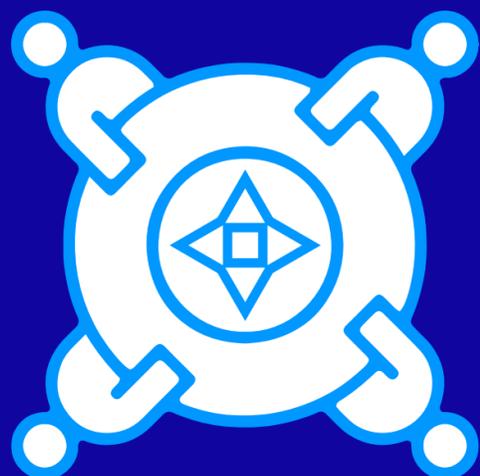


ProBogotá

Fundación para el progreso de la región



Mesa de expertos en movilidad

Seguimiento al plan de obras e
impacto en el espacio público.

Metodología

La Mesa de Expertos en Movilidad nace como una iniciativa para poner al alcance de todos mensajes técnicos sobre temas coyunturales de la movilidad de Bogotá y la región y lograr incidir de manera conjunta en la toma de decisiones, a partir de discusiones técnicas sin la influencia de dinámicas políticas o intereses particulares. La metodología utilizada para la elaboración de los documentos técnicos parte de la construcción y envío a los miembros de la Mesa de Expertos de un “white paper”, sobre el cual se detalla el estado del arte a nivel local e internacional del tema objeto de estudio, para luego organizar la conversación a través de mesas. Este documento corresponde a la conversación de la Mesa 6: Seguimiento al plan de obras e impacto en el espacio público.

Integrantes

Carolina Álvarez; Juan Pablo Bocarejo; María Fernanda Cárdenas; Andrés Escobar; Carlos García; Luis A. Guzmán; Darío Hidalgo; Daniel Jaramillo; Felipe Mariño; Carlos F. Pardo; María Fernanda Ramírez; Alexander Reyes; Julia Rey, Erik Vergel-Tovar, Carlos Urrego; Eduardo Bayon; Germán Lleras.

Líderes de la Mesa 6



Julia Rey



Felipe Mariño

Integrantes de la mesa



Luis A. Guzmán



Juan P. Bocarejo



Alexander Reyes



María F. Cárdenas



Carlos Pardo



Andrés Escobar



Carlos García



Germán Lleras



Carolina Álvarez



Erik Vergel



Dario Hidalgo



María F. Ramírez



Eduardo Bayon



Daniel Jaramillo



Carlos Urrego

MESA 6

Seguimiento al plan de obras e impacto en el espacio público.

25 de junio de 2025

Palabras clave

Obras, movilidad, seguridad ciudadana, mecanismos de coordinación, instituciones, espacio público y vial.

Resumen

A partir de la constitución de las Empresas Transmilenio S.A. (1999) y de la Empresa Metro de Bogotá (2016), la ciudad ha implementado una red de infraestructura de 114 kilómetros, 11 de 20 troncales planeadas, 13 patio talleres, 53 patio garajes, 143 estaciones, 9 portales y 27 bici estaciones a través de la ejecución de un plan maestro de movilidad integrado por tres Fases del Sistema Transmilenio, dos cables aéreos y la primera línea de metro de la ciudad.

El plan maestro no ha sido constante. Hubo períodos en los cuales la ejecución de obras de movilidad fue contaminada por la corrupción¹ (2008-2011) o, en los que el Gobierno Distrital desatendió el sistema BRT², no se actualizó la tarifa³ y se planteó en su reemplazo un sistema basado en tranvías -no implementado por imposibilidades técnicas- (2012-2015). Estas decisiones condujeron al aplazamiento del plan de obras que se venía ejerciendo en la ciudad, y con ello a una crisis asociada a la edad de la flota y su carga contaminante, la no ejecución de las troncales planeadas y la desfinanciación del sistema.

La demanda de servicios eficientes de transporte por parte de los ciudadanos ha conducido a las autoridades a emprender una ambiciosa agenda de obras públicas para mejorar la movilidad, la conectividad y la calidad de vida de sus ciudadanos. Dicha agenda está orientada a superar el atraso del plan maestro.

Bogotá se encuentra en un momento clave de transformación urbana y modernización de su infraestructura. Para cumplir este propósito, los Gobiernos Distritales, a partir del 2016; han realizado un trabajo administrativo, fiscal y de gerencia, que ha llevado la institucionalidad del sector movilidad a su límite, y ha evidenciado la necesidad de orientar importantes esfuerzos hacia el desarrollo oportuno de los proyectos.

1. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/penal/ratifican-condena-contrasamuel-moreno-por-carrusel-de-la-contratacion>

2. <https://www.elespectador.com/bogota/la-primera-crisis-de-petro-article-331621/>

3. <https://razonpublica.com/transmilenio-al-borde-del-abismo/>

Ejemplo de ello es la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB), con una extensión de más de 23 kilómetros desde el patio taller ubicado en Bosa en las inmediaciones del río Bogotá hasta la calle 72 con Avenida Caracas, considerada la obra de infraestructura más importante del país. Para el mes de julio de 2025, la PLMB había alcanzado un 57 % de avance general en su construcción, cumpliendo con el cronograma de obra. A este megaproyecto se suman importantes intervenciones como la Avenida Carrera 68, la Avenida Ciudad de Cali, nuevos cables aéreos (como el de San Cristóbal), la Calle 13, la Avenida Ciudad de Cali y el Corredor Verde Carrera Séptima (Tramo norte).

El ambicioso plan enfrenta el reto de cumplir con los cronogramas establecidos en las estructuraciones de los proyectos, generar confianza en el sector de la infraestructura y promover la participación plural en las licitaciones de los tramos, aún sin adjudicar, de la Calle 13; así como superar los retrasos en la ejecución de las obras mediante el fortalecimiento de mecanismos para lograr una mayor eficiencia y eficacia en la toma de decisiones, en la coordinación con las entidades encargadas de los permisos y aprobaciones, así como dar el salto y emplear soluciones tecnológicas idóneas que permitan concentrar la responsabilidad y la gerencia de los proyectos con escala de ciudad.

Al ser la movilidad uno de los aspectos que más preocupa a los ciudadanos, desde la Mesa de Expertos de Movilidad nos dimos a la tarea de estudiar el fenómeno. Quisimos analizar los contratos de obra para proponer una clasificación asociada a las causas detrás de estos retrasos. Se categorizó cada caso según la naturaleza y origen del problema, y se evaluó el impacto del rezago en la movilidad urbana, las finanzas distritales y la seguridad ciudadana. Nuestro objetivo es proponer medidas orientadas a mejorar los tiempos de obra y la articulación entre las entidades públicas.

A la fecha del presente análisis, se identificaron algunos desafíos estructurales. De los dieciocho (18) contratos analizados, trece (13) presentan problemas de ejecución (72 %), distribuidos entre diez (10) contratos con retrasos formales y tres (3) suspendidos. Los retrasos oscilan entre 1.99 % y 32.60 % según la obra específica.

El 85 % de los contratos con retrasos, tiene como principal causa la falta de coordinación institucional y gestión predial. Dicha situación se origina en la ausencia de un mecanismo de coordinación efectiva de múltiples entidades: la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), las Secretarías Distritales de Movilidad (SDM) y Ambiente (SDA), la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), entre otras.

Los datos confirman que el desafío principal es mejorar la estructura de gobernanza. A continuación, se enumeran los retos recurrentes: (i) patrón sistemático de modificaciones contractuales (Ej. el promedio para los 9 grupos que ejecutan la obra de la Av. 68 es de 18.6), una de las modificaciones más recurrentes es por la adquisición predial y los cambios que su avance puede generar; (ii) discrepancias significativas en reportes de avance entre IDU y TransMilenio (TMSA) (hasta 4.71 % de diferencia); y (iii) ejecución financiera limitada (Ej. 43 % en Av. 68 y 44 % en Ciudad de Cali cuando para el plazo de ejecución del contrato se esperaba el 100 %).

Alerta el riesgo de desarticulación de estas obras con la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB), que prevee entrar en funcionamiento en 2028. De acuerdo con los cronogramas oficiales del Distrito, las troncales se entregarán el mismo

mes en que esta inicia su operación, lo que dificultaría la integración operativa del sistema. Por tal razón, se requiere de un tratamiento especial para aquellos contratos relacionados con las troncales de TransMilenio (TMSA), con el propósito de minimizar los tiempos.

No atender con prioridad los retos de la gobernanza, es un factor decisivo en la ampliación de los tiempos de las obras y tiene consecuencias directas en la seguridad ciudadana. Según la Encuesta de Movilidad 2024 de la Cámara de Comercio de Bogotá, el 11,8 % de los peatones identifican los obstáculos de obras como factor determinante en la seguridad de los entornos urbanos. Las “polisombras”, la deficiente iluminación y la falta de señalización crean puntos ciegos que facilitan la comisión de delitos y deterioran la percepción de seguridad.

Sumario

1. Introducción.
2. Obras en Bogotá: el estado de las troncales y principales desafíos.
3. Recomendaciones para una estrategia de gerencia integral.
4. Impacto de las obras en la percepción de inseguridad.
5. Recomendaciones.
6. Anexos: análisis por troncal.
7. Referencias.

1. Introducción

El plan de obras que ejecuta Bogotá constituye una hoja de ruta ambiciosa para transformar la infraestructura urbana en función del crecimiento y la densificación de la ciudad. En un contexto donde el crecimiento urbano y la alta demanda de servicios públicos exigen respuestas integrales, este plan busca articular proyectos clave con criterios de sostenibilidad, accesibilidad y equidad territorial. La ejecución de estas obras no solo mejora la conectividad y reduce los tiempos de desplazamiento, sino que también promueve un uso más eficiente del suelo y favorece la consolidación de una ciudad compacta, donde los servicios, el espacio público y las oportunidades estén más cerca de las personas.

La ejecución eficiente de infraestructura de movilidad resulta esencial para la sostenibilidad urbana en los ámbitos social, económico y ambiental. Al contrario, las demoras en la ejecución de los proyectos de infraestructura, derivadas de modificaciones contractuales y reprogramación de obras; afectan la planeación de la ciudad, derivan en sobrecostos, repercuten negativamente frente a la calidad de vida de los habitantes y desgastan la confianza de los ciudadanos en la institucionalidad.

A continuación, se hace una exposición sobre el Estado actual de las principales obras de infraestructura vial de la ciudad, distintas a la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB), a partir de la información suministrada por el IDU⁴. Ellas son: la Avenida Carrera 68, la Calle 13, la Avenida Ciudad de Cali y el tramo norte del Corredor Verde Carrera Séptima; como punto de partida de este documento.

2. Obras en Bogotá: el estado de las troncales y principales desafíos

Desde el año 2.000, Bogotá ha experimentado un notable crecimiento en términos de infraestructura urbana, con un enfoque cada vez mayor en el desarrollo de proyectos de movilidad sostenible, espacio público y mejoramiento vial. Uno de los hitos más importantes fue la implementación del sistema TransMilenio (TMSA), que marcó el inicio de una transformación en el transporte público masivo. A lo largo de los años se han ampliado las troncales del sistema y se han mejorado las estaciones, con el objetivo de integrar a más ciudadanos en una red eficiente de movilidad, sin cumplir el plan de expansión.

Además del transporte masivo, la ciudad ha apostado por las infraestructuras activas, como ciclovías, senderos peatonales y corredores verdes. La red de ciclorrutas de Bogotá, que era incipiente a comienzos del siglo XXI, se ha convertido en una de las más extensas de América Latina, con más de 600 kilómetros construidos hasta la fecha. Según la última encuesta de movilidad, en Bogotá se registran 886.655 viajes diarios en bicicleta, lo que representa aproximadamente el 7 % del total de los viajes en la ciudad. Este porcentaje refleja un crecimiento del uso de la bicicleta como medio de transporte en comparación con años anteriores, consolidando a Bogotá como una de las ciudades líderes en movilidad sostenible en América Latina.

En los últimos años, también se han emprendido megaproyectos como la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB), cuyo contrato se firmó formalmente en el año 2019 y promete transformar de manera definitiva la movilidad urbana. Todo este conjunto de proyectos refleja un esfuerzo de los gobiernos de la ciudad, invirtiendo en obras que buscan equilibrar el crecimiento urbano con la mejora en la calidad de vida de sus habitantes.

Es importante destacar que la ejecución de la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB) se ha caracterizado por una planeación estructurada que permitió anticipar los diseños de detalle antes del inicio de las obras principales. Esta etapa previa de pre-construcción fue clave para minimizar riesgos y optimizar tiempos. Además, el acompañamiento de entidades multilaterales como el Banco Mundial, el BID y la CAF garantizó que el proyecto cumpliera con altos estándares técnicos y financieros internacionales, fortaleciendo su viabilidad y transparencia.

La gestión responsable del suelo con enfoque social ha respetado los derechos de las comunidades involucradas vinculándolos activamente al proceso para la correcta ejecución de la obra. El traslado anticipado de redes eléctricas, de

4. Basándonos en información remitida por el Instituto de Desarrollo Urbano e información solicitada por Bogotá Cómo Vamos mediante respuesta a derecho de petición No. 202552600262122. Respuesta con radicado 202534600252911.

acueducto y gas, evitó retrasos en las fases principales de construcción y permitió el avance continuo y evitó retrasos en las fases principales de construcción.

En términos ambientales y sociales, el proyecto ha aplicado un plan de manejo ambiental integral que busca mitigar los impactos negativos generados por la obra, tales como la emisión de ruido, polvo y la gestión adecuada de residuos.

La transparencia y el seguimiento público han sido pilares fundamentales en la ejecución del Metro. Se creó un observatorio ciudadano “Observatorio Ciudadano del Proyecto Metro de Bogotá” que incluye la participación de universidades y organizaciones sociales para vigilar el cumplimiento técnico y financiero del proyecto.

Además, la Empresa Metro de Bogotá (EMB) publica informes mensuales sobre el avance físico y financiero, facilitando el acceso a la información y promoviendo una mayor rendición de cuentas.

En el ámbito técnico, se han implementado innovaciones en ingeniería y tecnología que optimizan la construcción y operación del sistema. Por ejemplo, la utilización de pilotes prefabricados para la construcción del viaducto ha permitido reducir tiempos y costos.

Pese a la experiencia adquirida con la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB), que avanza sin contratiempos, otras obras de infraestructura vial en Bogotá enfrentan retrasos constantes, lo que ha afectado negativamente la movilidad y la confianza ciudadana en los proyectos públicos. Las causas son diversas: desde problemas de planeación asociados a la distribución de riesgos y maduración de los diseños, hasta cambios en la administración distrital, que a menudo modifican o replantean los cronogramas establecidos por sus antecesores.

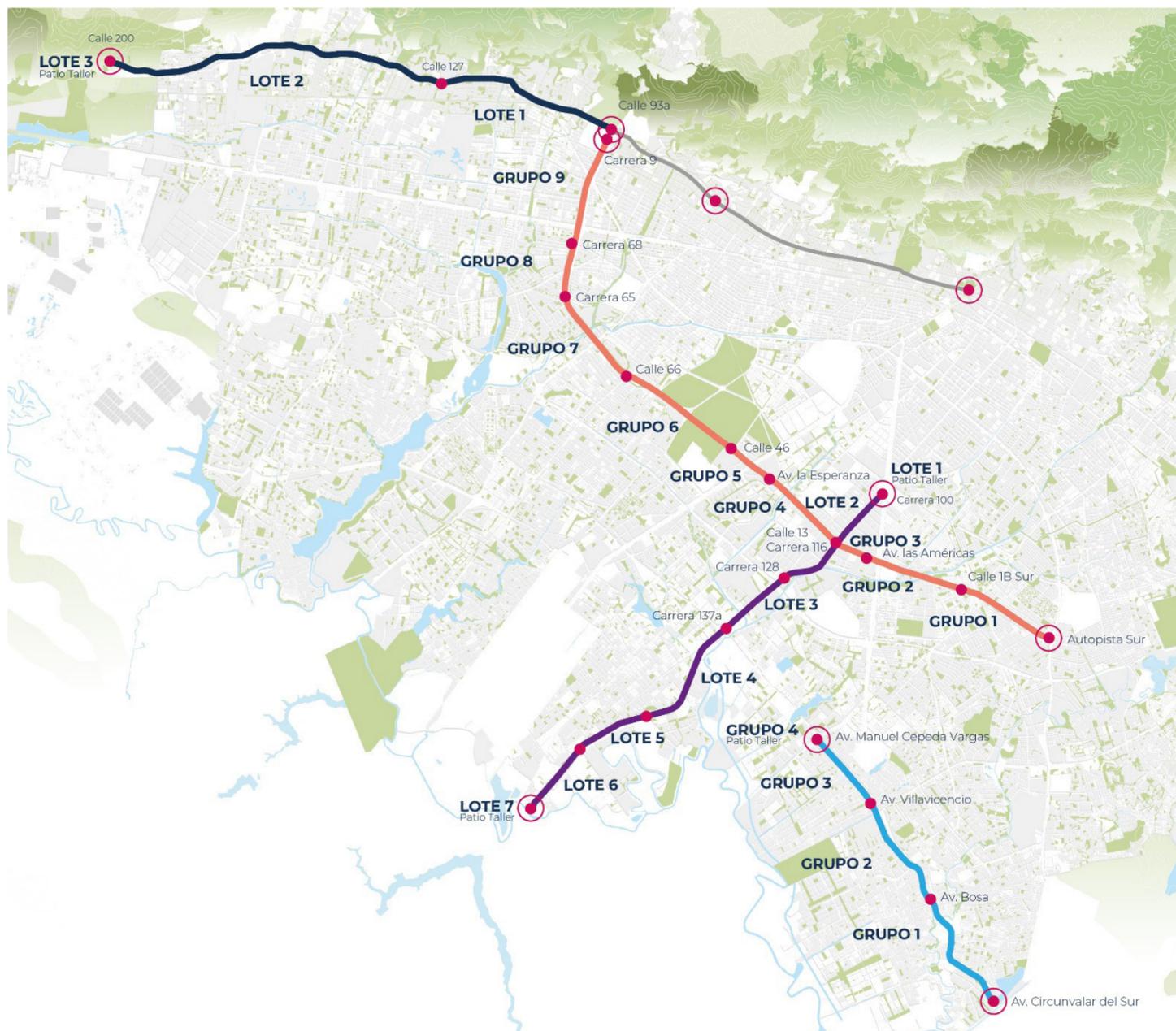
Valga la pena anotar que los esquemas de contratación de la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB) (concesión), y los proyectos del IDU (obra pública), son diferentes y no son comparables y es entendible que la magnitud de la PLMB ha hecho que la gestión contractual para este proyecto tenga mayor prioridad en temas como: gestión predial, servicios públicos y planes de movilidad.

Este panorama ha provocado que muchas obras, como la ampliación de avenidas principales, la construcción de intercambiadores viales, puentes y troncales de TransMilenio (TMSA), se prolonguen durante años más de lo previsto, generando sobrecostos y malestar en la ciudadanía. Esta tendencia ha convertido los retrasos en una característica casi estructural del desarrollo vial en Bogotá, reflejando la necesidad de una mayor continuidad institucional, mejor planeación y control riguroso de los cronogramas establecidos.

2.1 Metodología de aproximación.

Para el análisis, adoptamos la definición del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), respecto a lo que constituye un retraso en la ejecución de obras públicas, según la cual, existe retraso cuando se presenta una variación negativa comparando el porcentaje de avance de la etapa (programado vs. ejecutado). Esta definición técnica permite una evaluación objetiva del desempeño de cada contrato, considerando no solo los cronogramas originales sino también las reprogramaciones oficialmente aprobadas en el Plan de Desarrollo de Trabajo (PDT) vigente.

A partir de esta definición y utilizando la información entregada por la misma entidad con corte al 17 de marzo de 2025, sobre las troncales la Avenida Carrera 68, la Calle 13, la Avenida Ciudad de Cali y el tramo norte del Corredor Verde Carrera Séptima; el avance de las obras muestra un panorama mixto en el que algunos tramos están cercanos a cumplir con el cronograma inicialmente registrado, mientras que otros presentan demoras significativas. Estos retrasos obedecen a múltiples factores que serán discriminados y explicados en detalle en el cuerpo de este documento. (ver numeral 6, Anexos: análisis por troncal)



Plano No. 1: Troncales TransMilenio (TMSA) objeto de análisis.

Con el objetivo de comprender las causas estructurales detrás de estos retrasos, hemos desarrollado un sistema de clasificación que permite categorizar cada caso según la naturaleza y el origen del problema. Este sistema emplea cuatro (4) categorías principales excluyentes, complementadas con atributos adicionales que pueden coexistir con dichas categorías. Estas son descritas a continuación:

Categorías				
	1. Pliegos	2. Contratista	3. IDU - Terceros	4. Caso especial
Descripción	Múltiples contratistas fallan en la misma etapa o con los mismos requisitos, indicando un problema en el diseño de los pliegos o del proyecto mismo.	Contratista específico falla por problemas internos únicos que no se repiten en otros contratos.	Causado por procesos administrativos, decisiones o aprobaciones pendientes o la falta de coordinación con terceros (como EAAB, SDM, y entidades privadas).	Reservada para situaciones atípicas que no encajan en las categorías anteriores, como insolvencia o fuerza mayor.
Criterio clave	Presencia de un patrón repetitivo de fallas similares en varios contratos.	Problema aislado, no sistemático.	El contratista cumplió su parte o estuvo impedido de avanzar por causas fuera de su control directo.	Son circunstancias excepcionales no relacionadas con la ejecución normal del contrato.

Atributos		
	1. Proceso sancionatorio	2. Prórroga
Descripción	Acciones administrativas o legales contra el contratista. Este atributo señala la gravedad del incumplimiento.	Extensiones del plazo al contrato, lo cual puede indicar tanto reconocimiento de dificultades como problemas en la planificación original.

Cuadro No. 1. Descripción de categorías y atributos

El marco analítico propuesto nos permite identificar las causas inmediatas de los retrasos y detectar patrones sistémicos que requieren atención a nivel institucional.

Troncal	Pliego	Contratista	Terceros (Predios)	Terceros (Redes)	Terceros (PMT)	Terceros (Otros)	Caso especial
Avenida 68	6	2	4	3	5	5	1
Avenida Ciudad de Cali	2	1	3	3	2	0	0
Calle 13	0	0	0	0	0	0	0
Carrera 7	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	0	0	0	0	0	0

Cuadro No. 2. Clasificación de los contratos de las troncales analizadas en las categorías y atributos propuestos.

2.2. Análisis del estado de las obras y principales desafíos.

De los dieciocho (18) contratos analizados en las cuatro (4) troncales principales, trece (13) presentan problemas de ejecución (72 %), distribuidos entre diez (10) contratos con retraso formal y tres (3) contratos suspendidos. Esta cifra refleja una situación que va más allá de casos aislados y apunta a problemas estructurales en la gestión de la infraestructura urbana.

El análisis de las causas muestra un patrón: once (11) de los trece (13) contratos con problemas (85%) corresponden a la categoría 3: IDU-TERCEROS. Esto significa que la gran mayoría de los retrasos se originan por la limitada capacidad institucional para coordinar entre entidades como: la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM), la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), y la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB), entre otras. Esta situación hace evidente la necesidad de una institucionalidad con capacidad para arbitrar conflictos y tomar decisiones vinculantes sobre estos actores.

El impacto se manifiesta en múltiples dimensiones. En términos de movilidad, las cuatro (4) troncales analizadas son corredores estratégicos del Sistema TransMilenio (TMSA) y la red vial principal, por lo que los retrasos prolongan la congestión vehicular y afectan directamente la operación del transporte público. Desde la perspectiva del sector infraestructura, se ha generado un desincentivo: empresas enfrentan procesos sancionatorios millonarios por retrasos causados principalmente por terceros, lo que puede alejar a firmas competentes de futuras licitaciones públicas.

Los costos van más allá de los incrementos presupuestales por adiciones y modificaciones contractuales. Incluyen la extensión indefinida de contratos de interventoría, el desgaste de recursos administrativos en la gestión de conflictos recurrentes, y los costos legales de múltiples procesos judiciales y de amigable componedor. Estos costos ocultos representan una carga significativa para las finanzas públicas que no se refleja en los informes oficiales de ejecución.

La evidencia analizada demuestra que Bogotá no enfrenta un problema de capacidad técnica o financiera, sino la falta de fortalecimiento en la gestión y coordinación ya que ninguna entidad tiene el poder real para coordinar y resolver los conflictos entre múltiples actores institucionales.

3. Recomendaciones para una estrategia de gerencia integral

3.1 Razonabilidad de las modificaciones contractuales.

Tras hacer una revisión de los datos proporcionados por el IDU, se pudo concluir que tanto los nueve (9) grupos de la Avenida Carrera 68, los cuatro (4) grupos de la Avenida Ciudad de Cali, los dos (2) lotes adjudicados de la Calle 13, y los tres (3) lotes del Corredor Verde Carrera Séptima (Tramo norte); tienen un común denominador que emerge de la autorización de ajustes al cronograma inicial: modificaciones.

Para que un ajuste sea razonable, debe cumplir unas determinantes en aras de buscar el cumplimiento de las condiciones previamente pactadas, teniendo como prioridad el cuidado de los recursos y los tiempos:

- a. Proporcionalidad.** Los tiempos y recursos extra que sean agregados tengan un sustento y correspondan a la magnitud del cambio previsto.
- b. Justificación Técnica.** Todo ajuste en fechas o alcances sea sustentado a través de un informe de interventoría que permita dejar consignados los motivos en un acta que describa los riesgos reales y ajustes de diseño necesarios y que, con ello, se deje una trazabilidad y justificación clara.
- c. Transparencia presupuestal.** Los sobrecostos derivados de las modificaciones contractuales se registren explícitamente en partidas adicionales, diferenciados de aclaraciones menores.

3.2 Vigencias futuras y marco fiscal de los proyectos.

- a. Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)⁵.** La adecuada ejecución asegura que los compromisos y obligaciones adquiridas por la administración no sobrepasen la capacidad financiera del Distrito y permite prever los requerimientos presupuestales futuros con base en una senda realista de ejecución y recaudo.
- b. Vigencias futuras (VF)⁶.** Cuando el avance físico de las obras no corresponde al ritmo proyectado financieramente, tal como se evidencia en los casos de la Avenida Carrera 68 y la Avenida Ciudad de Cali, donde frente a una ejecución esperada del 100 % para 2024 se han girado únicamente 43 % y el 44 % respectivamente, se produce un desfase crítico entre el uso proyectado y el uso real de las vigencias futuras.

5. El Marco Fiscal de Mediano Plazo, establece los lineamientos de sostenibilidad de las finanzas públicas a un término de diez (10) años, definiendo techos de gasto, metas de inversión y límites de endeudamiento.

6. En este marco, las Vigencias Futuras, son consideradas como un mecanismo clave, permitiendo que proyectos, cuya ejecución supera el año fiscal, estén en la capacidad de ser financiados de manera ininterrumpida, asegurando el flujo de recursos necesario para su desarrollo.

Es preciso señalar que, este desfase no implica un ahorro, sino que, por el contrario, genera riesgos de ineficiencia presupuestal dado que los recursos comprometidos quedan sometidos al aumento de costos derivados de factores como la inflación, actualización de precios unitarios y los ajustes contractuales.

La situación aquí manifestada no es menor, dado que el incumplimiento en la ejecución afecta la programación financiera de los siguientes años, comprometiendo el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Es indispensable que el IDU adelante, con carácter urgente, una serie de compromisos técnicos y financieros tendientes a resolver la situación de los proyectos que cuentan con vigencias futuras. Concluyendo que la falta de articulación entre las proyecciones oficiales del IDU, y la ejecución efectiva de las obras, no solo compromete y afecta los plazos de entrega, sino que amenaza con desestabilizar las bases financieras de los proyectos de infraestructura.

3.3 Claridad en las proyecciones de entrega.

El IDU ha presentado nuevas proyecciones con el propósito de cumplir en el menor tiempo posible con la entrega de las obras. Sin embargo, tras un análisis detallado de estas proyecciones se evidencia la dificultad de su cumplimiento en los términos que plantea. Es preciso esclarecer cuáles serán las medidas concretas que se adoptarán para alcanzar los plazos propuestos, considerando que el ritmo de avance histórico de cada obra indica que varias de estas metas podrían no ser cumplidas.

Partiendo de un avance físico de apenas 1 % mensual, la Avenida Carrera 68 necesitaría aproximadamente 3,3 años adicionales para concluir sus obras, mientras que el grupo de contratistas con menor desempeño (Grupo 6) podría requerir hasta 5,4 años más para finalizar los trabajos; por lo que se recomienda el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y gestión contractual, que permita aumentar el ritmo mensual en la ejecución de las obras.

En concordancia con los datos presentados y teniendo en cuenta los argumentos numéricos expuestos, es preciso afirmar que, sin un plan detallado que contemple la asignación de maquinaria, personal y partidas de contingencia, ni un cronograma actualizado que permita hacer seguimiento a las modificaciones y reprogramaciones derivadas del desarrollo de las obras, las proyecciones del IDU no parecen ser una meta logable.

Esto se debe a que no se ha presentado de manera clara y expresa cuáles son los planes de acción concretos para cumplir con las metas propuestas, las cuales, de no ir acompañadas de las medidas correctas, serán de imposible cumplimiento. En este contexto, se hace necesario examinar con mayor profundidad el impacto que estos atrasos tienen sobre las vigencias futuras y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

3.4 Contratación e inicio de nuevas obras.

Los contratos correspondientes al Corredor Verde Carrera Séptima y Calle 13 (Lotes 1 y 2), a la fecha del presente informe se encontraban en etapa de pre-construcción, sin registro de inicio de actividades de obra.

Específicamente, el Lote 1 de Calle 13 presenta un 0,24 % de avance en pre-construcción y el Lote 2 un 0,22 %, con un estado reportado como “En Ejecución (pre construcción)” y “Suspendido” respectivamente. El Corredor Verde, por su parte, no registra un avance físico mayor al 1 % en esta fase preliminar.

Estas demoras en el inicio de las obras se explican principalmente por: i) deficiencias en la estructuración predial, con falta de acuerdos de pago definitivos, ii) por retrasos en la expedición de permisos tipo A, relacionados con ambiente y espacio público y iii) por la ausencia de una correcta planificación de frentes de trabajo, que dificulta la coordinación con TransMilenio (TMSA) para liberar áreas de intervención. La falta de inicio formal de construcción en estos cinco (5) contratos, a más de 16 meses de su adjudicación, evidencia la necesidad de activar mesas periódicas de seguimiento y evaluar sanciones contractuales para asegurar el cumplimiento de los plazos.

3.5 Información unificada de ejecución entre el IDU y TMSA.

La comparación de los avances reportados por TransMilenio (TMSA) en “Proyectos Cupo de Endeudamiento” (abril de 2025) y los datos consolidados por el IDU en la hoja de cálculo proporcionada revela diferencias, veamos algunos ejemplos:

- a. **Avenida Carrera 68.** en el documento presentado por TransMilenio (TMSA), en el apartado “Proyectos financiados con recursos fuente Cupo de Endeudamiento” se indica un avance del 65,91 % y una fecha de terminación proyectada para octubre de 2026. En contraste con el Excel presentado por el IDU, con corte 24 de febrero de 2025, registra un avance promedio de 61,2 % en los grupos constructores de la Avenida 68. Esta diferencia de 4,71 puntos porcentuales no se corresponde con ninguna actualización de cronograma o certificación adicional publicada por las entidades y tampoco logra encontrar justificación en los dos meses de diferencia que tiene la presentación de esta información.
- b. **Avenida Ciudad de Cali.** TransMilenio (TMSA), reporta un avance del 79,56 % y un Capex de \$1,02 billones para la ejecución de la troncal, con fecha de terminación en diciembre de 2025. El IDU, en la misma hoja de cálculo (columna “Avance físico”), indica un 78,07 % de avance promedio al 24 de febrero de 2025, lo que supone una discrepancia de 1,49 puntos entre la información aportada por TransMilenio (TMSA) y el IDU.
- c. **Corredor Verde Carrera Séptima y Calle 13.** Mientras TransMilenio (TMSA) muestra recursos específicos de cupo de endeudamiento por \$74,78 mm para adquisición predial de la Carrera Séptima y \$116,968 mm para mantenimiento de la Calle 13 (sin informar avances detallados en estas fases), el IDU por su parte, señala avances físicos inferiores al 10 % y desembolsos menores al 5 % para los estudios y habilitaciones previas.

Las diferencias aquí presentadas solo son algunos ejemplos que demuestran la poca correlación que hay entre estas entidades, provocando un panorama de incertidumbre sobre el estado real de las obras y dificultan la evaluación independiente del cumplimiento de los cronogramas y demás.

3.6. Planificación integrada del sistema.

Para que la Primera Línea del Metro (PLMB) cumpla con las proyecciones y objetivos de movilidad y demanda, es imprescindible que las troncales alimentadoras estén listas al momento de dar inicio a su operación, prevista para el primer trimestre del 2028. Esta sincronía, convierte a La Primera Línea del Metro (PLMB) en la columna vertebral del sistema y avenidas como la 68, Ciudad de Cali, Calle 13 y El Corredor Verde Carrera Séptima en las aristas principales, lo que enfatiza la necesidad de una planificación integrada, en la que cada cronograma y desembolso financiero que respalde y esté articulado con la puesta en marcha de la Primera Línea del Metro (PLMB).

a. Brecha temporal con la primera línea del metro. Los siguientes corredores necesarios para la alimentación del sistema, deberán estar terminados antes de la puesta en marcha La Primera Línea del Metro (PLMB).

- **Avenida Carrera 68:** con 10,7 % de retraso promedio y 1 % de avance mensual, requeriría 10 meses de aceleración continua. Sin embargo, tramos como el Grupo 2 (sin demora) no presentan margen y el Grupo 6 (retraso 6 %) exige seis meses extra.

- **Avenida Ciudad de Cali, Grupo 2:** con 39 meses de retraso, su normalización a ritmo actual superaría con creces la ventana temporal requerida.

- **Calle 13 y Corredor Verde Carrera Séptima:** aún en fases iniciales, dependen de aceleraciones de más del 200 % en su ritmo de obra para llegar al horizonte de 2028.

b. Riesgos operativos y fiscales. La sincronización entre la entrada en operación de la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB) y la finalización de las obras de las troncales, es un factor crítico para garantizar la eficiencia del sistema de transporte público. La falta de alineación entre estos proyectos puede generar impactos negativos tanto en la operación como en la sostenibilidad financiera del sistema, así:

- **Subutilización del Metro:** Si las obras viales no están conectadas con las estaciones y paraderos antes del primer trimestre de 2028, el flujo inicial de pasajeros podría ubicarse por debajo de las proyecciones de demanda, lo que afectaría la tarifa, los subsidios y la viabilidad financiera del sistema.

- **Repercusión en ingresos y costos:** En caso de que los ingresos sean inferiores a los estimados, se reduciría la capacidad para cubrir los gastos operativos y el servicio de la deuda. Además, los retrasos en la ejecución de las obras podrían incrementar los costos debido a factores como la inflación y la actualización de precios unitarios.

Para prevenirlo, se hace prioritario retomar procesos de planificación y seguimiento integral de las obras bajo una comprensión sistémica, así como la destinación de recursos que permitan acelerar las obras de las troncales alimentadoras de La Primera Línea del Metro (PLMB).

Como se ha dejado consignado en este documento, Bogotá se arriesga a la subutilización del sistema troncal con graves consecuencias fiscales; es por ello que de manera preliminar podemos concluir, que únicamente mediante un seguimiento integrado de los cronogramas, fondos de contingencia reales, un seguimiento temporal y continuo junto con una aceleración normativa; se podrá articular de manera exitosa la red troncal, asegurando el éxito operativo del sistema, con la puesta en marcha de La Primera Línea del Metro (PLMB).

4. Impacto de las obras en la percepción de inseguridad

Muchos de los fenómenos que afectan la seguridad en Bogotá no son nuevos, algunos han permanecido constantes, otros han evolucionado con el tiempo y pocos han sido gestionados de manera sostenida. La estrategia de seguridad de la ciudad debe focalizarse en atender problemas que han permanecido y solucionarlos de manera sostenida.

El espacio público de la ciudad es un componente clave que debe ser ordenado y funcional, para obtener resultados en seguridad, con el cuidado de factores como: la recolección de basuras, adecuada iluminación, señalización, mantenimiento de fachadas y ornato público en general.

En este sentido, para lograr entornos realmente ordenados, se deben priorizar nodos estratégicos, intervenirlos, hacerlos sostenibles en el tiempo y monitorear permanentemente, algo que no se ha logrado en el largo plazo. El deterioro del ambiente físico abre espacios para el crimen, afecta la calidad de vida de los ciudadanos e influye negativamente en la percepción de seguridad.

En este contexto, delitos como el hurto son un reto persistente en la capital que además generan mayor impacto en la percepción ciudadana de seguridad. Desde 2010, los registros de hurto no presentaron reducciones, con excepción del 2020 (año de la pandemia ocasionada por el COVID-19). No obstante, en 2024, Bogotá logró romper la tendencia de crecimiento histórico de este delito, tanto en su modalidad común como en el hurto dentro del transporte público, a través de golpes a grupos criminales y capturas en flagrancia.

El reto ahora radica en cómo mantener estos resultados y hacerlos visibles para los ciudadanos de manera que la percepción de seguridad se transforme favorablemente. Sin embargo, la magnitud y complejidad de la ciudad exigen esfuerzos interinstitucionales que garanticen orden y control en un entorno de más de ocho millones de habitantes, con más de 1.500 frentes de obra, infraestructura crítica y una movilidad urbana que demanda regulación eficiente.

Se ha intentado indagar sobre la relación entre las obras de infraestructuras y la calidad de vida. La encuesta de “Movilidad y Entornos Urbanos 2024” realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá, plantea que las medidas más importantes para mejorar los entornos de movilidad en la ciudad son: i) aumentar la presencia policial (63,9 %), ii) mejorar la iluminación pública (52,7 %) y iii) aumentar la vigilancia y la seguridad (42,9 %). Importante mencionar que solo el 24 % de los encuestados están satisfechos con la suficiencia del alumbrado público en el entorno de su barrio y el 19,9 % se encuentra satisfecho con la disponibilidad de pasos peatonales en su barrio. El 11,8 % de los encuestados, cuyo princi-

pal modo de transporte es la caminata, manifiestan que la condición que más afecta la seguridad en la movilidad son los obstáculos que generan las obras de mantenimiento vial.

Relacionado con lo anterior, el “Índice de Caminabilidad del Observatorio del Espacio Público” del DADEP, identificó dimensiones como la visibilidad, la conectividad peatonal y la calidad del espacio público; señalando que la reducción de aceras continuas o su obstrucción por maquinaria genera “puntos ciegos” que incrementan la percepción de inseguridad. El estudio “El acoso callejero como forma de violencia contra la mujer” (Fierro López, 2020) documenta cómo la concentración de equipos en obra favorece situaciones de hostigamiento sexual, aumentando el temor de las mujeres en sus rutas de trabajo y estudio.

La “polisombra” utilizada para el cerramiento de las obras, puede contribuir al incremento de la inseguridad, ya que generan espacios poco visibles y de difícil vigilancia. Estas zonas, muchas veces mal iluminadas y con escasa presencia policial, se convierten en puntos críticos donde se facilita el hurto a personas y bicicletas. La obstrucción visual que provocan estas estructuras temporales crea un entorno propicio para que los delincuentes actúen con mayor impunidad, afectando la percepción de seguridad y la movilidad segura de los ciudadanos.

En este sentido, La teoría de “Crime Prevention Through Environmental Design” (CPTED) subraya que el diseño urbano puede inhibir o facilitar el delito: aceras estrechas, accesos deficientes y mala iluminación convierten un corredor en un objetivo fácil. La noción de vigilancia natural (Ceccato, 2014) complementa este enfoque, mostrando que la presencia simultánea de peatones, comerciantes formales e informales y cámaras crea un entorno más seguro. Sin embargo, las obras suelen desplazar actividades en el espacio público, rompiendo redes de control social.

Los ciudadanos han expresado su preocupación por la falta de visibilidad generada por las “polisombras”, generado inseguridad y riesgo de robos. Un ciudadano indica: “Da mucha inseguridad porque a veces uno sale muy temprano y entonces no sabe qué puede estar por ahí o si alguien me sale de sorpresa”.

En este contexto, se sugiere que el mayor efecto de las obras no es tanto un salto en las estadísticas oficiales de crimen, sino un deterioro significativo de la percepción de seguridad. Los factores que explican por qué las obras viales impactan más la percepción de inseguridad que las cifras de criminalidad son principalmente:

- a. Obstáculos y sombras en el recorrido.** Teniendo en cuenta que las barreras, vallas y “polisombras” generan zonas de baja visibilidad y pasos inesperados. El 11,8 % de los peatones identifica estos obstáculos como un factor crítico de inseguridad al caminar.
- b. Mala iluminación de las áreas en obra.** El 40 % de los encuestados señala que la insuficiente iluminación en calles y andenes contribuye fundamentalmente a la sensación de vulnerabilidad de los ciudadanos. Bajo estas condiciones, los primeros trayectos de la mañana o las últimas horas de la tarde se convierten en horas denominadas grises.

- c. Insuficiente señalización de obras.** Solo el 13,7 % de los ciudadanos considera que la falta de señalización de los frentes de obra afecta su seguridad, pero este dato cobra relevancia cuando se combina con obstáculos y zonas a oscuras: un tramo mal señalizado y sin luz multiplica el riesgo de tropiezos, amenazas o robos.
- d. Puntos de emboscada y percepción de riesgo.** Sin barreras transparentes ni rutas alternas debidamente delimitadas, las llamadas “polisombras” se convierten en lugares propicios para el crimen.
- e. Interrupción de flujos peatonales.** La interrupción de flujos peatonales rompe la vigilancia natural, reduciendo el número de “ojos en la calle” (CPTED).
- f. Desorden en las obras.** La acumulación de escombros y maquinaria obstruye la visibilidad y aumenta la sensación de aislamiento. La presencia de operarios, a veces sin protocolos de comportamiento claro, exacerba el miedo al acoso y al robo.

En un esfuerzo por mitigar esta situación, en Bogotá se inició en el mes de enero del presente año (2025) un proyecto para reemplazar las “polisombras”, en un esfuerzo por aumentar la seguridad. Esta medida busca cambiar las coberturas actuales por unas más transparentes, para permitir una mejor visibilidad para evitar actos delictivos.

5. Recomendaciones

Recurrir a las buenas prácticas de megaproyectos de ciudad, como la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB), permite identificar elementos clave para una ejecución exitosa:

- a. Estructuración técnica y financiera robusta.** El contrato fue precedido por una planeación detallada, con estudios de factibilidad, diseños de ingeniería avanzada y asesorías de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, lo que generó confianza en el proceso y facilitó su financiación.
- b. Supervisión y control técnico permanente.** La Empresa Metro de Bogotá (EMB) y el interventor han mantenido una vigilancia constante sobre el cumplimiento de los hitos contractuales, realizando un seguimiento riguroso a cada fase del proyecto.
- c. Cumplimiento en la gestión predial y traslados anticipados de redes.** Se ha logrado avanzar significativamente en la liberación de frentes de obra gracias a una gestión predial eficiente, así como al trabajo coordinado con las empresas de servicios públicos para el traslado anticipado de redes, evitando retrasos.
- d. Reforzar la vigilancia natural.** Reubicar puestos de comercio informal y crear “caminos seguros” con señalización clara y secciones de andenes libres de obstáculos; mitiga los riesgos de inseguridad para los peatones.

- e. Protocolos de comportamiento y sensibilización.** El desarrollo de talleres obligatorios para contratistas y operarios en prevención de acoso callejero y respeto al entorno (género y convivencia).
- f. Iluminación eficiente y modular.** Instalar postes portátiles de alta visibilidad en tramos de obra nocturna y garantizar líneas de visión despejadas.
- g. Integración tecnológica con C4.** Enlazar cámaras móviles de obra con el Centro de Comando, Control, Cómputo y Comunicaciones (C4) para respuesta inmediata ante incidentes.
- h. Monitoreo y evaluación continua.** Aplicar metodologías y análisis espacial para medir los cambios en percepción y victimización, ajustando las intervenciones en tiempo real. Solicitar en los pliegos y prepliegos, una categoría de visualización de obra, donde los ciudadanos puedan ser veedores del proceso por medio de cámaras instaladas en la obra.
- i. Coordinación interinstitucional.** Se identificaron discrepancias en los reportes de avance entre el IDU y TransMilenio (TMSA), así como dificultades recurrentes en la articulación con entidades como la EAAB, ENEL, ETB y la Secretaría de Movilidad. Esta situación evidencia la necesidad de establecer mecanismos más efectivos de coordinación.

El IDU requiere fortalecer sus mecanismos de coordinación interinstitucional. La propuesta de crear un comité ejecutivo con facultades específicas para validar hitos, coordinar frentes de trabajo con enfoque sistémico y conciliar información entre entidades; representa una oportunidad para mejorar la gobernanza de los proyectos de infraestructura en Bogotá, con acciones concretas que permitan que el objetivo estratégico del Decreto 475 de 2024, se cumpla.

Esta situación no refleja necesariamente una falta de capacidad técnica o financiera, sino la necesidad de evolución de los modelos de gestión utilizados para responder mejor a la complejidad que supone la coordinación de múltiples actores del sector público y privado, en el desarrollo de la ciudad y con un tiempo limitado.

Se sugieren mirar modelos como el de “Delivery Unit” del gobierno canadiense o el modelo de los “Proyectos Estratégicos de interés Nacional (PINES)” desarrollado durante la administración del Presidente Santos del cual, a continuación, se describen sus principales fortalezas:

- **Niveles de gestión diferenciados:** Rutinas y responsabilidades claras para el seguimiento de proyectos y a nivel de portafolio. Los proyectos son gestionados semanalmente por mesas interinstitucionales. El portafolio es gestionado en diferentes instancias, una instancia de autoridades que se reúne una vez al mes para solucionar problemas transversales o conflictos institucionales que no se pudieron solucionar en la instancia de proyectos. Es importante que en las instancias de autoridades no se lleven las dificultades operativas que se pueden resolver en las instancias menores.
- **Reducción de la asimetría de información:** Levantamiento de procesos y tiempos de respuesta, a partir de los cuales se mide el desempeño en el cumplimiento de los cronogramas por parte de los distintos actores.

- **Coordinación público-privada:** Se deben establecer mecanismos de comunicación y solución de conflictos entre actores públicos y privados, que partan de los principios de transparencia y cooperación entre las partes. Es recomendable utilizar mecanismos adicionales a la remisión de comunicaciones, como son reuniones conjuntas con actas que soporten los acuerdos, con miras en solucionar discrepancias. Es importante que se identifique una contraparte privada que actúe como veedor de los compromisos de los diferentes actores.

 - **Priorización de trámites y habilitadores:** Ante el volumen de trámites y permisos habilitadores para el inicio de obra; es necesario enviar una señal a las entidades responsables de gestionar los mismos, de cuáles de ellos están vinculados con las rutas críticas de los proyectos para que se prioricen.

 - **Sistemas de monitoreo y gestión:** Puesta en marcha de un sistema de reporte, que identifique el cumplimiento a nivel de instituciones de las tareas requeridas para un periodo puntual. Dicho reporte debe ser sistemático y generar reportes que ayuden a tomar decisiones relacionadas con las modificaciones contractuales.
- j. Revisión del patrón sistemático de modificaciones contractuales.** Los proyectos analizados presentan un número considerable de ajustes - Avenida 68 con 18.6 modificaciones promedio y Ciudad de Cali con 14.8. Incluso proyectos en fase inicial como Calle 13 registran 5 modificaciones antes de iniciar obras.
- k. Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional desde la etapa de planeación de los proyectos.** Los datos muestran que una proporción significativa de los retrasos (85 %) se presenta en contratos que requieren coordinación con otras entidades, sugiriendo que los desafíos de articulación institucional son un factor determinante en el desempeño de los proyectos.
- l. Tecnología BIM.** Utilizando modelos digitales detallados, es posible anticipar interferencias entre estructuras, instalaciones y sistemas, lo que reduce significativamente los problemas durante la obra, los reprocesos y los sobrecostos. Además, al centralizar la información en una plataforma colaborativa, BIM mejora la coordinación entre los actores involucrados; como diseñadores, interventores, contratistas y entidades públicas. Esta herramienta también permite un control riguroso del presupuesto y del cronograma, al vincular el modelo con tiempos (4D) y costos (5D), lo que facilita la toma de decisiones informadas y anticipa posibles desviaciones. Otro beneficio de su uso es la transparencia, ya que deja un registro digital trazable de todas las modificaciones y decisiones tomadas durante el proyecto, lo que fortalece la rendición de cuentas y reduce riesgos. Además, el modelo BIM conserva información útil para la operación y mantenimiento de la infraestructura, optimizando su gestión a largo plazo. Al mejorar la claridad técnica desde el diseño, también se reducen los conflictos contractuales y las reclamaciones.

6. Anexos: análisis por troncal

6.1. Avenida Carrera 68



Plano No. 2: Grupos Avenida Carrera 68.

- a. Adiciones y prórrogas por tramo.** De acuerdo con la doctrina que rige los procesos del IDU, los aumentos en el valor de los contratos no constituyen sobrecostos, sino que corresponden a modificaciones contractuales que comprenden adiciones, incorporaciones de recursos, mayores cantidades de obra y actas de reconocimiento.

Los datos muestran variaciones significativas en los valores contractuales:

Grupo 7. Con un retraso moderado de -1.99 %, presenta el mayor incremento presupuestal (\$175,991 millones).

Grupo 8. Con el mayor retraso (-17.57 %), tiene un incremento intermedio (\$39,590 millones).

Grupo 3. Con un retraso (-3.32 %), no muestra ningún aumento en su valor contractual.

Esta falta de correlación sugiere que los retrasos impactan principalmente en los tiempos de entrega y la programación de obras, generando costos indirectos como: Extensión de contratos de interventoría, costos administrativos adicionales, impacto social por demoras en la puesta en servicio de la infraestructura, posibles sobrecostos para contratistas (no reflejados en el valor del contrato IDU).

Los incrementos presupuestales, por su parte, responden a necesidades técnicas del proyecto más que a ineficiencias en la ejecución.

Tramos	Valor inicial	Valor adicional	Avance físico	Avance financiero	No. de prórrogas	No. de adiciones	Meses adicionales
Con atraso	\$1.594.545.314.180	\$72.234.660.789	-	-	10	9	36
Grupo 1	\$356.558.147.916	\$24.754.764.019	55%	25%	0	2	0
Grupo 3	\$206.413.520.077	\$0	53%	42%	1	0	14
Grupo 4	\$247.625.771.607	\$7.889.400.088	65%	47%	1	1	8
Grupo 5	\$208.086.098.930	\$0	95%	79%	1	2	7
Grupo 7	\$368.334.453.739	\$0	63%	52%	7	0	7
Sin atraso	\$760.404.445.359	\$30.992.280.661	-	-	3	1	56
Grupo 2	\$292.993.429.408	\$0	66%	30%	1	0	20
Grupo 6	\$216.363.454.208	\$0	47%	28%	1	0	16
Grupo 9	\$251.047.561.743	\$30.992.280.661	57%	40%	1	1	20
Total	\$2.354.949.759.539	\$103.226.941.450	-	-	13	10	92

Cuadro No. 3: Adiciones y prórrogas por tramo.

b. Clasificación de problemas por tramo. A continuación, se describen los principales resultados obtenidos al aplicar la metodología de clasificación compuesta por 4 categorías (Pliegos, Contratista, IDU-Terceros, Caso especial) y 2 atributos (Proceso Sancionatorio, Prorroga); lo que permite asociar los diferentes grupos de obra según naturaleza y el origen del problema.

CATEGORIA 1: PLIEGOS / ATRIBUTO 1: PROCESO SANCIONATORIO

Grupo 8: Carrera 65- Carrera 68. (Retraso: -17.57 %). De acuerdo con la respuesta del IDU, el contratista ha incurrido en una reducción sistemática de personal, equipos y materiales en los diferentes frentes de obra desde junio de 2024. Es importante señalar que, a la fecha del presente análisis, el contrato se encontraba en proceso de amigable componedor, que aún no ha sido resuelto y cursa una demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Dado que el proceso jurídico está en curso se ha clasificado bajo la etiqueta de PROCESO SANCIONATORIO hasta que se resuelva la disputa legal.

CATEGORIA 2: CONTRATISTA

Grupo 1: Autopista Sur – Calle 1B Sur. (Retraso: -3.79 %). Este caso presenta una clara falla del contratista debido a la falta de personal en la obra, sin evidencia de problemas sistémicos o de coordinación con otras entidades.

CATEGORIA 3: IDU-TERCEROS

Grupo 4: Avenida La Esperanza – Calle 13. (Retraso: -8.47 %). Este contrato enfrenta una problemática compleja con múltiples actores involucrados, incluyendo el IDU, la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM), empresas de servicios públicos, y entidades responsables de la gestión predial. Los retrasos se deben principalmente a tres factores: i) Problemas con predios pendientes de entrega que afectan la construcción del deprimido de la Calle 13; ii) Retrasos en la zona de empalme con el corredor férreo, donde se dejaron de realizar intervenciones debido a que el corredor no salió de operación en la fecha prevista (12 de noviembre de 2024), lo que podría generar cambios en los niveles de la vía; iii) Demoras en maniobras a cargo de empresas de servicios públicos, incluyendo traslados pendientes de postes de seguridad y redes de telecomunicaciones.

Grupo 5: Calle 46 – Avenida La Esperanza. (Retraso: -5.09 %). Evidencia problemas de coordinación entre contratos adyacentes. Los retrasos se originan en la falta de armonización de los Planes de Manejo de Tránsito (PMT) con el grupo adyacente sur, así como en la dependencia de obras civiles que debe ejecutar el contratista del Grupo 6, específicamente para el traslado de redes de servicios públicos en el límite de intervención.

Grupo 3: Calle 13 – Avenida Las Américas. (Retraso: -3.32 %). Presenta retrasos en la ejecución de carriles mixtos, bocacalles y redes. Este contrato tuvo un proceso jurídico bajo la figura de amigable componedor que fue resuelto a favor del contratista.

Grupo 7: Carrera 65 – Calle 66. (Retraso: -1.99 %). Los retrasos se deben principalmente a demoras en la intervención del box culvert del Canal Salitre y el no inicio del Puente de la Calle 80. A la fecha del presente análisis, este contrato se encontraba en proceso de amigable componedor y aún no ha sido resuelto.

c. Gestión predial por tramo.

Tramos	Pedios requeridos	Pedios recibidos	Pedios pendientes	Pedios ya adquiridos	Pedios en proceso
Con atraso	502	488	14	282	156
Grupo 1	270	158	6	81	44
Grupo 3	9	8	1	1	3
Grupo 4	11	10	1	5	2
Grupo 5	11	10	1	5	2
Grupo 7	164	158	6	81	44
Grupo 8	9	8	1	1	3

Sin atraso	184	176	8	87	49
Grupo 2	164	158	6	81	44
Grupo 6	9	8	1	1	3
Grupo 9	11	10	1	5	2
Total	686	664	22	369	205

Cuadro No. 4: Gestión predial por tramo.

d. Tendencias Identificadas.

Predominio de problemas de coordinación institucional. El 67 % de los contratos retrasados se ubicaron en la Categoría 3: IDU-TERCEROS, revelando que los retrasos están asociados a problemas sistémicos en la coordinación institucional. El principal desafío está en la gobernanza del proyecto y la capacidad para articular la gestión de los actores públicos y privados.

Uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Cinco de los seis contratos con retraso han recurrido a la figura del amigable componedor, un mecanismo alternativo de resolución de conflictos que resulta más eficiente que la vía judicial tradicional. La prevalencia de este mecanismo demuestra un esfuerzo institucional por resolver disputas de manera más ágil y menos adversarial. Sin embargo, la necesidad frecuente de recurrir a estos mecanismos sugiere que los procedimientos administrativos regulares podrían fortalecerse para prevenir conflictos.

Interdependencia entre contratos. Casos como el del Grupo 5, que depende de obras del Grupo 6, ilustran cómo la segmentación del proyecto en múltiples contratos crea vulnerabilidades sistémicas donde los retrasos se propagan entre contratos interdependientes. Y urgen la necesidad de contar con gerencias integrales por proyecto que velen por la funcionalidad de las obras y entiendan los contratos por tramos como instrumentos para ese fin.

6.2. Avenida Ciudad de Cali



Plano No. 3: Grupos Avenida Ciudad de Cali.

- a. Adiciones y prórrogas por tramo.** Tres (3) contratos muestran un desempeño sobresaliente, el Grupo 1, alcanza un 99.96 % de avance frente al 99.04 % programado; el Grupo 3, supera su meta con 87.17 % ejecutado versus 83.24 % programado; y el Grupo 4, también excede lo planeado con 67.86 % de avance contra 65.84 % programado.

No existe correlación entre retrasos e incrementos presupuestales. El único contrato con retraso es el Grupo 2, con un incremento moderado de \$8,031 millones, mientras que contratos sin retraso como los Grupos 3 y 4 presentan incrementos mayores (\$12,914 millones y \$12,468 millones respectivamente).

Tramos	Valor inicial	Valor adicional	Avance físico	Avance financiero	No. de prórrogas	No. de adiciones	Meses adicionales
Grupo 1	\$141.226.481.736	\$2.002.076.887	99%	85%	5	1	19
Grupo 2	\$221.019.965.377	\$8.031.416.156	62%	53%	4	1	26
Grupo 3	\$128.484.094.540	\$12.914.616.198	86%	68%	4	1	32
Grupo 4	\$167.023.565.788	\$12.468.006.221	0%	53%	2	1	26
Total	\$657.754.107.441	\$35.416.115.462	-	-	15	4	103

Cuadro No. 5: Adiciones y prórrogas por tramo.

- b. Clasificación de problemas por tramo.** A continuación, se describen los principales resultados obtenidos al aplicar la metodología de clasificación compuesta por 4 categorías (Pliegos, Contratista, IDU-Terceros, Caso especial) y 2 atributos (Proceso Sancionatorio, Prorroga); lo que permite asociar los diferentes grupos de obra según naturaleza y el origen del problema.

CATEGORIA 3: IDU – TERCEROS / ATRIBUTO 1: PROCESO SANCIONATORIO

Grupo 2: Avenida Bosa – Avenida Villavicencio. Contrato IDU-1647-2020. Retraso: -32.60 %. Este contrato enfrenta múltiples desafíos que incluyen insuficiencia de recursos del contratista (personal y equipos), pero principalmente problemas de coordinación institucional asociada a: i) falta de entrega de dos predios críticos, ii) traslado pendiente de una red matriz de 24” que impide el avance del pilotaje, demoras en la implementación de PMT, iii) retiro pendiente de cámaras de seguridad y, iv) necesidad de armonización con el proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB).

La clasificación en categoría 3. IDU-TERCEROS se fundamenta en que los factores determinantes del retraso están fuera del control directo del contratista. Adicionalmente, el contrato presenta 8 procesos sancionatorios con multas por \$1.267.500. 000, lo que le otorga el atributo de PROCESO-SANCIONATORIO. A la fecha del presente análisis se había declarado la CADUCIDAD de la obra por incumplimientos graves y retrasos que resultaron en la parálisis de estas. El IDU debe tomar posesión de la obra.

c. Gestión predial por tramo.

Tramo	Pliego	Contratista	Terceros (Predios)	Terceros (Redes)	Terceros (PMT)	Terceros (Otros)	Caso especial
Grupo 1	1	0	1	1	0	0	0
Grupo 2	1	1	1	1	1	0	0
Grupo 3	0	0	0	1	0	0	0
Grupo 4	0	0	1	0	1	0	0
Total	2	1	3	3	2	0	0

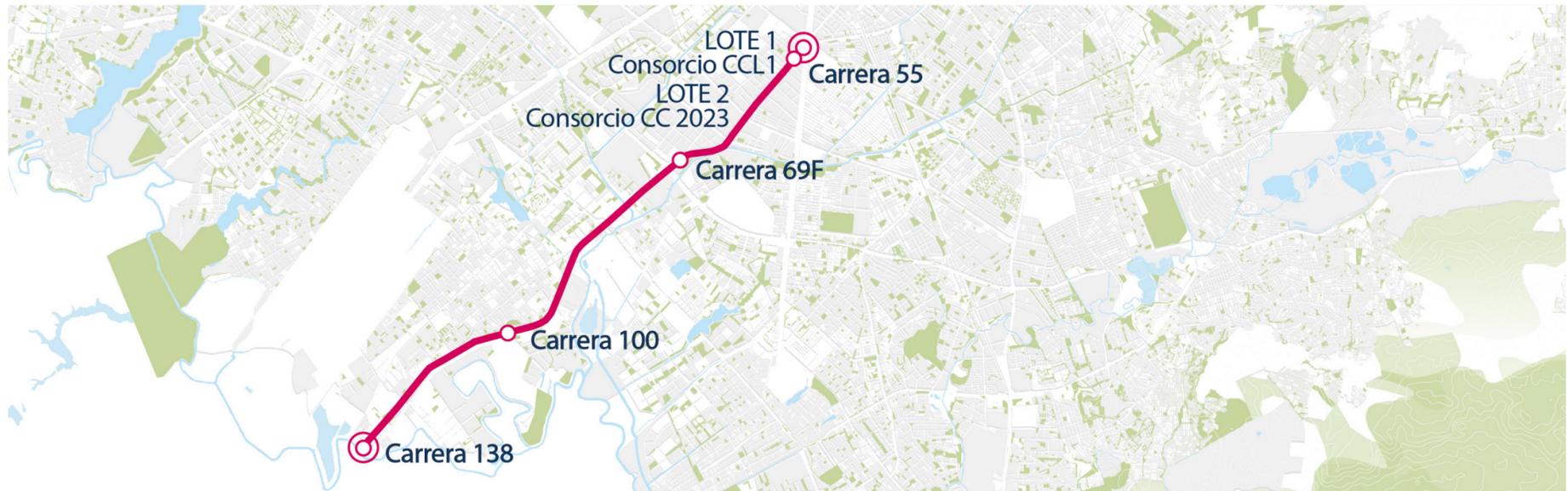
Cuadro No. 6: Gestión predial por tramo.

d. Tendencias identificadas. Concentración de problemas. El análisis de la Troncal Avenida Ciudad de Cali revela que el único contrato con problemas presenta una combinación particularmente problemática: retrasos atribuibles en parte a la gestión predial y coordinación institucional, junto con múltiples procesos sancionatorios. La exitosa ejecución de tres de los cuatro contratos confirma que los problemas no son sistémicos del proyecto, sino específicos que obedecen a condiciones particulares de coordinación y gestión que requieren atención prioritaria.

Riesgos operacionales. Los problemas jurídicos relacionados con el Grupo 2, no podrá efectuarse la operación de la troncal de Transporte Público masivo por la interferencia física que habrá en el sistema producto de las complicaciones del Grupo 2. Los demás grupos, que ya finalizan obra, entran en etapa de mantenimiento por un plazo de 5 años, parte del plazo en el cual no estará lista la obra correspondiente al grupo 2 y no se podrá entonces surtir el mantenimiento adecuado.

Impacto de interfaces con otros proyectos. La necesidad de armonización con el proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá emerge como factor crítico de complejidad que afecta la ejecución.

6.3. Calle 13 y Corredor Verde de la Carrera Séptima (Tramo norte)



Plano No. 4: Grupos Avenida Calle 13.



Plano No. 5: Grupos Avenida Carrera Séptima (Tramo norte).

- a. Adiciones y prórrogas por tramo.** El análisis de los cinco (5) contratos que permitirán la ejecución de estas dos troncales, revela una dificultad en la gobernanza y en la estructuración y arranque de proyectos nuevos en Bogotá.

Esto se debe a deficiencias en la estructuración predial con falta de acuerdos de pago definitivos; por retrasos en la expedición de permisos tipo A, aún pendientes de requisitos ambientales y de espacio público; y por la ausencia de una correcta planificación de frentes de trabajo.

A la fecha del presente análisis, tres (3) contratos estaban suspendidos y dos (2) más presentaban retrasos significativos en pre-construcción, sin que ninguno haya iniciado obras físicas después de dieciocho (18) meses, indica que el problema no está en la capacidad de ejecución de los contratistas sino en las fallas fundamentales de coordinación institucional y estructuración de proyectos.

Tramos	Valor inicial	Valor adicional	Avance físico	Avance financiero	No. de prórrogas	No. de adiciones	Meses adicionales
Calle 13	\$477.834.784.322	\$0	-	-	5	0	11
Lote 1	\$477.834.784.322	\$0	99%	4%	4	0	8
Lote 2	\$0	\$0	0%	4%	1	0	3
Carrera 7	\$1.387.575.871.081	\$0	-	-	2	0	13
Lote 1	\$385.101.884.884	\$0	60%	2%	1	0	3
Lote 2	\$556.028.077.752	\$0	77%	2%	1	0	4
Lote 3	\$446.445.908.445	\$0	94%	2%	0	0	6

Cuadro No. 6: Gestión predial por tramo. Cuadro No. 6: Adiciones y prórrogas por tramo.

b. Clasificación de problemas por tramo. A continuación, se describen los principales resultados obtenidos al aplicar la metodología de clasificación compuesta por 4 categorías (Pliegos, Contratista, IDU-Terceros, Caso especial) y 2 atributos (Proceso Sancionatorio, Prorroga); lo que permite asociar los diferentes grupos de obra según naturaleza y el origen del problema.

CATEGORIA 3: IDU – TERCEROS

La categorización IDU-TERCEROS para estos casos no es solo técnica sino una evidencia de problemas estructurales en la gestión de megaproyectos urbanos. A la fecha del presente análisis, los contratos estaban atrapados en un limbo administrativo, esperando aprobaciones y definiciones que debieron resolverse antes de la licitación.

Los cinco (5) contratos enfrentan problemas directamente atribuibles a la coordinación institucional y aprobaciones pendientes: i) Aprobaciones de EAAB (métodos constructivos, redes) ii) Permisos de SDM (PMT), iii) Autorizaciones de propietarios privados (BIC), Definiciones autorizaciones o permisos (UAESP, Transmilenio, Autoridades Ambientales).

Esta situación requiere una revisión profunda de los procesos de estructuración de proyectos, asegurando que las condiciones habilitantes estén resueltas antes de iniciar procesos contractuales. La práctica actual está generando costos significativos, retrasos sistemáticos y erosionando la confianza en el sistema de contratación pública.

Calle 13: Lote 1. Contrato IDU-1456-2023. A la fecha del presente análisis se encontraba suspendido desde el 27 de septiembre de 2024, debido a la falta de aprobación de redes menores y la necesidad de reincorporar la planilla mínima requerida por contratistas de obra e interventoría. El contrato reporta un 99 % de avance en pre-construcción, pero no puede avanzar sin estas aprobaciones.

Calle 13: Lote 2. Contrato IDU-1450-2023. Con un retraso del -2.55 %, este contrato presenta una situación ambigua. El informe indica que “el contratista de obra no ha avanzado en el ajuste de los diseños”, pero sin más contexto, es difícil determinar si esto se debe a fallas del contratista o a impedimentos externos similares a los otros contratos.

Corredor Verde: Lote 3-1. Contrato IDU-1739-2023. Presenta el mayor retraso (-17.38 %) y enfrenta un problema crítico. A la fecha del presente análisis, la EAAB no había aceptado el método constructivo de redes húmedas sin zanja, impidiendo la radicación del PMT de alto impacto.

Corredor Verde: Lote 3-2. Contrato IDU-1727-2023. Suspendido a la fecha del presente análisis, con un retraso formal del -7.09 %. Los principales impedimentos son: i) falta de autorizaciones de propietarios para la protección de Bienes de Interés Cultural (Villa Servitá y Calle 128), ii) imposibilidad de radicar el PMT ante SDM y, iii) proceso pendiente de No Objeción de productos de redes húmedas con la EAAB.

Corredor Verde: Lote 3-3. Contrato IDU-1740-2023. Fue suspendido hasta el 2 de mayo de 2025, con retraso del -5.35 %. La suspensión se soportó en la falta de aprobaciones y definiciones por parte de múltiples entidades (UAESP, SDM, EAAB, TransMilenio y Autoridades Ambientales).

c. Gestión predial por tramo.

Tramos	Pedios requeridos	Pedios recibidos	Pedios pendientes	Pedios ya adquiridos	Pedios en proceso
Calle 13	173	75	98	26	119
Lote 1	35	24	11	6	17
Lote 2	138	51	87	20	102
Carrera 7	270	162	108	72	81
Lote 1	51	32	19	12	15
Lote 2	139	70	69	16	48
Lote 3	80	60	20	44	18

Cuadro No. 7: Gestión predial por proyecto y tramo.

d. Tendencias Identificadas. Deficiencias en la estructuración inicial. Los proyectos fueron licitados y adjudicados sin resolver aspectos fundamentales como métodos constructivos, permisos ambientales o autorizaciones de propietarios.

Suspensión contractual empleada como herramienta de gestión. La suspensión de contratos se ha convertido en un mecanismo para manejar la falta de condiciones habilitantes, evidenciando que los proyectos iniciaron sin la preparación adecuada.

Complejidad institucional. La difícil coordinación de la gestión con entidades (EAAB, SDM, UAESP, Transmilenio, autoridades ambientales), generó una parálisis administrativa dificultando el avance de los proyectos.

Problemas prediales y patrimoniales no anticipados. La protección de Bienes de Interés Cultural y la gestión predial emergen factores críticos en la ejecución de los proyectos, que no fueron adecuadamente previstos en la fase de estructuración.

7. Referencias

Ajuntament de Barcelona. (2021). Plan de comercio seguro en Barcelona: Estrategias de seguridad urbana para zonas comerciales.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2024). Decreto 475 de 2024: Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Infraestructura de Movilidad del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

Álvarez Calderón, P., & Cañón López, F. (2020). Historial de estrategias de seguridad en Colombia.

Bocarejo, J. P., Portilla, I., & Pérez, M. A. (2012). Impacto de los sistemas de transporte en la seguridad urbana: Evidencia del caso de TransMilenio en Bogotá. *Revista de Transporte y Territorio*, 5(1), 45-67.

Cámara de Comercio de Bogotá. (2021). Las mipymes en Bogotá y la Región representan el 97 % del tejido empresarial.

Ceccato, V. (2014). The urban fabric of crime and fear. *Crime Prevention and Community Safety*, 16(2), 79-92.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013). Documento Conpes 3762: Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos (PINES).

Fierro López, M. B. (2020). El acoso callejero, una forma de violencia contra la mujer.

Gutiérrez López, J. A., Caballero Pérez, Y. B., & Escamilla Triana, R. A. (2019). Índice de caminabilidad para la ciudad de Bogotá. *Revista de Arquitectura (Bogotá)*, 21(1), 8-20.

Márquez, C. (2016). Planeación criminal en obras del Metro de Bogotá.

Sánchez, Ginna R. (02 de octubre de 2024). Cierre Av. 68 entre Calle 13 y Calle 17.



Mesa de expertos
en movilidad