público-privada en el sector transporte incorporan un mecanismo de extensión del plazo para completar una unidad funcional sin sanciones y sin necesidad de demostrar que la extensión es por razones que no le son imputables al concesionario. No obstante, el mecanismo de plazo adicional sin sanciones tiene una extensión máxima contractual de 90 días, y es otorgado a cambio de una reducción de la retribución a favor del contratista.

La experiencia dada por los años de avance del programa ha evidenciado que el tiempo de construcción por cada unidad funcional puede ser insuficiente para el cumplimiento a cabalidad de cada una de las obligaciones. A pesar de que el contrato establece un mecanismo de extensión del plazo hasta por máximo 90 días para completar una UF a cambio de una reducción de la retribución, se considera que esta estipulación contractual puede revisarse para ajustarla a la realidad de la ejecución de los contratos.

3.10. EJECUCIÓN DE UF EN LA FASE DE CONSTRUCCIÓN

Los contratos de cuarta generación establecen, en lo referente a la programación de obras de la Etapa Preoperativa: Parte Especial Capítulo V, establecen “(...) *Los plazos máximos para el inicio de la operación de las unidades funcionales, los cuales deben contarse a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio de la Fase de Construcción.*” En algunos casos, el desarrollo de las obras en los proyectos se ha visto afectado por diferentes inconvenientes que han ocasionado impactos en los tiempos de ejecución, reduciendo el plazo con el que se cuenta para ejecutar las obras.

Esto ha conllevado a que los plazos estimados indicativos para la fase de pre construcción en ocasiones sean insuficientes y afecten los plazos de la construcción, acortándolos. El avance del programa ha evidenciado que el tiempo de construcción por cada UF resulta insuficiente para el cumplimiento a cabalidad de cada una de las obligaciones, por lo que es necesario dar una precisión contractual a la definición de los plazos de la etapa pre operativa, tanto en la fase de pre construcción como de construcción.

3.11. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Al 31 de octubre de 2018, la ANI tiene 34 tribunales arbitrales, de los cuales 10 corresponden a la cuarta generación. En amigable composición se encuentran 8 asuntos en trámite, de los que 6 son de cuarta generación – 4 asuntos son de un mismo proyecto vial.

En trámite sancionatorio administrativo hay 107 procesos activos, de los cuales 39 son proyectos de cuarta generación.

Todo lo anterior repercute en la confianza inversionista y puede afectar la financiación de los proyectos. Actualmente 13 contratos cuentan con cierre financiero definitivo, 4 créditos puente y 15 están pendientes de cierre financiero definitivo

Las controversias arbitrales tienen origen, entre otras causas, en el entendimiento del concepto de plazo estimado, el cumplimiento de las condiciones previas, el alcance y aplicación de los EER, los mecanismos para resolver los conflictos y los límites de deducciones en retribuciones a los concesionarios.

Es importante, identificar las causas de la litigiosidad con el propósito de reducir las contingencias judiciales y centrar el foco de la actividad de la entidad en la correcta ejecución contractual. Lo anterior, con la solución de cuestiones en sede administrativa a partir de los pronunciamientos en la materia.

Debe tenerse en cuenta que la idea de este análisis y estudio es reducir la litigiosidad, pero no pretende este informe incluir y explicar la estrategia de defensa en cada uno de los procesos arbitrales activos, puesto que dicha estrategia de defensa corresponde a esos escenarios.

3.12. RETRIBUCIONES - LÍMITES DE DEDUCCIÓN

La parte especial del contrato establece una condición para determinar la posible caducidad del contrato cuando se llega al Límite de Deducciones, de acuerdo con las siguientes condiciones:

- i. Cuando el valor acumulado de la Retribución durante los meses consecutivos hubiera sido inferior al porcentaje del Límite de Deducción establecido en cada contrato, multiplicado por el valor acumulado de la Retribución que se hubiese causado para el mismo período de no haberse aplicado Deducción

alguna (calculado sin aplicar la Deducción máxima mensual regulada de manera específica en cada contrato).

- ii. Cuando, dentro de cualquier lapso consecutivo de los meses previstos en cada contrato, el Índice de Cumplimiento correspondiente a la cantidad meses o más –continuos o discontinuos– haya sido igual o inferior al porcentaje del Límite de Deducción contractual en cada uno de los respectivos meses.

El porcentaje de Límite de Deducción se determinó en la etapa de estructuración, utilizando fórmulas para cada proyecto que permitieran identificar, en el flujo de caja del proyecto, el valor límite en el cual los ingresos del proyecto podrían cumplir las obligaciones financieras y/o de operación y mantenimiento. En este sentido, en cada uno de los proyectos 4G hay un valor diferente para el Límite de Deducción asociado al índice de cumplimiento promedio, como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 6
Definición de Indicadores en los proyectos de 4ª Generación

Ola	Proyecto	Límite Deducción
2ª Ola	Puerta del Hierro - Carreto - Palmar de Varela	0.5895
IP	Accenorte	0.6744
1ª Ola	Autopista Conexión Pacífico 3	0.7300
2ª Ola	Santana-Mocoa-Neiva	0.7300
1ª Ola	Autopista Conexión Pacífico 2	0.7400
1ª Ola	Autopista Rio Magdalena 2	0.7500
2ª Ola	Bucaramanga Barrancabermeja Yondó	0.7500
IP	Malla Vial del Meta	0.7500
IP	Vías del Nus	0.7500
1ª Ola	Cartagena - Barranquilla; Circunvalar de la Prosperidad	0.7838
1ª Ola	Autopista Conexión Norte	0.7900
3ª Ola	Bucaramanga Pamplona	0.7940
IP	Chirajara – Villavicencio	0.8088
2ª Ola	Autopistas al Mar 1	0.8100
IP	Neiva – Girardot	0.8346
1ª Ola	Autopista Conexión Pacífico 1	0.8400
IP	Cambao – Manizales	0.8620

Ola	Proyecto	Límite Deducción
2ª Ola	Santander de Quilichao - Popayán	0.8780
1ª Ola	Girardot - Honda - Puerto Salgar	0.8800
3ª Ola	Cúcuta – Pamplona	0.8800
2ª Ola	Pasto – Rumichaca	0.8991
1ª Ola	Perimetral de Oriente de Cundinamarca	0.9000
2ª Ola	Sisga - El Secreto	0.9000
2ª Ola	Villavicencio – Yopal	0.9000
IP	Tercer Carril	0.9133
2ª Ola	Autopistas al Mar 2	0.9100
IP	Cesar – Guajira	0.9430
1ª Ola	Loboguerrero – Mulaló	0.9500
IP	Ibagué – Cajamarca	0.9650
IP	Antioquia – Bolívar	0.9820
IP	Vía al Puerto	0.9079

Es importante indicar que los contratos de APP establecen una relación de largo plazo entre las partes para el desarrollo de infraestructura, y que la experiencia ha mostrado que siempre existe el riesgo de la disminución de los indicadores de desempeño como están previstos en el contrato. En este sentido, la disminución de un indicador en un momento determinado no necesariamente implica que el contrato se esté ejecutando inadecuadamente, sino que esto establece unas alarmas para realizar los ajustes pertinentes. Lo anterior, complementado con el hecho de que el riesgo de liquidez para atender estas situaciones ha sido asignado al concesionario, por lo cual es su responsabilidad poner a disposición los recursos que necesite para solventar los problemas que afectan los indicadores.

4. LÍNEAS DE ACCIÓN

A partir del diagnóstico presentado, es posible afirmar, de forma general, que las situaciones que a la fecha afectan la ejecución de los proyectos de la cuarta generación de concesiones están relacionadas con: i) cuestiones de cumplimiento de las competencias de órganos de las ramas del poder público, o de su coordinación; o ii) con la definición de posturas de las entidades del sector transporte, incluida la ANI, respecto de materias o situaciones que surgen en el desarrollo de los correspondientes contratos.

Por tanto, en este punto lo que corresponde es i) plantear medidas que contribuyan a viabilizar una mejor coordinación institucional, para que cada organismo, en el ámbito de las competencias asignadas relativas a la ejecución de los proyectos las cumpla de forma oportuna y eficaz -Fortalecimiento Institucional-; y ii) adoptar correctivos al interior de la ANI para que se clarifiquen aspectos que, de forma innecesaria, impiden el correcto devenir contractual -Unificación de Criterios-.

4.1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Como se anotó, el proceso de ejecución de los contratos presenta los inconvenientes explicados, relacionados con la gestión predial, ambiental, social, de redes, entre otras materias, en los que intervienen, entre otras entidades, la ANLA, las corporaciones autónomas regionales, la Agencia de Tierras, los operadores de redes de distinta naturaleza, el Ministerio del Interior, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC-, el ICANH, las entidades territoriales, e, incluso, los jueces de la República.

En ese contexto, es impostergable, en aplicación del principio constitucional de coordinación, crear mecanismos de articulación de las entidades antes listadas para que, en el ámbito de sus competencias, cumplan con las funciones relacionadas con la correcta gestión de los contratos. A continuación, se harán unas breves reflexiones respecto del contenido del principio de coordinación.

El artículo 113 de la Constitución Política dispone que los órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para el cumplimiento de sus fines. En concordancia con lo anterior, el artículo 209 Superior establece, entre otras cosas, que *“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”*.

El legislador desarrolló tales mandatos constitucionales, y en el artículo 6º de la Ley 489 de 1998, *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*, dispuso que por cuenta del principio de coordinación y colaboración las autoridades administrativas deben garantizar el cumplimiento de los fines estatales a partir del cumplimiento de sus competencias. Al efecto, dispone la norma:

“ARTICULO 6o. PRINCIPIO DE COORDINACION. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

PARAGRAFO. A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta ley y en cumplimiento del inciso 2o. del artículo 209 de la c.p. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.”

Sobre el principio de coordinación la Corte Constitucional señaló que es imperativo que las autoridades administrativas se comuniquen para que, en el ámbito de sus competencias, garanticen la realización de las metas del Estado. Sobre el particular, consideró la Corte en la Sentencia C-983 de 2005 que:

“[i]mplica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales, así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. En esta misma línea de argumentación se pronuncia la ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones.”

Lo anterior, siguiendo la misma línea de la Corte del año anterior, donde consideró en Sentencia C-246 de 2004, que “(...) por lo que respecta a la colaboración armónica entre las ramas y órganos del poder, lo que pretendió el constituyente al consagrar esta regla es que se produzca una suerte de integración de fuerzas de los diferentes órganos estatales con el objetivo de propender por el cumplimiento de los fines del Estado.”

Ahora bien, el artículo 45 de la Ley 489 de 1998 prevé como manifestación concreta del principio de coordinación y de colaboración la posibilidad de creación de comisiones intersectoriales para, con fundamento en tales postulados, orientar la ejecución de funciones públicas cuando por mandato legal estén a cargo de varios ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas. Sobre el particular, dispone la norma:

“ARTICULO 45. COMISIONES INTERSECTORIALES. El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden.

Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.”

4.1.1. Creación de un órgano Intersectorial de Infraestructura

Con base en lo anterior, dada la multiplicidad de entidades con competencias relacionadas con la ejecución de contratos de concesiones viales de cuarta generación y con fundamento en los preceptos constitucionales y legales señalados, es pertinente proponer la creación de un órgano intersectorial que articule y coordine el cumplimiento de las funciones de las entidades pertinentes para viabilizar el correcto desarrollo de los proyectos.

Para la articulación de los órganos públicos que intervienen en la ejecución de los proyectos de cuarta generación de concesiones, resulta de vital importancia la creación de una comisión intersectorial que tenga carácter decisorio en los proyectos de infraestructura que ésta priorice, en especial, en lo relacionado con los temas ambientales, prediales, de consulta previa y de redes de servicios públicos, entre otros temas que deban ser objeto de coordinación antes distintas entidades.

Ahora bien, mediante el Decreto 2445 del 5 de noviembre de 2013 se creó la Comisión Intersectorial de Infraestructura y proyectos estratégicos -CIIZE-, sin embargo, la función de coordinación que cumple este organismo no es particular para los proyectos de infraestructura, como quiera que está establecida para el sector de hidrocarburos, minería, energía y demás proyectos de interés nacional. Dada la importancia y celeridad con el cual se deben articular y coordinar los diferentes temas del sector infraestructura es pertinente la creación de un órgano que se reúna con mayor periodicidad y tenga funciones específicas que permitan emitir recomendaciones que busquen la solución de los asuntos aquí descritos en el menor tiempo posible.

Es relevante tener en cuenta que el Decreto 1714 de 2018, *“Por la cual se confía a la Vicepresidenta de la República unas misiones”*, estableció que corresponde a la Vicepresidenta *“la supervisión funcional de los sectores de transporte e infraestructura.”*

4.1.2. Creación de un Comité de Regularización Contractual en la Agencia Nacional de Infraestructura-ANI

La Agencia Nacional de Infraestructura es una de las entidades que tiene competencia directa e indirecta sobre el sector de infraestructura de transporte y que se encuentra organizada en Vicepresidencias que intervienen en la gestión contractual de los proyectos de cuarta generación de concesiones, de acuerdo con el Decreto 4165 de 2011, *“Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO)”*.

Ahora bien, dada la problemática identificada en la ejecución de la mayor parte de los proyectos que impactan el normal desarrollo del objeto contractual, resultaría útil a efectos de emitir recomendaciones que resulten transversales a todos los proyectos en los temas de gestión ambiental, predial y social, entre otros, crear un comité de regularización integrado por los Vicepresidentes cuyas competencias funcionales se relacionen con estos asuntos. Lo anterior, a efecto de implementar al interior de la entidad el plan de regularización que trate con la periodicidad debida las problemáticas identificadas en cada uno de los proyectos y cuyo principal objetivo sea el de emitir recomendaciones bajo parámetros de unidad de criterio que facilite la toma de decisiones.

4.2. UNIFICACIÓN DE CRITERIOS

Como se indicó, varios de los aspectos que generan dificultades para la correcta ejecución de los proyectos está relacionada con la necesidad de criterios unificados y claros respecto de diferentes situaciones que se presentan en la gestión contractual. Para abordar este aspecto resulta pertinente hacer una breve revisión a las funciones de la ANI y de varias de sus dependencias.

El artículo 4º del Decreto 4165 de 2011 contiene las funciones generales de la ANI. La norma dispone que son funciones de la Agencia, entre otras, i) identificar y proponer desde diferentes perspectivas modificaciones a los proyectos para asegurar condiciones apropiadas para su desarrollo; ii) coordinar la gestión de licencias y permisos con la misma finalidad; y iii) ejercer sus competencias y realizar acciones para garantizar de forma oportuna e idónea la ejecución de los contratos. El texto de las normas es el siguiente:

“ARTÍCULO 4o. FUNCIONES GENERALES. Como consecuencia del cambio de naturaleza, son funciones generales de la Agencia Nacional de Infraestructura:

(...)

7. Identificar y proponer, como resultado del análisis de viabilidad técnica, económica, financiera y legal, las modificaciones requeridas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con la finalidad de asegurar condiciones apropiadas para el desarrollo de los mismos.

(...)

9. Coordinar y gestionar, directa o indirectamente, la obtención de licencias y permisos, la negociación y la adquisición de predios y la realización de las acciones requeridas en el desarrollo de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.

(...)

15. Ejercer las potestades y realizar las acciones y actividades necesarias para garantizar la oportuna e idónea ejecución de los contratos a su cargo y para proteger el interés público, de conformidad con la ley.”

El mismo decreto establece que es una función del Presidente de la Agencia, entre otras, la de promover la coordinación de la agencia con las entidades y órganos públicos y privados. El texto de la norma se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 11. FUNCIONES DEL PRESIDENTE. Son funciones del Presidente de la Agencia las siguientes:

(...)

11. Promover la coordinación de la Agencia con las entidades u organismos públicos y privados.

(...)”

A su vez, el artículo 15 del decreto establece que son funciones de la Vicepresidencia de Gestión Contractual analizar la viabilidad financiera, técnica y jurídica de los contratos y proponer su modificación. Sobre el particular establece la disposición:

“ARTÍCULO 15. VICEPRESIDENCIA DE GESTIÓN CONTRACTUAL. Son funciones de esta Vicepresidencia las siguientes:

(...)

7. Identificar y proponer, como resultado del análisis de viabilidad financiera, legal y técnica, las modificaciones requeridas a los contratos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada –APP, asegurando el cumplimiento de los lineamientos y políticas de vinculación del capital privado emitidos por las entidades encargadas de la planeación del sector transporte de otros sectores cuando corresponda y del Gobierno Nacional en los términos del artículo 3o del presente decreto.

(...)”

Por su parte, el artículo 16 del Decreto 4165 de 2011 dispone que son funciones de la Vicepresidencia Jurídica hacer gestión y prestar apoyo jurídico en los procesos de gestión contractual de los proyectos a cargo de la agencia; conceptuar jurídicamente sobre los temas que se requiera; y, establecer estrategias de prevención del daño antijurídico, entre otras. Al respecto, se cita la disposición:

“ARTÍCULO 16. VICEPRESIDENCIA JURÍDICA. Son funciones de la Vicepresidencia Jurídica las siguientes:

(...)

3. Hacer la gestión y soporte legal en los procesos de estructuración y gestión contractual de los proyectos de Asociación público Privada a cargo de la Agencia.

4. Conceptuar jurídicamente sobre los temas que requieran el Presidente de la Agencia, así como los de las áreas misionales y de soporte de la entidad.

(...)

9. Establecer estrategias de prevención de daño antijurídico y participar en la definición de los mapas de riesgos jurídicos de la entidad.”

El artículo 17 dispone que corresponde a la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entornos establecer metodologías y estrategias de manejo y dirigir o supervisar la gestión social, predial y ambiental en cumplimiento de los contratos y proyectos a cargo de la agencia. El texto de la norma es el siguiente:

“ARTÍCULO 17. VICEPRESIDENCIA DE PLANEACIÓN, RIESGOS Y ENTORNO. Son funciones de la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno las siguientes:

(...)

12. Establecer metodologías y estrategias de manejo, y dirigir y/o supervisar la gestión social, predial y ambiental en cumplimiento de los contratos, permisos y licencias, incluidos los procesos de expropiación que se requieran en el desarrollo de los proyectos a cargo de la Agencia.

(...)”

Ahora bien, el Decreto 4165 de 2011 también prevé la existencia de órganos de coordinación y asesoría con competencias en la materia que se analiza. El artículo 19 señala que la ANI cuenta con un Consejo Asesor de Gestión Contractual, y el 20 que tiene a su cargo asesorar al Presidente de la Agencia en sobre lineamientos, metodologías, principios y criterios técnicos, jurídicos y financieros para las fases

posteriores a la adjudicación; y realizar recomendaciones para la modificación de los contratos entre otras. El texto de la norma es el siguiente:

“ARTÍCULO 19. ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y ASESORÍA. La Agencia Nacional de Infraestructura contará con un Consejo Asesor de Estructuración y un Consejo Asesor de Gestión Contractual.

La composición y funciones de la Comisión de Personal y del Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

El Presidente podrá crear comités permanentes o transitorios especiales para el estudio, análisis y asesoría en temas de competencia de la Agencia.

ARTÍCULO 22. CONSEJO ASESOR DE GESTIÓN CONTRACTUAL. Son funciones del Consejo Asesor de Gestión Contractual las siguientes:

1. Asesorar al Presidente de la Agencia y al Consejo Directivo sobre lineamientos, metodologías, principios y criterios técnicos, legales y financieros para las fases de pos adjudicación de los proyectos de concesión u otras formas Asociación Público Privada y para el seguimiento a los proyectos de iniciativa privada.

2. Realizar recomendaciones técnicas, financieras y legales sobre adiciones y modificaciones a los contratos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada que tengan un impacto fiscal, y sobre modificaciones tarifarias.

(...)”

De la lectura de las normas citadas se puede concluir que dentro de las competencias generales están las de definir metodologías, criterios, estrategias, planes de acción, modificaciones y ajustes, para asegurar la correcta ejecución de los contratos y proyectos a cargo de la entidad; y que tales competencias están asignadas y repartidas a diferentes vicepresidencias y órganos colegiados asesores. También se puede concluir de la revisión normativa, que las funciones y competencias de las diferentes dependencias que componen la ANI están suficientemente claras y delimitadas, de tal forma que corresponde a ellas la definición de los temas que se requiere para la correcta gestión contractual.

Así las cosas, se propone definir criterios a través de conceptos y decisiones de los órganos correspondientes en torno a los siguientes puntos, entre otros:

- Aplicación de los eventos eximentes de responsabilidad.
- Identificación de las situaciones en las que se configuran los eventos eximentes de responsabilidad.
- Término en el que debe notificarse a la ANI un evento eximente de responsabilidad.
- Parámetro para notificar un hecho, o sus efectos, que pueda constituir un evento eximente de responsabilidad.
- Tratamiento del proceso de traslado de redes.
- Tratamiento de hallazgos arqueológicos.
- Tratamiento de los tiempos relativos a la gestión ambiental, predial y de redes.
- Compra de plazo.
- Aplicación del procedimiento de expropiación administrativa.
- Adquisición predial como requisito del pago de la retribución.
- Términos y plazos para la ejecución contractual.
- Plazo de cura.
- Aprobación de contingencias.

En la unificación de los criterios será necesario trasladar a los supervisores y a las firmas interventoras de los contratos la información relacionada con las definiciones que se adopten en los aspectos mencionados anteriormente para que sean tenidos en cuenta por estos agentes.

En la gestión de los contratos, la ANI ha encontrado algunos mecanismos de solución, de relativamente de sencilla implementación, que ha solucionado algunos de los inconvenientes presentados en la ejecución de los contratos. Por lo anterior, se propone adoptar algunas de las soluciones encontradas y consensuadas al interior de la Entidad, a los escenarios con características comunes en otros contratos, previa validación en el Comité de Regularización Contractual.

4.3. SUFICIENCIA DE RECURSOS INSTITUCIONALES

Como se ha mencionado anteriormente, algunas de las dificultades presentadas están asociadas a la suficiencia de los recursos institucionales, con funciones relacionadas con procedimientos para las revisiones, y toma de decisiones dentro de la dinámica de las diferentes actuaciones del contrato. Por esta razón se propone revisar los siguientes aspectos internos de la ANI:

- La suficiencia del recurso humano para la revisión de los diferentes temas que requieren autorizaciones, permisos o pronunciamientos de la Entidad en aras de identificar si se requiere o no recurso humano adicional u otro tipo de recursos o soportes como puede ser recursos tecnológicos, entre otros, que ayuden a mejorar los tiempos internos de la ANI conservando siempre el estándar de calidad de los trabajos realizados.
- Las metodologías utilizadas para los diversos trámites que requieren recolección de vistos buenos y/o firmas de los funcionarios de las diferentes dependencias involucrados con los temas relacionados con las decisiones que se están tomando, para mejorar la economía en los trámites.

4.4. EVENTUALES MODIFICACIONES EN LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN

A partir de la articulación de las actividades de las diferentes entidades, con fundamento en las competencias citadas a lo largo del presente documento, y definidas las materias anotadas, se abordará, de requerirse, la modificación o ajuste de cada uno de los contratos y proyectos de cuarta generación de concesiones viales que lo requieran, en función de las especificidades y particularidades de cada uno de ellos y de las necesidades concretas.

Para el efecto, se respetarán las limitaciones o restricciones establecidas a nivel constitucional y legal, de conformidad con lo previsto en la jurisprudencia en la materia en cuanto a las modificaciones de los contratos de concesión, para lo cual a continuación se harán unas breves reflexiones sobre dichas limitaciones establecidas desde el punto de vista de la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa en la materia.

Es aceptado y consagrado a nivel legal que los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su propósito y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato. A nivel legal, el artículo 14 y el artículo 16 de la ley 80 de 1993 facultan a las entidades contratantes a i) modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, con la finalidad de evitar la parálisis o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y ii) asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación del servicio. Específicamente, establecen lo siguiente los precitados artículos sobre el particular:

“(…)

ARTICULO 14. DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO

CONTRACTUAL. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejercite algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta ley.

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aún cuando no se consignen expresamente.

PARAGRAFO. En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.

(...)

ARTICULO 16. DE LA MODIFICACION UNILATERAL. Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios.

Si las modificaciones alteran el valor del contrato en un veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo

(...)”

Siguiendo esta línea, la Corte Constitucional en la Sentencia C-949 de 2001, señaló que las prórrogas de los contratos, como una de las especies de modificación son, claramente, un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal.

En el mismo sentido lo señaló la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 13 de agosto de 2009, al advertir que:

“La contratación estatal responde de múltiples maneras a ese mandato y, en cuanto al concepto que se emite, se resalta que la posibilidad de modificar los contratos estatales es una especial forma de hacer prevalecer la finalidad del contrato sobre los restantes elementos del mismo. Por mutabilidad del contrato estatal se entiende el derecho que tiene la administración de variar, dadas ciertas condiciones, las obligaciones a cargo del contratista particular, cuando sea necesario para el cumplimiento del objeto y de los fines generales del Estado.”

Pues bien, teniendo las anteriores referencias legales y jurisprudenciales, es relevante hacer referencia a la Sentencia C-300 de 2012 de la Corte Constitucional, en la cual se hizo un juicioso análisis sobre las modificaciones, adiciones y prórrogas en los contratos de concesión, y las limitaciones o restricciones a los mismos, que resultan aplicables a lo pretendido en el presente informe.

Sostiene la Corte Constitucional que las modificaciones a los contratos de concesión son viables siempre y cuando no se modifiquen los elementos

esenciales, puesto que modificar uno de ellos implicaría convertirlo en otro negocio jurídico. Indica el Alto Tribunal lo siguiente:

“Por último, es preciso resaltar que la modificación del contrato no puede ser de tal entidad que altere su esencia y lo convierta en otro tipo de negocio jurídico, puesto que ya no estaríamos en el escenario de la modificación sino ante la celebración de un nuevo contrato.¹ En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales.²”

En consecuencia, tendría que determinarse qué es un elemento esencial del contrato, para concluir si estamos ante la modificación de un contrato o la creación de un nuevo negocio jurídico. En la misma sentencia que se analiza, la Corte Constitucional señala, en la misma línea en la que lo hace el Consejo de Estado, que, por ejemplo, el plazo y precio de un contrato no son elementos esenciales, pero resulta problemático el tema cuando se trata de la modificación del objeto del contrato, toda vez que no existe consenso en cuanto al carácter esencial de este elemento.

En esa oportunidad concluyó el Alto Tribunal, entre otras cosas, que lo que corresponde frente a una modificación contractual es analizarla caso por caso para determinar si es un cambio esencial o no, ya que, si bien en principio se concluye que el objeto es un elemento esencial del contrato, puede ser complementado sin caer en la creación de un nuevo negocio jurídico. Sostiene la Corte lo siguiente:

“La Sala estima que esta discusión debe ser resuelta a favor de la primera posición, esto es: la reforma del objeto del contrato, en tanto elemento de su esencia, debe tener lugar en un nuevo contrato; permitir lo contrario conllevaría autorizar su sustitución sin el cumplimiento de las formalidades propias del contrato estatal y en perjuicio de los principios que persiguen tales reglas. Esto no significa que el objeto no pueda ser complementado, siempre y cuando se trate

¹ Varios doctrinantes resaltan este punto. Por ejemplo, Dávila Vinueza define la modificación del contrato estatal así: “Cuando se alude a la modificación del contrato se lo hace para referirse a alteraciones, variaciones, sustituciones de calidad, componentes o número de obras, bienes o servicios. No implican la sustitución del género del contrato sino modificaciones que responden a necesidades sobrevivientes o a errores en la fase previa”. Cfr. DAVILA VINUEZA Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la contratación estatal. Bogotá: Editorial Legis, 2001, p. 387.

² Esta disposición señala: “ARTICULO 1501. <COSAS ESENCIALES, ACCIDENTALES Y DE LA NATURALEZA DE LOS CONTRATOS>. Se distinguen en cada contrato las cosas que son de su esencia, las que son de su naturaleza, y las puramente accidentales. Son de la esencia de un contrato aquellas cosas sin las cuales, o no produce efecto alguno, o degeneran en otro contrato diferente; son de la naturaleza de un contrato las que no siendo esenciales en él, se entienden pertenecerle, sin necesidad de una cláusula especial; y son accidentales a un contrato aquellas que ni esencial ni naturalmente le pertenecen, y que se le agregan por medio de cláusulas especiales.”

de la adición de actividades necesarias para su adecuada realización. Es este sentido debe entenderse el citado concepto del 18 de julio de 2002 sobre el contrato de obra. Ciertamente, en el caso de ese contrato en particular, es posible la inclusión de mayores cantidades de obra sin que ello siempre signifique la transformación del objeto. Esto lleva a la Corte a recordar el objeto de un contrato debe analizarse en cada caso, a la luz de la normativa que rige cada tipo de negocio y de las cláusulas pactadas y los demás documentos que hacen parte del contrato”

Hasta el momento, hemos analizado una de las limitaciones impuestas por la Corte Constitucional en el sentido que las modificaciones a los contratos de concesión no pueden tener como objeto el cambio de elementos esenciales del mismo. Igualmente hemos concluido y analizado que es perfectamente factible que se realicen modificaciones, cambios o prórrogas a dichos contratos, y lo anterior parte de la base, adicional a la habilitación legal, del hecho de que los contratos de concesión son considerados de categoría “incompletos”, puesto que en ellos es imposible prever todas las variables que pueden afectar el mismo. Así lo sostiene el Alto Tribunal en la Sentencia que es objeto de análisis, al decir:

*“Las concesiones son por naturaleza contratos incompletos, debido a la incapacidad que existe de prever y redactar una consecuencia contractual para todas y cada uno 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.³ Por ello adquiere especial relevancia **la posibilidad de renegociar y modificar los contratos con el fin, entre otros, (i) de recuperar el equilibrio económico, en los eventos en los que se materializan obstáculos no previsibles, extraordinarios y no imputables al contratista, o (ii) de adecuar la prestación del servicio a las nuevas exigencias de calidad, por ejemplo, desde el punto de vista tecnológico**” (Subraya y negrilla fuera de texto).*

Pues bien, teniendo en cuenta la necesidad de modificar el contrato a lo largo de la relación contractual, la Corte Constitucional en múltiples sentencias analiza la naturaleza del contrato de concesión, de las modificaciones, sus requisitos, finalidades y limitantes, entre las que están la Sentencia C-350 de 1997, Sentencia C-949 de 2001, Sentencia C-068 de 2009, y Sentencia C-300 de 2012. Específicamente en esta última se indica que, adicional a los límites ya vistos, las modificaciones deben ser excepcionales, justificarse en razones

³ Esto no significa que en los contratos no deban diseñarse cláusulas para hacer frente a tales contingencias y que las consideraciones previas sobre el principio de planeación pierdan relevancia.

autorizadas por la ley y debidamente probadas y fundamentadas, y no corresponder a objetos nuevos. Indica lo siguiente el Alto Tribunal:

*“Sin embargo, como se señaló en apartes previos y se deriva de la naturaleza vinculante del contrato y del principio de planeación, la modificación debe ser excepcional y debe (a) justificarse en razones autorizadas por la ley y debidamente probadas y fundamentadas, y (b) no corresponder a objetos nuevos; lo contrario crearía incentivos para que las partes se aprovechen de la alta especificidad de las inversiones que la infraestructura demanda y de que la relación contractual ya se encuentra formada, para comportarse de manera oportunista, es decir, mediante conductas dirigidas a ignorar los principios de la contratación estatal –como la libre competencia y la selección objetiva– y, por esta vía, de la función administrativa constitucionalmente consagrados. Por ejemplo, los contratistas, basados en la expectativa de futuras modificaciones dirigidas al mantenimiento del equilibrio económico del contrato, pueden estructurar ofertas con precios artificialmente bajos solamente con el propósito de lograr la suscripción del acuerdo y una vez obtenida la posición de contraparte del Estado, presionar la renegociación del negocio para obtener nuevas ventajas.”*⁴ (Subraya y negrilla fuera de texto).

⁴ Sobre conductas oportunistas en el marco de la renegociación de los contratos de concesión ver GUASH, J. Luis. “Concesiones en infraestructura. Cómo hacerlo bien.” Washington: Banco Mundial, 2005. este autor explica: “Los gobiernos no son los únicos que pueden llegar a comportarse de manera oportunista. Una vez que una empresa privada ha recibido una concesión en el sector de infraestructura, puede que decida actuar para «presionar» al gobierno –por ejemplo, insistiendo en una renegociación del contrato para obtener condiciones más favorables o utilizando captura regulatoria–. Las fuertes ventajas de información de la empresa comparada con el gobierno (y, en muchos casos, en relación con otros operadores potenciales) y las influencias percibidas en la negociación pueden convertirse en fuertes incentivos para procurar la renegociación de un contrato y asegurarse un acuerdo mejor que el original. Los acuerdos regulatorios que así se establezcan pueden resultar menos eficientes para proteger a los usuarios contra los abusos de los monopolios. Por tal motivo, el diseño de las regulaciones, los contratos de concesión y de privatización, así como los acuerdos de implementación pueden afectar de manera significativa el rendimiento del sector y la incidencia de renegociaciones (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas 1999; Gómez-Ibáñez 2003; Guasch y Spiller 2001; Manzetti 2000).” P.p. 26-27. Más adelante agrega: “En principio, **la renegociación puede ser un instrumento positivo cuando aborda la naturaleza forzosamente incompleta de los contratos de concesión. Si se utiliza correctamente, la renegociación puede aumentar el bienestar común.** Aunque la existencia de algún grado de renegociación es aconsejable, adecuada y natural, esta alta incidencia excede los niveles esperados y razonables y pone en tela de juicio la validez del modelo de concesión. Podría incluso indicar un comportamiento oportunista excesivo por parte de nuevos operadores o de los gobiernos. Tal comportamiento socava la eficiencia de los procesos y del bien común, ya que la renegociación se suscita meramente entre el gobierno y el operador, de modo tal que no se encuentra sujeta a presiones competitivas y la disciplina que ello trae aparejado. **Cuando se implementa de manera oportunista o estratégica por parte de un operador o del gobierno, con el fin de procurarse**

Adiciona la Corte Constitucional, en el mismo sentido, que *“En relación con la restauración del equilibrio económico del contrato, la Sala nuevamente resalta que la modificación debe obedecer solamente a circunstancias no previsibles, extraordinarias y no imputables al contratista”*. Ahora bien, en cuanto a las modificaciones por razones de interés general, debe tenerse en cuenta lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-300 del año 2012, al analizar la Sentencia C-350 de 1997, estableciendo que es factible modificar los contratos por esta causa. Indicó en la Sentencia C-300 del año 2012 lo siguiente:

“Respecto de la modificación del contrato por razones de interés general, por ejemplo, en la sentencia C-350 de 1997⁵, la Corte avaló la constitucionalidad de la introducción por vía legal de modificaciones al contrato de concesión de servicios públicos cuando tenga fundamento en este objetivo, en particular, el establecimiento de límites a la posibilidad de prorrogar los contratos. Por esta razón declaró ajustado a la Carta el artículo 10 de la ley 182 de 1995 que limitó la prórroga de los contratos de concesión de espacios de televisión pública”.

Por último, debe tenerse en cuenta que las eventuales modificaciones a los contratos de concesión, además de cumplir con los requisitos ya explicados, deben respetar el principio de conmutatividad del contrato mismo, según el cual se debe preservar la equivalencia de las condiciones pactadas entre las partes al momento de la celebración del contrato. Así entiende el principio el Consejo de Estado⁶, al indicar:

“(…) en virtud del principio de la buena fe y la conmutatividad de los contratos, con fundamento en los cuales surge la equivalencia de las prestaciones entre las partes al momento de celebración del contrato,

beneficios adicionales, y no bajo la motivación de la naturaleza incompleta del contrato, la renegociación puede perjudicar la integridad de una concesión, afectar al bienestar general y amenazar el programa de reforma estructural deseado de la infraestructura en cuestión. La alta incidencia de renegociaciones que se expone en la presente obra debería ser motivo de preocupación. || **La renegociación, y la renegociación oportunista en particular, puede menoscabar o eliminar los beneficios esperados de una licitación competitiva.** Si la subasta está diseñada correctamente y ofrece suficientes incentivos, el proceso de licitación competitiva, con miras a la adjudicación del derecho de operar una concesión durante una cantidad determinada de años, debería encontrar (seleccionar) al operador más eficiente. Si los ofertantes perciben que la renegociación es factible y probable, entonces sus incentivos así como sus ofertas se verán afectados. De esta manera, es probable que, mediante el proceso, no se seleccione al operador más eficiente sino al más habilidoso en cuestiones de renegociación. Las renegociaciones sólo deben desarrollarse cuando están justificadas por las contingencias expresadas en el contrato original o por importantes acontecimientos imprevistos” (negrilla fuera del texto). P.p. 37-38.

5 M.P. Fabio Morón Díaz.

6 Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección b, mediante la sentencia del 27 de marzo de 2014, Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth, radicación número: 25000-23-26-000-1998-03066-01(20912)

que debe ser preservada a lo largo de toda su ejecución, resulta procedente el reconocimiento de los perjuicios sufridos por el contratista. (...)”.

Partiendo de la anterior noción, bajo el principio de conmutatividad de los contratos de concesión, desde la celebración del contrato cada parte contratante sabe con certeza lo que debe y lo que puede esperar de la otra parte, necesitando la existencia de proporción y equilibrio entre cargas y beneficios, de modo que las ventajas que cada parte obtendrá se hallan determinadas desde el mismo momento de la celebración del contrato, situación que debe ser tenida en cuenta al momento de cualquier modificación a los contratos de concesión.

En conclusión, con fundamento en las competencias citadas a lo largo del presente documento, de requerirse la modificación o ajuste de cada uno de los contratos y proyectos de cuarta generación de concesiones viales que lo requieran, en función de las especificidades y particularidades de cada uno de ellos y de las necesidades concretas. Dichas modificaciones deberán respetar las limitaciones explicadas anteriormente establecidas a nivel legal y jurisprudencial, así como el interés general y la garantía del principio de conmutatividad de los contratos en favor de la entidad contratante y del contratista.

Igualmente, atendiendo que cada uno de los contratos y proyectos de cuarta generación de concesiones viales tienen especificidades y particularidades propias y necesidades concretas, se evaluará la posibilidad, de considerarlo estrictamente necesario, previo a realizar la modificación correspondiente, de acudir a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para obtener el concepto correspondiente.

Ahora bien, dando estricto cumplimiento a los requisitos explicados anteriormente, debe excluirse de todo escenario que la utilización de los instrumentos propios que otorga la ley y la jurisprudencia nacional conllevaría a un escenario de responsabilidad del Estado. Esto, ya que dichos instrumentos están consagrados para asegurar el adecuado cumplimiento de los fines propios del Estado y del contrato mismo. En consecuencia, se excluye igualmente el desequilibrio económico del contrato o la teoría de la imprevisión como consecuencia de la utilización de dichos instrumentos, ya que, se repite, tienen como finalidad el aseguramiento del cumplimiento del contrato y están justificados, en cuanto a su uso, en la ley y jurisprudencia explicada.

Para terminar, y a modo de conclusión, debe especificarse que cualquier tipo de modificación a los contratos deberá seguir lo contemplado en la ley y la jurisprudencia nacional, dando estricto cumplimiento al principio de legalidad.

5. CUADROS ANEXOS

A continuación, se relaciona el listado de proyectos por “olas” y su correspondiente avance de adquisición predial.

5.1 Primera ola:

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Girardot - Honda - Puerto Salgar	UF 1	15-ene-16	1-nov-17	18	17	94%	14	77,78%
Girardot - Honda - Puerto Salgar	UF 2	30-nov-15	1-nov-17	146	105	72%	34	23,29%
Girardot - Honda - Puerto Salgar	UF 3	3-nov-15	18-oct-18	133	102	77%	37	27,82%
Girardot - Honda - Puerto Salgar	UF 4.1	15-feb-16	1-nov-17	6	6	100%	5	83,33%
Girardot - Honda - Puerto Salgar	UF 4.2	15-feb-16	1-nov-17	71	56	79%	25	35,21%
Girardot - Honda - Puerto Salgar	UF 5.1	15-mar-16	18-oct-18	86	54	63%	33	38,37%
Girardot - Honda - Puerto Salgar	UF 5.2	15-mar-16	18-oct-18	58	5	0%	1	1,72%
Girardot - Honda - Puerto Salgar	UF 5.3	15-mar-16	18-oct-18	2	2	100%	0	0,00%

Girardot - Honda - Puerto Salgar	UF 5.4	15-mar-16	18-oct-18	30	25	83%	10	33,33%
Girardot - Honda - Puerto Salgar	SUBTOTAL			550	372	68%	159	28,91%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Autopista Conexión Pacífico 3	UF 1	30-oct-16	16-oct-17	195	138	70,77%	118	60,51%
Autopista Conexión Pacífico 3	UF 2	7-oct-16	30-sep-20	89	57	64,04%	42	47,19%
Autopista Conexión Pacífico 3	UF 3-1 y UF 3-2	14-may-16	9-oct-19	180	81	45,00%	58	32,22%
Autopista Conexión Pacífico 3	UF 4	1-sep-16	8-oct-19	64	37	57,81%	29	45,31%
Autopista Conexión Pacífico 3	UF 5	1-dic-16	2-oct-20	118	27	22,88%	0	0,00%
Autopista Conexión Pacífico 3	SUBTOTAL			646	340	52,63%	247	38,24%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	UF 1	1-abr-16	17-sep-17	90	36	40,00%	19	21,11%
Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	UF 2	1-abr-16	18-oct-18	7	6	85,71%	1	14,29%
Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	UF 4	1-feb-16	21-dic-17	116	114	98,28%	87	75,00%
Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	UF 5	3-nov-15	21-abr-18	100	98	98,00%	84	84,00%

Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	UF 6	1-feb-16	21-abr-18	171	86	50,29%	40	23,39%
Cartagena - Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad	SUBTOTAL			484	340	70,25%	231	47,73%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Autopista Conexión Pacífico 1	UF 1	10-may-18	15-abr-21	30	30	100,00%	17	56,67%
Autopista Conexión Pacífico 1	UF2	10-may-18	6-abr-23	75	58	77,33%	26	34,67%
Autopista Conexión Pacífico 1	UF3	10-may-18	6-abr-23	5	5	100,00%	4	80,00%
Autopista Conexión Pacífico 1	UF4-1	10-may-18	10-dic-21	10	5	50,00%	3	0,00%
Autopista Conexión Pacífico 1	UF4-2	10-may-18	10-dic-21	121	41	33,88%	8	6,61%
Autopista Conexión Pacífico 1	SUBTOTAL			241	139	57,68%	58	24,07%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Autopista Conexión Pacífico 2	UF1 SUBSECTOR VARIANTE	28-nov-16	15-oct-18	107	79	73,83%	45	42,06%
Autopista Conexión Pacífico 2	UF1	26-jul-16	15-oct-18	34	33	97,06%	31	91,18%
Autopista Conexión Pacífico 2	UF2	30-jul-16	10-oct-20	58	48	82,76%	35	60,34%
Autopista Conexión Pacífico 2	UF3	25-jul-16	10-oct-20	2	2	100,00%	2	100,00%
Autopista Conexión Pacífico 2	UF4	6-nov-15	10-oct-20	4	4	100,00%	0	0,00%

Autopista Conexión Pacífico 2	UF5	6-nov-15	31-oct-16	0	0	100,00%	0	0,00%
Autopista Conexión Pacífico 2	SUBTOTAL			208	166	79,81%	113	54,33%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Perimetral de Oriente	UF1 Salitre - Guasca, Interseccion hacia Guatavita (Cuatro esquinas - Sesquile)	16-ene-16	21-feb-17	31	31	100,00%	25	80,65%
Perimetral de Oriente	UF 2 A: Sopó - Salitre	22-jul-16	15-sep-17	215	206	95,81%	137	63,72%
Perimetral de Oriente	UF 2 B: Salitre - La Calera	22-jul-16	15-sep-17					
Perimetral de Oriente	UF3 La Calera - Pacios - (Bogotá - Choachí)	2-may-16	15-sep-17	206	187	90,78%	122	59,22%
Perimetral de Oriente	UF 4 La Calera - Choachí	30-ago-16	15-dic-18	414	306	73,91%	59	14,25%
Perimetral de Oriente	UF 5 Choachí - PR 26+3060	30-ago-16	15-dic-18	476	315	66,18%	20	4,20%
Perimetral de Oriente	UF 5 Variante de Choachí	1-ago-16	2-abr-19	107	0	0,00%	0	0,00%
Perimetral de Oriente	SUBTOTAL			1449	1045	72,12%	363	25,05%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Autopista Conexión Norte	UF1	27-ene-17	4-ene-21	172	124	72,09%	3	1,74%
Autopista Conexión Norte	UF2,1	20-sep-16	15-ene-19	402	335	83,33%	110	27,36%
Autopista Conexión Norte	UF2,2	1-nov-16	12-ene-19	62	58	93,55%	27	43,55%
Autopista Conexión Norte	SUBTOTAL			636	517	81,29%	140	22,01%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Autopista al Río Magdalena 2	UF1	1-ene-18	7-feb-21	68	37	54,41%	0	0,00%
Autopista al Río Magdalena 2	UF2	2-oct-17	7-feb-21	99	35	35,35%	0	0,00%
Autopista al Río Magdalena 2	UF3	22-nov-16	18-feb-19	193	51	26,42%	3	1,55%
Autopista al Río Magdalena 2	UF4,1	4-jun-16	18-feb-19	17	15	88,24%	9	52,94%
Autopista al Río Magdalena 2	UF4,2	4-jun-16	18-feb-19	24	9	37,50%	9	37,50%
Autopista al Río Magdalena 2	SUBTOTAL			401	147	36,66%	21	5,24%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Mulaló - Loboguerrero	UF 1	Depende del tramite del Licenciamiento Ambiental y la consolidación de las condiciones precedentes.		12	4	33,33%	0	0,00%
Mulaló - Loboguerrero	UF 2	Depende del tramite del Licenciamiento Ambiental y la consolidación de las condiciones precedentes.		21	8	38,10%	4	19,05%
Mulaló - Loboguerrero	UF 3	Depende del tramite del Licenciamiento Ambiental y la consolidación de las condiciones precedentes.		115	57	49,57%	45	39,13%
Mulaló - Loboguerrero	UF 4	Depende del tramite del Licenciamiento Ambiental y la consolidación de las condiciones precedentes.		16	11	68,75%	9	56,25%
Mulaló - Loboguerrero	UF 5	Depende del tramite del Licenciamiento Ambiental y la consolidación de las condiciones precedentes.		2	1	50,00%	0	0,00%
Mulaló - Loboguerrero	SUBTOTAL			166	81	48,80%	58	34,94%

5.2 Segunda ola:

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Puerto de Hierro - Cruz del Viso	UF 1.1	Aun sin fecha de inicio	Aun sin fecha de entrega	158	18	11,39%	0	0,00%
Puerto de Hierro - Cruz del Viso	UF 1.2	Aun sin fecha de inicio	Aun sin fecha de entrega	57	11	19,30%	0	0,00%
Puerto de Hierro - Cruz del Viso	UF 2	Aun sin fecha de inicio	Aun sin fecha de entrega	160	63	39,38%	0	0,00%
Puerto de Hierro - Cruz del Viso	UF 3	Aun sin fecha de inicio	Aun sin fecha de entrega	37	9	24,32%	0	0,00%
Puerta de Hierro - Cruz del Viso	SUBTOTAL			412	101	24,51%	0	0,00%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Sisga - el Secreto	UF1	31-oct-16	21-oct-18	197	167	84,77%	16	8,12%
Sisga - el Secreto	UF2	28-jun-17	16-oct-19	115	74	64,35%	1	0,87%
Sisga - el Secreto	UF3	28-jun-17	16-oct-19	50	20	40,00%	0	0,00%
Sisga - el Secreto	UF4	30-abr-17	16-oct-19	121	53	43,80%	0	0,00%
Sisga - el Secreto	SUBTOTAL			483	314	65,01%	17	3,52%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Villavicencio Yopal	UF 1	3-sep-16	13-ago-20	386	23	5,96%	0	0,00%
Villavicencio Yopal	UF 2	3-sep-16	19-ago-19	118	8	6,78%	0	0,00%
Villavicencio Yopal	UF 3	3-sep-16	19-ago-19	134	12	8,96%	0	0,00%
Villavicencio Yopal	UF 4	3-sep-16	19-ago-19	100	19	19,00%	0	0,00%
Villavicencio Yopal	UF 5	3-sep-16	19-ago-19	142	10	7,04%	0	0,00%
Villavicencio Yopal	UF 6	3-sep-16	19-ago-19	120	5	4,17%	0	0,00%
Villavicencio Yopal	UF 7	3-sep-16	13-ago-20	309	116	37,54%	0	0,00%
Villavicencio Yopal	SUBTOTAL			1309	193	14,74%	0	0,00%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 1.1	9-nov-16	8-jul-17	0	0	0,00%	0	0,00%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 1.2			0	0	0,00%	0	0,00%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 1.3			0	0	0,00%	0	0,00%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 2.1	8-abr-17	7-may-19	0	0	0,00%	0	0,00%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 2.2			0	0	0,00%	0	0,00%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 2.3			68	53	77,94%	11	16,18%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 3.1	1-ago-17	7-nov-18	21	15	71,43%	8	38,10%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 3.2			0	0	0,00%	0	0,00%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 3.3			0	0	0,00%	0	0,00%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 3.4			0	0	0,00%	0	0,00%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 4	1-ago-17	7-may-19	99	65	65,66%	27	27,27%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 5	1-jun-17	7-nov-20	21	20	95,24%	10	47,62%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 6	1-jun-17	7-nov-20	2	2	100,00%	1	50,00%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 7	1-jun-17	7-may-20	18	17	94,44%	12	66,67%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 8	8-nov-17	7-may-19	20	12	60,00%	6	30,00%
Bucaramanga - Barrancabermeja-Yondó	UF 9	8-nov-17	7-may-20	110	46	41,82%	16	14,55%

Bucaramanga - Barrancabermeja- Yondó	SUBTOTAL			359	230	64,07%	91	25,35%
---	-----------------	--	--	------------	------------	---------------	-----------	---------------

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Santana - Mocoa- Neiva	UF 1	19-abr-17	5-sep-19	165	22	13,33%	0	0,00%
Santana - Mocoa- Neiva	UF2	15-jun-17	5-sep-19	82	41	50,00%	14	17,07%
Santana - Mocoa- Neiva	UF 3	21-sep-16	29-ago-19	121	106	87,60%	15	12,40%
Santana - Mocoa- Neiva	UF 4	25-sep-17	5-sep-19	51	16	31,37%	0	0,00%
Santana - Mocoa- Neiva	UF 5	15-nov-17	2-sep-19	24	2	8,33%	0	0,00%
Santana - Mocoa- Neiva	UF 6	15-nov-17	3-sep-19	126	34	26,98%	0	0,00%
Santana - Mocoa- Neiva	UF 7	5-dic-17	26-ago-19	172	4	2,33%	0	0,00%
Santana - Mocoa- Neiva	SUBTOTAL			741	225	30,36%	29	3,91%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Santander de Quilichao - Popayán (NUEVO CAUCA)	UF 1	2-oct-17	30-sep-20	244	69	28,28%	5	2,05%
Santander de Quilichao - Popayán (NUEVO CAUCA)	UF 2	2-oct-17	30-jul-21	390	162	41,54%	0	0,00%
Santander de Quilichao - Popayán (NUEVO CAUCA)	UF 3	1-ago-17	29-jul-21	226	95	42,04%	0	0,00%
Santander de Quilichao - Popayán (NUEVO CAUCA)	UF 4	1-ago-17	31-jul-21	277	79	28,52%	2	0,72%
Santander de Quilichao - Popayán (NUEVO CAUCA)	SUBTOTAL			1137	405	35,62%	7	0,62%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Autopistas al Mar 1	UF 1	12-jul-17	15-oct-21	226	155	68,58%	22	9,73%
Autopistas al Mar 1	UF 2	4-nov-17	15-oct-21	172	46	26,74%	0	0,00%
Autopistas al Mar 1		16-nov-16	15-abr-17	0	0	0,00%	0	0,00%
Autopistas al Mar 1	UF3	12-jul-17	15-oct-21	11	9	81,82%	2	18,18%
Autopistas al Mar 1	UF4	-	-	0	0	0,00%	0	0,00%
Autopistas al Mar 1		14-nov-17	31-oct-19	0	0	0,00%	0	0,00%
Autopistas al Mar 1	SUBTOTAL			409	210	51,34%	24	5,38%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Rumichaca - Pasto	UF 1	2-feb-18	15-feb-21	831	155	18,65%	0	0,00%
Rumichaca - Pasto	UF 2	2-feb-18	30-nov-20	116	82	70,69%	0	0,00%
Rumichaca - Pasto	UF 3	2-feb-18	4-ene-20	305	70	22,95%	0	0,00%
Rumichaca - Pasto	UF 4	10-nov-17	15-feb-21	318	278	87,42%	66	20,75%
Rumichaca - Pasto	UF 5	15-feb-17	15-feb-20	479	229	47,81%	23	4,80%
Rumichaca - Pasto	SUBTOTAL			2049	814	39,73%	89	4,34%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Autopistas al mar 2	UF1	24-nov-17	16-dic-21	198	43	21,72%	0	0,00%
Autopistas al mar 2	UF2	12-ene-18	21-dic-20	26	17	65,38%	1	3,85%
Autopistas al mar 2	UF3	12-ene-18	21-dic-20	2	2	100,00%	0	0,00%
Autopistas al mar 2	UF4	20-ene-18	21-dic-20	60	13	21,67%	2	3,33%
Autopistas al mar 2	UF5	7-ene-17	27-dic-19	0	0	0,00%	0	0,00%
Autopistas al mar 2	UF6	-	-	0	0	0,00%	0	0,00%
Autopistas al mar 2	SUBTOTAL			286	75	26,22%	3	1,05%

5.3. Tercera ola:

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Cúcuta - Pamplona	UF 1 - Variante Pamplona			27	3	11,11%	0	0,00%
Cúcuta - Pamplona	UF 2- Pamplona - Pamplonita			45	13	28,89%	0	0,00%
Cúcuta - Pamplona	UF 3 - Pamplonita – El Diamante			152	0	0,00%	0	0,00%
Cúcuta - Pamplona	UF 3 - Pamplonita – El Diamante				0	0,00%	0	0,00%
Cúcuta - Pamplona	UF 4 - El Diamante – La Don Juana			92	0	0,00%	0	0,00%
Cúcuta - Pamplona	UF 5 -La Don Juana – Los Acacios			32	0	0,00%	0	0,00%
Cúcuta - Pamplona	UF 6- Calzada Existente			13	0	0,00%	0	0,00%
Cúcuta - Pamplona	UF 6- Calzada Existente			0	0	0,00%	0	0,00%
Cúcuta - Pamplona	UF 6- Calzada Existente			0	0	0,00%	0	0,00%
Cúcuta - Pamplona	UF 6- Calzada Existente			0	0	0,00%	0	0,00%
Cúcuta - Pamplona	UF 6- Segunda calzada			0	0	0,00%	0	0,00%
Cúcuta - Pamplona	UF 6-Doble calzada Existente			0	0	0,00%	0	0,00%
Cúcuta - Pamplona	SUBTOTAL			361	16	4,43%	0	0,00%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Bucaramanga-Pamplona	UF1			114	25	21,93%	0	0,00%
Bucaramanga-Pamplona	UF2			85	18	21,18%	0	0,00%
Bucaramanga-Pamplona	UF3			52	13	25,00%	0	0,00%
Bucaramanga-Pamplona	UF4			185	74	40,00%	0	0,00%
Bucaramanga-Pamplona	SUBTOTAL			436	130	29,82%	0	0,00%

5.4. Cuarta generación IP:

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Girardot - Ibagué - Cajamarca - GICA	UF 1 TRAMO 1	16-abr-16	2-may-19	70	53	75,71%	49	70,00%
Girardot - Ibagué - Cajamarca - GICA	UF 1 TRAMO 2	16-abr-16	16-abr-20	32	25	78,13%	21	65,63%
Girardot - Ibagué - Cajamarca - GICA	UF 1 TRAMO 3	16-abr-17	16-abr-20	37	24	64,86%	22	59,46%
Girardot - Ibagué - Cajamarca - GICA	UF 2 TRAMO 4	16-abr-20	16-abr-24	106	0	0,00%	0	0,00%
Girardot - Ibagué - Cajamarca - GICA	UF 2 TRAMO 6	16-abr-20	16-abr-24	232	1	0,43%	1	0,43%
Girardot - Ibagué - Cajamarca - GICA	SUBTOTAL			477	103	21,59%	93	19,50%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Malla vial del Meta IP	UF 1			2	0	0,00%	0	0,00%
Malla vial del Meta IP	UF 2			105	0	0,00%	0	0,00%
Malla vial del Meta IP	UF 3			58	0	0,00%	0	0,00%
Malla vial del Meta IP	UF 4			90	0	0,00%	0	0,00%
Malla vial del Meta IP	UF 5			36	0	0,00%	0	0,00%
Malla vial del Meta IP	Doble septima Brigada - Rio Ocoa. Obra a cargo de la Gobernacion del Meta			0	0	0,00%	0	0,00%
Malla vial del Meta IP	UF 6			59	0	0,00%	0	0,00%
Malla vial del Meta IP	UF 7			3	0	0,00%	0	0,00%
Malla vial del Meta IP	UF 8			3	0	0,00%	0	0,00%
Malla vial del Meta IP	UF 9			26	0	0,00%	0	0,00%
Malla vial del Meta IP	UF 10			0	0	0,00%	0	0,00%
Malla vial del Meta IP	UF 11			0	0	0,00%	0	0,00%
Malla vial del Meta IP	SUBTOTAL			382	0	0,00%	0	0,00%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Chirajara - Intersección Fundadores	UF 1	15-sep-16	14-sep-19	9	8	88,89%	2	22,22%
Chirajara - Intersección Fundadores	UF 2	24-jul-17	11-ene-22	31	27	87,10%	11	35,48%
Chirajara - Intersección Fundadores	UF 3	24-jul-17	11-ene-22	21	21	100,00%	19	90,48%
Chirajara - Intersección Fundadores	UF 4	15-sep-16	14-sep-20	3	3	100,00%	3	100,00%
Chirajara - Intersección Fundadores	UF 5	15-sep-16	14-sep-21	19	19	100,00%	18	94,74%
Chirajara - Intersección Fundadores	UF 6	15-dic-16	14-dic-21	29	28	96,55%	15	51,72%
Chirajara - Intersección Fundadores	SUBTOTAL			112	106	94,64%	68	60,71%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Cambao - Manizales	UF 1	21-ene-17	31-dic-20	16	0	0,00%	0	0,00%
Cambao - Manizales	UF 2	21-ene-16	31-dic-20	52	0	0,00%	0	0,00%
Cambao - Manizales	UF 3	N/A	N/A	270	0	0,00%	0	0,00%
Cambao - Manizales	UF 4	N/A	N/A	64	0	0,00%	0	0,00%
Cambao - Manizales	UF 5	N/A	N/A	32	0	0,00%	0	0,00%
Cambao - Manizales	SUBTOTAL			434	0	0,00%	0	0,00%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Vía al Puerto (Buga - Buenaventura)	UF 1	SUJETA A LA SUSCRIPCIÓN DE ACUERDO CON MVVC, COMO ACTIVIDAD PRECEDENTE DEL OTROSÍ N°2		0	0	0,00%	0	0%
Vía al Puerto (Buga - Buenaventura)	UF 2	SUJETA A LA SUSCRIPCIÓN DE ACUERDO CON MVVC, COMO ACTIVIDAD PRECEDENTE DEL OTROSÍ N°2		0	0	0,00%	0	0%
Vía al Puerto (Buga - Buenaventura)	UF 3	SUJETA A LA SUSCRIPCIÓN DE ACUERDO CON MVVC, COMO ACTIVIDAD PRECEDENTE DEL OTROSÍ N°2		0	0	0,00%	0	0%
Vía al Puerto (Buga - Buenaventura)	UF 4	SUJETA A LA SUSCRIPCIÓN DE ACUERDO CON MVVC, COMO ACTIVIDAD PRECEDENTE DEL OTROSÍ N°2		0	0	0,00%	0	0%
Vía al Puerto (Buga - Buenaventura)	UF 5	SUJETA A LA SUSCRIPCIÓN DE ACUERDO CON MVVC, COMO ACTIVIDAD PRECEDENTE DEL OTROSÍ N°2		0	0	0,00%	0	0%
Vía al Puerto (Buga - Buenaventura)	SUBTOTAL			0	0	0,00%	0	0%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Antioquia - Bolívar	UF 1	25-ene-17	25-mar-19	3	3	100,00%	0	0,00%
Antioquia - Bolívar	UF 2	15-nov-18	25-ene-21	461	105	22,78%	0	0,00%
Antioquia - Bolívar	UF 3	1-abr-17	26-feb-19	225	195	86,67%	87	38,67%
Antioquia - Bolívar	UF 4	3-ago-17	29-jul-19	0	0	0,00%	0	0,00%
Antioquia - Bolívar	UF 5	3-ago-17	29-jul-19	2	2	100,00%	1	50,00%
Antioquia - Bolívar	UF 6	15-nov-18	25-ene-21	152	25	16,45%	0	0,00%
Antioquia - Bolívar	UF 7	15-dic-18	25-ene-21	218	125	57,34%	0	0,00%
Antioquia - Bolívar	UF 8	15-nov-17	25-ene-19	289	129	44,64%	0	0,00%
Antioquia - Bolívar	SUBTOTAL			1350	584	43,26%	88	6,52%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Vías del Nus	UF 1	7-jun-17	26-feb-19	34	29	85,29%	4	11,76%
Vías del Nus	UF 2	22-ago-17	26-feb-19	20	18	90,00%	5	25,00%
Vías del Nus	UF 3	7-jun-17	4-sep-20	4	3	75,00%	0	0,00%
Vías del Nus	UF 4	17-feb-18	22-nov-19	59	11	18,64%	1	1,69%
Vías del Nus	UF 5	7-mar-17	16-mar-19	6	0	0,00%	0	0,00%
Vías del Nus	UF 6	2-may-21		0	0	100,00%	0	0,00%
Vías del Nus	SUBTOTAL			123	61	49,59%	10	8,13%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Neiva - Girardot	UF 1	20-sep-16	20-oct-17	10	10	100,00%	9	90,00%
Neiva - Girardot	UF 2	20-jun-18	23-jun-20	119	0	0,00%	0	0,00%
Neiva - Girardot	UF 3	20-ene-18	21-oct-19	3	0	0,00%	0	0,00%
Neiva - Girardot	UF 4	20-jun-18	1-jul-20	199	0	0,00%	0	0,00%
Neiva - Girardot	UF 5	20-may-17	22-oct-18	64	64	100,00%	23	35,94%
Neiva - Girardot	SUBTOTAL			395	74	18,73%	32	8,10%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Accesos Norte a la Ciudad de Bogotá	UF 1	7-abr-18	6-abr-22	0	0	0,00%	0	0,00%
Accesos Norte a la Ciudad de Bogotá	UF 2	7-abr-18	6-abr-22	21	1	4,76%	0	0,00%
Accesos Norte a la Ciudad de Bogotá	UF 3	7-abr-18	6-abr-22	38	0	0,00%	0	0,00%
Accesos Norte a la Ciudad de Bogotá	UF 4	7-abr-21	10-abr-24	0	0	0,00%	0	0,00%
Accesos Norte a la Ciudad de Bogotá	SUBTOTAL			59	1	4,76%	0	0,00%

PROYECTO	UNIDAD FUNCIONAL	FECHA INICIO OBRA	FECHA FIN OBRA (ENTREGA DEL TRAMO)	PREDIOS REQUERIDOS	PREDIOS DISPONIBLES	%	PREDIOS ADQUIRIDOS	%
Tercer Carril Doble calzada Bogotá - Girardot	UF1	29-nov-18	24-may-21	143	7	4,90%	0	0,00%
Tercer Carril Doble calzada Bogotá - Girardot	UF2	24-sep-18	14-ene-23	63	1	1,59%	0	0,00%
Tercer Carril Doble calzada Bogotá - Girardot	UF3	11-jun-19	14-ene-23	438	10	2,28%	0	0,00%
Tercer Carril Doble calzada Bogotá - Girardot	UF4	28-ene-19	14-nov-23	108	8	7,41%	0	0,00%
Tercer Carril Doble calzada Bogotá - Girardot	UF5	16-sep-19	14-ene-23	245	20	8,16%	0	0,00%
Tercer Carril Doble calzada Bogotá - Girardot	UF6	1-feb-19	14-ene-23	939	224	23,86%	0	0,00%
Tercer Carril Doble calzada Bogotá - Girardot	UF7	21-ago-19	14-ene-23	249	45	18,07%	0	0,00%
Tercer Carril Doble calzada Bogotá - Girardot	UF8	18-ene-18	14-oct-18	70	18	25,71%	0	0,00%
Tercer Carril Doble Calzada Bogotá - Girardot				2255	333	14,77%	0	0,00%



Vicepresidenta de la República
MARTHA LUCÍA RAMÍREZ BLANCO

Ministra de transporte
ANGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ

Viceministro de infraestructura
MANUEL FELIPE GUTIERREZ TORRES

Procuraduría general de la nación
FERNANDO CARRILLO FLÓREZ

Presidencia de la ANI
LOUIS FRANCOIS KLEYN

Vicepresidencia jurídica de la ANI
FERNANDO AUGUSTO RAMÍREZ LAGUADI

Otros expertos asesores:

Felipe Ortegón pulido
Beatriz Morales
Juan Duarte

