

Proyecto del Corredor Perimetral de Oriente de Cundinamarca en Colombia

¿de interés público?

El Corredor Perimetral de Oriente de Cundinamarca es un proyecto de logística vial de asociación público-privada (APP) que tiene como objetivo aumentar la conectividad en Bogotá, Colombia. El proyecto es parte del plan de carreteras de cuarta generación (4G) de Colombia, que es el programa más ambicioso del país para crear una red de carreteras con peaje en los últimos años. Para acomodar y atraer inversionistas extranjeros, el gobierno colombiano creó un nuevo banco: la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN). Sin embargo, este proyecto supone conflictos en el desarrollo de infraestructura que no pueden subestimarse, incluyendo:

- falta de pruebas de que el proyecto tenga utilidad pública
- aumento de la carga tributaria para los ciudadanos de Colombia
- falta de consultas y rendición de cuentas apropiadas
- impactos sociales y ambientales.

Es fundamental establecer mejores mecanismos para la implementación de políticas de salvaguardia para todas las instituciones financieras involucradas en proyectos de infraestructura. Esto es tan importante como reflexionar críticamente sobre los procesos, el conocimiento y la participación financiera en las primeras etapas de los proyectos de infraestructura.

Detalles del proyecto

El proyecto del Corredor Perimetral de Oriente tiene como objetivo desarrollar un eje vial de norte a sur en la parte oriental de Bogotá, la capital de Colombia. Consiste en la rehabilitación, construcción, mejoramiento, operación y mantenimiento de 152,08 km de rutas en ocho municipios del departamento de Cundinamarca. El objetivo declarado es brindar una forma alternativa de llegar a la capital y al oriente del país, aliviando así el tráfico en las afueras de Bogotá.

Esta obra ha sido declarada tanto de "utilidad pública" y como de "interés nacional". Pero el proyecto también atraviesa áreas cercanas a diferentes reservas forestales protegidas y productivas que son ricas en recursos hídricos, así como territorios de alta importancia cultural.

El proyecto es parte del plan de carreteras 4G de Colombia, que es el programa más ambicioso del país para crear una red nacional de carreteras con peaje en los últimos años. El plan 4G busca construir cerca de 8.000 km de rutas, con una inversión de aproximadamente USD 1.300 millones (casi COP 50 billones). Para implementar este programa, se desarrolló un paquete regulatorio que permite la participación financiera de actores privados a través de APP.

Perspectivas institucionales y papel de las instituciones financieras internacionales

En Colombia, la existencia de una agenda específica para implementar las APP es claramente identificable en las políticas y prácticas de los bancos multilaterales de desarrollo². Esta agenda ha consistido en un paquete de proyectos de inversión y asistencia técnica para la adecuación regulatoria e institucional en el ámbito de las APP. Un ejemplo es el programa de apoyo en el proceso de participación privada y concesiones en infraestructura (PPCI)³ que fue apoyado técnica y financieramente por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁴. Este último es uno de los principales financiadores del Corredor Perimetral de Oriente. Entre los principales resultados del programa se encuentra la estructuración de la Ley de APP N°1508 de 2012, que estableció el régimen jurídico de las APP en el ámbito nacional⁵.

Otro tema a considerar es la creación de la FDN como banco nacional de desarrollo para buscar fuentes de financiamiento, especialmente del sector privado. La FDN es una entidad mixta, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la participación de varios bancos extranjeros. Por ejemplo, el 8,9% de sus acciones son propiedad de la Corporación Financiera Internacional (CFI) del BM, el 8,9% del Banco Japonés Sumitomo Mitsui Banking Corporation y el 8,7% del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF). El gobierno nacional, a través del Grupo Bicentenario SAS (sociedad holding que comprende algunas de las empresas en las que el Estado ha participado en un conglomerado financiero conformado por empresas estatales) posee el 73,4% de las acciones.

El Corredor Perimetral de Oriente: un proyecto de interés nacional

Durante la última década, Colombia reformuló sus regulaciones nacionales para introducir un nuevo caso para que se implementen proyectos de infraestructura. La declaración de "utilidad pública" y "proyecto de interés nacional" de proyectos viales se realiza sobre la base de la Ley N°1682 de 2013⁶, y documento N°3762 de 2013 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) sobre Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos estratégicos y de interés nacional⁷. Allí se establecieron medidas y disposiciones para agilizar los procesos de construcción de carreteras en relación con la adquisición de tierras, consultas comunitarias previas, permisos y trámites ambientales, cuestiones que fueron consideradas "problemáticas" por el gobierno nacional.

Los proyectos declarados como de "utilidad pública" son obras que, en consideración al gobierno nacional, beneficiarán el interés de una sociedad en su conjunto; por lo tanto, los intereses particulares deben ceder ante el general. Específicamente, el Corredor Perimetral de Oriente fue declarado proyecto de "utilidad pública" por la Resolución N°309 de 2014 de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Este tema es relevante en relación con la adquisición de terrenos para la construcción del proyecto (ver más abajo)

Costo, financiamiento e impacto fiscal del proyecto

El Corredor Perimetral de Oriente ha sido desarrollado como APP – bajo el Contrato de Concesión N°002 de 2014 firmado el 8 de septiembre de 2014 – entre el consorcio POB S.A.S. y la ANI⁸. El socio privado (concesionario) está conformado por la empresa israelí Shikun & Binui e InfraRed Capital Partners, un fondo de gestión de inversiones⁹. El contrato tiene una duración de 30 años y un valor aproximado de USD 450 millones – COP 1.647.776.111.169 – (valor de diciembre de 2012).

El modelo de financiamiento del proyecto establece que el pago al socio privado se realizará de dos maneras:

- el pago de tasas de ruta por parte de los usuarios (peajes) y
- un flujo de transferencias presupuestarias anuales asignadas, denominadas "vigencias futuras", que en Colombia permite planificar y financiar proyectos con una perspectiva de mediano y largo plazo.

Vale la pena señalar que las "vigencias futuras" no se contabilizan como deuda, sino como obligaciones contingentes, lo que contribuye al objetivo de no aumentar los niveles de deuda¹⁰. Sin embargo, esto significa que se está creando deuda de una manera oculta.

El contrato de concesión establece que el concesionario (o socio privado) tiene la responsabilidad de gestionar y obtener el financiamiento y los recursos necesarios para ejecutar todas las obligaciones/tareas establecidas en el contrato. La ANI informó que el financiamiento del proyecto tiene reserva legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley N°1712 de 2014 (Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional), en la que se establece como una de las excepciones al derecho de acceso a la información que se relacione con datos sobre el comportamiento financiero de las personas¹¹.

A pesar de esta restricción, ha sido posible identificar algunas fuentes de financiamiento. El proyecto se financia principalmente mediante una combinación de modalidades que comprende préstamos de bancos nacionales, préstamos de bancos multilaterales de desarrollo y recursos de bancos privados:

- un préstamo de USD 156 millones del BID (aproximadamente COP 470 mil millones)¹²
- un préstamo sindicado entre la brasileña Corpbanca, la colombiana Bancolombia y la FDN¹³, por un valor aproximado de USD 227 millones (COP 870 mil millones).

El total de préstamos es de aproximadamente USD 350 millones (COP 1,34 billones), lo que permite cerrar financieramente el proyecto en mayo de 2016.

En cuanto a los cálculos de ganancias y beneficios económicos para el país, algunas evaluaciones han determinado que las expectativas del proyecto 4G no se han cumplido. En el caso del Corredor Perimetral de Oriente, CONPES N°3761 de 2013¹⁴ estima que el proyecto tendría una tasa de rendimiento del 12,70% para los ejecutores del proyecto¹⁵. Esto significa que sería el menos rentable de todos los proyectos 4G pioneros en el país (según la ANI, el promedio nacional es del 18,36%)¹⁶. En línea con este bajo rendimiento, el análisis de costo-oportunidad determinó que las ganancias eran casi iguales al monto de la inversión, es decir, la ganancia es cercana a cero¹⁷.

La declaración de utilidad pública debe estimar el margen de rentabilidad de un proyecto. Sin embargo, en el caso del Corredor Perimetral de Oriente, hay al menos dos cuestiones críticas a considerar:

Los riesgos y los posibles impactos ambientales no se consideraron como parte de la evaluación.

Sorprendentemente, el proyecto solo requiere la Licencia Ambiental para el 20% del diseño. Por lo tanto, la estimación no incluye los costos futuros que deben ser asumidos por el Estado en el caso de que se materialicen pasivos o se deban abordar los impactos ambientales. Como resultado, la declaración de utilidad pública no se basó en un escenario en el que los beneficios económicos proyectados se sopesan con posibles impactos ambientales.

Debido a los cambios del trazado y la suspensión de la construcción en dos de los tramos de la carretera (ver más abajo), se han generado nuevos costos. Como proyecto con poca rentabilidad, los verdaderos beneficios económicos del mismo, estimados por la ANI, están en duda.

Principales conflictos del proyecto

A lo largo del proyecto ha habido conflictos sobre el diseño del trazado de la carretera. Desde la fase inicial del desarrollo del proyecto, las comunidades solicitaron la revisión del trazado, ya que atraviesa zonas de interés hídrico, como acueductos y manantiales, poniendo en riesgo la disponibilidad y calidad del agua. En este contexto, en 2017, la empresa privada avanzó un estudio para dos de los cinco segmentos de la carretera, las denominadas unidades 4 y 5, por su cercanía a diversas fuentes de agua. El 1 de agosto de 2018, se formalizó un acto de reconocimiento de un evento de fuerza mayor (el evento eximente de responsabilidad (EER)¹⁸. A través de él, las partes acordaron suspender la ejecución de actividades y obras asociadas a las unidades 4 y 5, debido a que los estudios determinaron posibles impactos en diferentes puntos hídricos.

Actualmente las unidades 4 y 5, que representan el 60% de la inversión, están suspendidas porque la ANI y la concesionaria deben cambiar el trazado del proyecto para preservar áreas de interés hídrico. Esta situación reveló brechas y falta de información en los estudios sociales y ambientales del proyecto. Además, ilustraba fallas deficientes en la planificación y el diseño, ya que no tenía en cuenta el conocimiento de las comunidades locales a través de un proceso de participación pública efectiva.

Informes de auditoría realizados por la ANI durante el primer semestre de 2020¹⁹ indican que este hecho ha dado lugar a posibles incumplimientos contractuales debido a retrasos en la generación de los instrumentos y acciones necesarias para la continuidad de la ejecución del contrato, dentro del plazo acordado en el EER. También reportaron riesgos, como una posible pérdida de validez de la Licencia Ambiental otorgada para la construcción de la carretera alternativa de Choachí²⁰, debido a retrasos en la implementación de las unidades 4 y 5. Sobre este punto, la ANI informó que no se habían realizado modificaciones contractuales a la fecha, que establezcan algún cambio en el trazado. Actualmente, la concesionaria y la ANI están evaluando y analizando las alternativas en diálogos de mesa de trabajo con la Contraloría General de la República²¹. Estos diálogos forman parte del programa "Compromiso Colombia" de la Oficina, que incluye proyectos que han tenido una implementación problemática.

El proyecto también tuvo problemas relacionados con la adquisición de predios. Como se mencionó anteriormente, la declaración de utilidad pública permite la limitación del derecho a la propiedad. En el caso del Corredor Perimetral de Oriente, el diseño inicial del proyecto requirió la adquisición de 1.524 inmuebles, correspondientes a 453 familias, de las cuales 385 requirieron desplazamiento físico y 68 enfrentaron algún impacto económico. Es importante destacar que el proceso de adquisición generó incertidumbre, desacuerdo y falsas expectativas en las poblaciones locales, y se ha informado que, muchas veces, se usó la intimidación durante las negociaciones²². Sin embargo, hay dudas sobre qué pasará con esta tierra (propiedades) si se cambia el trazado en las unidades 4 y 5, y si será necesario comprar nuevas propiedades para terminar el proyecto.

En cuanto a la participación ciudadana, la ANI informó que, a la fecha, se han realizado diferentes reuniones informativas en las que han involucrado a las comunidades de los diferentes sitios y centros urbanos que forman parte del área de influencia directa del proyecto. La ANI indicó que, durante la etapa de implementación del proyecto, se ha promovido la participación de los habitantes de la zona y usuarios de la vía a través del Programa de Información y Participación Comunitaria²³.

Sin embargo, las comunidades argumentaron que la socialización del Estudio de Impacto Ambiental por parte de la empresa era deficiente y que no había una participación real de la comunidad en la identificación de los impactos potenciales del proyecto, ni en la formulación de medidas de gestión para mitigarlos. También es importante mencionar que el espacio donde se están evaluando y analizando las alternativas de trazado vial no ha contado con la participación de la Auditoría y Fiscalización Ciudadana de Choachí. Además, las comunidades han solicitado audiencias públicas, han presentado peticiones y han organizado movilizaciones masivas, con acciones colectivas como protestas y sentadas. También han enviado peticiones a la ANI en oposición a la construcción de la carretera, redactado y difundido declaraciones, informes y documentos, entre otras medidas.

Resultados generales

Este caso ilustra conflictos en el desarrollo de infraestructura que no pueden subestimarse. Debe haber más información y debate público sobre la infraestructura en la región y cómo se entiende, qué tipo de infraestructura se está construyendo y para quién. Es necesario desarrollar diferentes narrativas sobre infraestructura y reflexionar críticamente sobre los procesos, el conocimiento técnico y la participación financiera en las primeras etapas de la estructuración y diseño del proyecto.

También hay fallas importantes en la etapa de implementación. Los conflictos esbozados anteriormente, indican que existen dudas sobre la correcta aplicación de las salvaguardias sociales y ambientales de las instituciones financieras, específicamente el marco de políticas del BID, y el cumplimiento de las Normas de Desempeño de la CFI que son requeridas por la FDN para el desarrollo del proyecto. Es fundamental establecer mejores mecanismos para la implementación de políticas de salvaguardia para todas las instituciones financieras involucradas en el financiamiento del proyecto (bancos multilaterales, FDN, bancos comerciales y fondos de inversión).

Las declaraciones de utilidad pública también deben contar con una licencia ambiental emitida como requisito previo obligatorio. En el caso del Corredor Perimetral de Oriente, esta se emitió varios años después de que comenzara su construcción. Los impactos ambientales deben ser considerados en el análisis de los beneficios de un proyecto en particular, antes de su declaración como utilidad pública²⁴.

En el futuro, se necesita un enfoque diferente para garantizar que los proyectos de infraestructura respondan a las necesidades de las comunidades locales, apoyen su desarrollo y no dañen el medio ambiente.

Referencias

- 1 El autor agradece los aportes y testimonios de Edwin Novoa, investigador de la Asociación Ambiente y Sociedad, y Ricardo Perdomo, de la Veeduría y Auditoría Ciudadana de Choachí.
- 2 Cruz, D. (2016). Asociaciones Público-Privadas desde la banca multilateral. Implementación en América Latina. Parte I, Asociación Ambiente y Sociedad: <https://www.ambienteysociedad.org.co/asociaciones-publico-privadas-desde-la-banca-multilateral-implementacion-en-america-latina/>
- 3 Véase: <https://www.dnp.gov.co/programas/participacion/C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/Paginas/participacion/C3%B3n-privada-y-en-proyectos-de-infraestructura.aspx>
- 4 Para más información sobre el papel del Grupo BID en la promoción de las APP en Colombia, véase BID (2019). Public-Private Partnerships (PPPs) for Infrastructure: Spotlight on Colombia. Development Effectiveness Briefs N°6 /2019.
- 5 Ley 1508 de 2012: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/Ley150810012012.pdf>
- 6 Véase: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=55612>
- 7 El CONPES es una autoridad nacional de planificación y sirve como órgano asesor del gobierno en aspectos de desarrollo económico y social. Para ello, elabora documentos sobre el desarrollo de políticas generales. El CONPES N°3762 2013 se puede consultar aquí: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3762.pdf>
- 8 Los documentos del contrato y del proyecto se pueden consultar en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-19-1611851>
- 9 Véase: <https://pob.com.co/quienes-somos/>
- 10 Véanse las referencias al uso de vigencias futuras en el préstamo del BM 2018 a la Compañía de Metro de Bogotá, con la garantía de la República de Colombia: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/771821533439847685/pdf/PAD-final-07162018.pdf>
- 11 Respuesta a la Ley de Peticiones con Radicado ANI 2021-409-017020-2 del 15 de febrero de 2021.
- 12 CO-L1159: Perimetral Oriental de Bogotá Asociación Público Privada, BID: <https://www.iadb.org/es/project/CO-L1159>
- 13 Véase: https://www.fdn.com.co/sites/default/files/fdn_comunicadocierperimetraldeorientemay25_002_2.pdf
- 14 Documento CONPES N°3761 de 2013: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3761.pdf>
- 15 El análisis se realiza a través de la Tasa Interna de Retorno Económico, calculando todas las ganancias generadas durante la vida útil del proyecto menos los costos generados por el proyecto, sin tener en cuenta los costos de pagos de capital e intereses.
- 16 Novoa, E. (2020). Utilidad Pública: Derechos vulnerados e impactos ambientales, Asociación Ambiente y Sociedad. Véase: https://www.ambienteysociedad.org.co/wp-content/uploads/2020/04/Utilidad_Publica_Derechos_Vulnerados_Impactos_Ambientales_AAS.pdf
- 17 Estos indicadores pueden ser cuestionados tanto por las metodologías y las limitaciones de sus variables como por la conceptualización sobre el desarrollo y bienestar que generan. Este texto no da tal discusión. Sin embargo, se presentan algunas de sus limitaciones. Véase: Novoa, E. (2020).
- 18 El concesionario presentó una oferta de obra considerando la estructuración realizada por la ANI, bajo este argumento se justifica el Evento Eximente de Responsabilidad para el concesionario.
- 19 Informe de auditoría a la gerencia de la ANI respecto al monitoreo y control de las obligaciones ambientales durante la implementación de proyectos de APP (2020): https://www.ani.gov.co/sites/default/files/auditoria_a_la_gestion_de_la_ani_al_seguimiento_y_control_de_las_obligaciones_ambientales.pdf; Informe de auditoría a la dirección de la ANI respecto al reconocimiento de eventos eximentes de responsabilidad durante la ejecución de proyectos de APP (2020): https://www.ani.gov.co/sites/default/files/auditoria_al_reconocimiento_de_eventos_eximentes_de_responsabilidad.pdf
- 20 Licencia ambiental otorgada por Resolución N°0248 de 10 de marzo de 2016: http://portal.anla.gov.co/sites/default/files/res_0248_10032016.pdf
- 21 Respuesta al Derecho de Petición con Radicado ANI 2021-409-017020-2 del 15 de febrero de 2021.
- 22 También se ha informado que la empresa matriz de la empresa, Shikun. & Binui (S&B) está siendo investigado por el presunto pago de sobornos a funcionarios de otros países. Véase: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/perimetral-de-oriente-la-gente-tenia-la-razon/> Véase también: Prieto, A. (2017), Conflictos ambientales en los páramos de la Sabana de Bogotá, Asociación Ambiente y Sociedad: <https://www.ambienteysociedad.org.co/conflictos-socioambientales-en-los-paramos-de-la-sabana-de-bogota/>
- 23 Respuesta al Derecho de Petición con Radicado ANI 2021-409-017020-2 del 15 de febrero de 2021.
- 24 Esta, y otras recomendaciones sobre utilidad pública, se pueden encontrar en Novoa, E. (2020).

