

Comunicaciones gestionadas entre los días 12 de marzo y el 2 de mayo 2024
Comisión de Concesionarios Viales

| Fecha | Nro. Radicado | Contenido / Asunto | Organización |
|------------|-----------------|--|---|
| 27/03/2024 | No. 22024003118 | <i>VJ - Observaciones al proyecto de resolución que pretende adoptar el Manual de Señalización Vial de Colombia: Dispositivos uniformes en la infraestructura vial, para la regulación del tránsito y la seguridad vial.-</i> | MINISTERIO DE TRANSPORTE |
| 3/04/2024 | No. 22024003127 | <i>VJ- Alcance a comunicación radicado 22024003118, a través de la cual se remitieron observaciones al proyecto de resolución que pretende adoptar el Manual de Señalización Vial de Colombia, entre otros.-</i> | MINISTERIO DE TRANSPORTE |
| 4/04/2024 | No. 22024003133 | <i>VJ - Reiteración incremento de las tarifas de peajes IPC 2023 e incrementos contractuales - Contratos de concesión a cargo de la ANI.-</i> | MINISTERIO DE TRANSPORTE / MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO |
| 8/04/2024 | No. 22024003142 | <i>VJ- Invitación a la Comisión Ordinaria de Concesionarios Viales (7 de mayo de 2024, 8:30 a.m. – 10:30 a.m.). -</i> | AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI DR. FRANCISCO OSPINA RAMÍREZ |
| 10/04/2024 | No. 22024003155 | <i>VJ- Mesa de trabajo. Manual de Señalización Vial.-</i> | CONCESIONARIA VIAL ANDINA - DR. RICARDO POSTARINI HERRERA |
| 18/04/2024 | No. 22024003171 | <i>VJ- Alcance a radicados 2204003127 y 2204003118, a través de la cual se remitieron observaciones al proyecto de resolución que pretende adoptar el Manual de Señalización Vial de Colombia, entre otros. -</i> | MINISTERIO DE TRANSPORTE |
| 22/04/2024 | No. 22024003179 | <i>VJ- Amable solicitud de respuesta a la comunicación CCI radicado 22023003541. -</i> | AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI DR. FRANCISCO OSPINA RAMÍREZ |
| 24/04/2024 | No. 22024003184 | <i>VJ- Eventuales impactos del P.L. 037 de 2023C, por medio del cual se crean lineamientos para la fijación de tarifas, incrementos anuales y distancias mínimas correspondientes a los peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.-</i> | COMISIÓN SEXTA DE CÁMARA |
| 30/04/2024 | No. 22024003194 | <i>VJ- Comentarios al proyecto de decreto "Por el cual se adiciona el Título 17 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023, sobre las Asociaciones Público-Populares". -</i> | MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO / DNP |

Bogotá D.C., 27 de marzo de 2024

Doctor
WILLIAM CAMARGO TRIANA
MINISTERIO DE TRANSPORTE
Ciudad

CCCI
Nro. Radicado: 22024003118
Fecha: 2024-03-27 Hora: 10:00:00
Destinatario: MINISTERIO DE TRANSPORTE
Remitente: Vicepresidencia Jurídica
Folios: 1 Tipo Anexos:
Usuario Radicador: Luz Castillo

Ref.: Observaciones al proyecto de resolución que pretende adoptar el Manual de Señalización Vial de Colombia: Dispositivos uniformes en la infraestructura vial, para la regulación del tránsito y la seguridad vial.-

Estimado Ministro,

De la manera más atenta, en nombre del gremio de la infraestructura, remitimos los comentarios al proyecto de resolución que actualmente se encuentra publicado para observaciones en la página del Ministerio de Transporte, y por medio de la cual se pretende sustituir “el Capítulo 1 del Título 8 de la Resolución 20223040045295 de 2022 y se adopta el Manual de Señalización Vial de Colombia: Dispositivos uniformes en la infraestructura vial, para la regulación del tránsito y la seguridad vial”.

Encuentren en los siguientes numerales, los comentarios del gremio al proyecto de resolución.

i) Mesas de trabajo con las concesiones

Amablemente, recomendamos adelantar mesas de trabajo que tengan por objeto realizar discusiones técnicas y detalladas sobre los alcances e implicaciones que tendría una eventual regulación sobre los contratos en ejecución. Al respecto, algunos apartes del manual desconocerían indicadores contractuales de algunos apéndices técnico actualmente exigibles a los contratos de concesión y de APP, especialmente, en materia de reflectividad de la señalización y vida útil de las señales instaladas en los corredores.

De igual forma, y sin perjuicio del régimen de transición que establecería la versión definitiva de la regulación, es necesario señalar que el proyecto de manual no determina a que proyectos resulta exigible (en estructuración, en construcción o en operación y mantenimiento).

ii) Modificaciones en los actuales proyectos construidos por la adopción del Manual de Señalización

Respecto de las modificaciones al alcance de los actuales proyectos, la versión definitiva de la regulación variaría especificaciones técnicas asociadas a los anchos de la demarcación, a las dimensiones y especificaciones de las actuales señales instaladas, cambios en los pictogramas y ajustes en las señalizaciones de túneles, peajes y otras estructuras. Igualmente, se observan modificaciones en materia de planes de manejo de tránsito, pues se ajusta lo referente a ubicaciones y distancias de las señales.

Por otra parte, existen inquietudes en relación con el alcance vinculante del manual en el dado caso de que se expida, teniendo en cuenta que en varios apartes se identifican expresiones que

no aclaran este asunto, a modo de ejemplo, se leen vocablos como “obligatorio”, “se sugiere”, “se debe”, “se recomienda”. En este mismo sentido, en el segmento que alude a túneles, se reseñan y citan aspectos que están previstos en el Manual de Túneles del Invías, sin embargo, este documento constituye una guía¹ y no resulta vinculante.

Cabe destacar que, en algunos proyectos, el objeto pactado implica labores de operación y mantenimiento sobre unidades funcionales o infraestructura que fue construida y entregada por terceros ajenos a las relaciones contractuales que ostenta las concedentes con las concesiones, por lo anterior, los períodos de transición fijados en el proyecto de norma resultarían precarios y no permitirían una gradualidad razonable en la implementación de la demarcación que se pretende exigir.

Por último, entendiendo que una de las finalidades de la futura reglamentación es la adopción de medidas en materia de seguridad vial, recomendamos incluir en la versión definitiva de la resolución algunas reglas que les permitan a las entidades concedentes y sus contratistas atender los posibles mayores costos de la implementación de un futuro manual, en aras de no impactar las estimaciones realizadas por estos al momento de elaborar sus respectivas ofertas.

iii) Sugerencias de buenas prácticas en la exhibición de mensajes variables

Teniendo en cuenta que la señalización tiene como objeto adoptar medidas con fines preventivos y de seguridad vial, etc., respetuosamente sugerimos incluir como una buena práctica en la proyección de mensajes variables a través de paneles, entre otras, los criterios establecidos en el documento Situaciones Viales y Acciones de Gestión publicado por el Ministerio del Interior de España, particularmente página 18 y siguientes (Uso de mensajes de tráfico y mensajes de no tráfico), que recomiendan no exhibir en los paneles de mensajes variables (PMV) información irrelevante o innecesaria que no esté directamente relacionada con los objetivos de la movilidad y la seguridad de los usuarios. En el caso de que la información no tenga por finalidad informar sobre el tráfico y su estado, se sugiere mantenerlos apagados.

Respetado Ministro, agradecemos tener en cuenta las consideraciones realizadas en el presente documento, y no expedir la respectiva resolución hasta adelantar mesas que tenga por objeto oír a todos los interesados, entre ellos, entidades concedentes, ANSV, concesionarios y consultores expertos en esta materia. Para los anteriores efectos, ofrecemos los espacios de la Cámara Colombiana de la Infraestructura.

Quedamos atentos a su valiosa respuesta.

Con todo comedimiento,



JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER
Presidente Ejecutivo
VJ/EO

¹ Comunicaciones No. DG18051 y MT 20225000215701



Bogotá D.C., 3 de abril de 2024

Doctor
WILLIAM CAMARGO TRIANA
MINISTERIO DE TRANSPORTE
Ciudad

CCI Nro. Radicado: 22024003127
Fecha: 2024-04-03 Hora: 10:47:00
Destinatario: MINISTERIO DE TRANSPORTE
Remitente: Vicepresidencia Jurídica
Folios: 1 Tipo Anexos:
Usuario Radicador: Luz Castillo

Ref.: Alcance a comunicación radicado 22024003118, a través de la cual se remitieron observaciones al proyecto de resolución que pretende adoptar el Manual de Señalización Vial de Colombia, entre otros.-

Estimado Ministro,

De la manera más atenta, en nombre del gremio de la infraestructura, damos alcance a la comunicación radicado 22024003118, a través de la cual remitimos comentarios al proyecto de resolución que pretende sustituir "el Capítulo 1 del Título 8 de la Resolución 20223040045295 de 2022 y se adopta el Manual de Señalización Vial de Colombia: Dispositivos uniformes en la infraestructura vial, para la regulación del tránsito y la seguridad vial", con el objeto de sugerir amablemente algunas fechas para efectuar la mesa de trabajo solicitada en la referida carta.

Para el propósito antes señalado, sometemos a su consideración las siguientes fechas:

- Martes 9 de abril de 2024 de 2:30 p.m. a 4:00 p.m.
- Miércoles 10 de abril de 2024 de 2:30 p.m. a 4:00 p.m.

Lo anterior, teniendo en cuenta la disponibilidad de agenda de los equipos de trabajo del Ministerio de Transporte.

Quedamos atentos a su valiosa respuesta.

Con todo comedimiento,


JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER
Presidente Ejecutivo

VJ/EO

Bogotá D.C., 04 de abril de 2024

Señor Ministro
WILLIAM CAMARGO TRIANA
Ministerio de Transporte
Ciudad

Señor Ministro
RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ciudad

Doctor
FELIPE LEON MONTEALEGRE
Jefe Oficina de Regulación Económica
Ministerio de Transporte
Ciudad

CC1
Nro. Radicado: 22024003133
Fecha: 2024-04-04 Hora: 11:29:00
Destinatario: MINISTERIO DE TRANSPORTE
Remitente: Vicepresidencia Jurídica
Folios: 1 Tipo Anexos:
Usuario Radicador: Luz Castillo

Ref: Reiteración incremento de las tarifas de peajes IPC 2023 e incrementos contractuales - Contratos de concesión a cargo de la ANI.-

Respetados doctores,

De la manera más atenta, y en atención al oficio con fecha de 29 de febrero de 2024 con radicado 20241400220361, a través del cual se dio respuesta a nuestra solicitud de indexación de las tarifas de peaje de los proyectos carreteros a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, correspondientes al IPC del año 2023, que estuvo sustentada en los estudios realizados por la Dirección de Asuntos Económicos de la CCI, y en consideración también al eventual impacto negativo que se generaría al presupuesto público derivado del no incremento de las tarifas de peaje en el corto plazo, queremos reiterar, respetuosamente, la imperiosa necesidad de llevar a cabo la indexación referida, en aras de evitar perjuicios adicionales a los proyectos.

Para efectos del asunto que nos ocupa, consideramos valioso tener en cuenta la variación que ha presentado el IPC en los últimos meses, en tanto, con base en lo expuesto en los considerandos del Decreto 050 de 2023, la medida correspondiente al no incremento de las tarifas de peaje hizo parte del conjunto de medidas antinflacionarias adoptadas por el Gobierno Nacional.

Al respecto, vemos importante poner de presente que, para inicios del año 2024, la variación anual de IPC reportada fue del 9.28%, esto es, 3,84 puntos porcentuales menor que la reportada en el mismo periodo del año anterior. En el mismo sentido, y según las estadísticas del DANE, el IPC con corte a febrero de 2024 presentó, a su turno, una disminución del 1.09% frente al mes de enero de 2024, ubicándose entonces en 7.74 puntos porcentuales. De conformidad con lo señalado previamente, se puede observar que la inflación ha tenido una disminución sustancial.

Además de ello, la Dirección de Asuntos Económicos de la CCI adelantó un estudio frente al impacto que tiene la indexación de las tarifas de peaje en el IPC y su relación con la determinación de los costos de transporte de carga. El análisis realizado arrojó como resultado una baja incidencia de los incrementos de los peajes sobre el IPC y el Índice de Costos del Transporte de Carga por Carreteras (ICTC), en la medida en que, por una parte, el ICTC está compuesto por 4 factores, cada uno con una contribución diferente, a saber: i) Combustibles, ii) Insumos, iii) Costos Fijos y Peajes y iv) Partes, piezas, servicios de mantenimiento y reparación, siendo el tercero de estos aquel que generó un mayor impacto en el ICTC con ocasión de la variación presentada en el valor de los impuestos de revisiones y mano de obra, elementos que, a su vez, componen el factor de Costos Fijos y Peajes.

De otro lado, el análisis referido mostró que el impacto del incremento anual de las tarifas de peaje sobre la variación del IPC en la vigencia 2023, fue de 0.02 puntos porcentuales para los meses enero y febrero, mientras que para el resto del año fue nula; escenario que permite concluir que el efecto de la indexación tarifaria frente al IPC es marginal. Para mayor claridad, adjuntamos el estudio de la Dirección de Asuntos Económicos de la CCI en lo que respecta a este punto particular.

Por lo anterior, es evidente que el fundamento fáctico y jurídico que sustentó en su momento la adopción de las medidas adoptadas por el Decreto 050 de 2023 ha cesado y, en tal sentido, no existen razones para que la indexación correspondiente al IPC del año 2023 no se aplique a las tarifas de peaje.

Ahora, si bien resulta importante realizar estudios respecto de los escenarios sociales que pueden presentarse al momento de materializar el incremento tarifario solicitado, los antecedentes del Decreto 050 de 2023 permiten inferir que, en su momento, estos factores no fueron preponderantes en la toma de la decisión y, por consiguiente, consideramos que se trata de circunstancias ajenas a la indexación, frente a las cuales se pueden implementar otra clase de medidas preventivas.



CÁMARA COLOMBIANA
DE LA INFRAESTRUCTURA

Bajo ese entendido, amablemente se reitera la solicitud de realizar la indexación y las compensaciones por el no incremento del IPC 2023 a partir de enero de este año, así como aplicar los incrementos de las tarifas contractuales previstas en los contratos de concesión, asociados a la terminación de obras y puesta en servicio de unidades funcionales, actualmente suspendidos en el marco del Decreto 050 de 2023.

Quedamos atentos a su amable respuesta a la presente comunicación.

JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER

Presidente Ejecutivo

VJ/MCP

ANÁLISIS ECONÓMICO: PEAJES Y SU CONTRIBUCIÓN AL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

Dirección de Asuntos Económicos

Según lo dispuesto en la parte considerativa del Decreto 050 de 2023, el no incremento de las tarifas de peaje durante la vigencia 2023 tenía por propósito “*contribuir con el conjunto de medidas antiinflacionarias que viene implementando el Gobierno nacional*”.

Si bien es cierto que variaciones en los costos en los cuales incurre un productor de un bien y/o servicio pueden afectar los precios del consumidor final, en el presente documento, la Dirección de Asuntos Económicos de la Cámara Colombiana de la Infraestructura (DAE-CCI) demostrará, a partir de los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), que los peajes no contribuyen significativamente al Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Peajes e IPC

En 2022, la inflación alcanzó uno de los niveles más altos en la historia reciente de Colombia. En efecto, para el año en mención, este indicador se ubicó en 13,12%, explicado en gran medida por la variación anual registrada en las divisiones de “*alimentos y bebidas no alcohólicas*”, “*alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles*” y “*restaurantes y hoteles*”, los cuales contribuyeron con 4,88 puntos porcentuales (p.p.), 2,25 p.p. y 1,84 p.p., respectivamente, a la inflación anual total.

Asimismo, según el Banco de la República de Colombia, en su informe de política monetaria de enero de 2023, destaca que las presiones cambiarias acumuladas sobre los precios y algunos choques particulares sobre la oferta de alimentos explicarían la dinámica de la inflación en 2022.

Tal como se observa en la gráfica 1, el IPC mensual nacional registró entre 2021 y 2022 aumentos progresivos, mientras que, en 2023, la variación mensual ha decrecido. Los tres factores que la banca central de Colombia señala como causales de la disminución del IPC son: **(i)** menores variaciones en los precios de los alimentos derivadas de una mayor oferta local y reducciones en los precios de los productos importados; **(ii)** la apreciación del peso colombiano y la disminución de los costos de transporte y; **(iii)** los efectos acumulados de las decisiones de aumento de la tasa de interés de intervención, los cuales moderan el crédito, el consumo y el gasto de empresas y hogares.

Ahora bien, para los efectos del presente documento, si se considera únicamente el rubro de peajes y como resulta evidente, el IPC de este componente aumenta en los primeros meses de cada año y seguido a esto su variación mensual es igual a cero, esto se da principalmente dado a que el aumento de las tarifas de peajes se

indexa con la inflación del año anterior entre enero y febrero de cada vigencia. Asimismo, resulta procedente destacar que incluso en períodos de altos niveles de inflación, los peajes solo contribuyeron 0,01 p.p. en 2022 y 0,00 p.p. en 2021 y 2023.

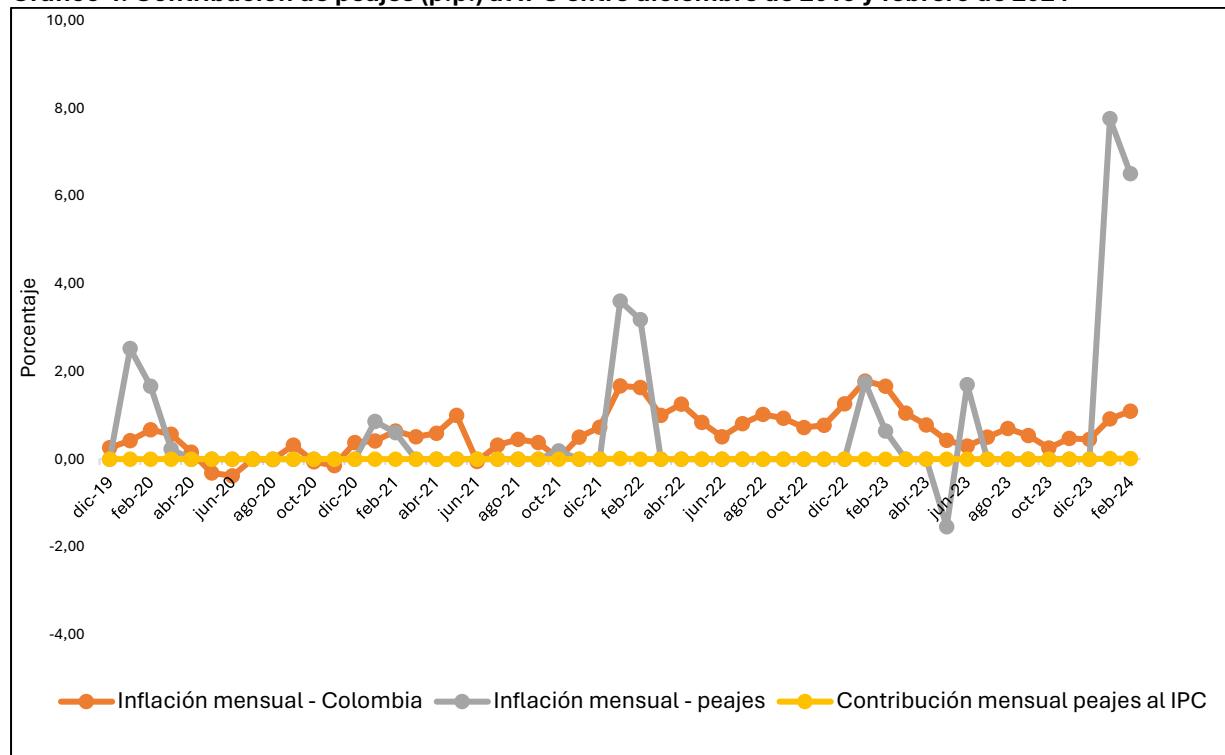
De hecho, según el más reciente informe del Dane, en febrero de 2024, el IPC varió 7,74% respecto a febrero de 2023 y, específicamente, 1,09% respecto a enero de 2024. La variación anual del IPC (7,74%) se explica por la dinámica observada en las divisiones de: **(i)** alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles; **(ii)** transporte; **(iii)** restaurantes y hoteles; **(iv)** educación; y, **(v)** alimentos y bebidas no alcohólicas, los cuales en suma contribuyeron con 6,51 p.p. al acumulado anual.

Por su parte, respecto a la variación mensual del IPC (1,09%), las divisiones de **(i)** educación; **(ii)** alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles; **(iii)** restaurantes y hoteles; y, **(iv)** transporte aportaron 0,9 p.p. al acumulado mensual.

Al analizar de manera detallada los anexos técnicos publicados por el Dane, destaca la DAE-CCI que subclases como 'Arriendo' (1,75 p.p.), 'Combustibles para vehículos' (1,14 p.p.), 'Comidas en establecimientos de servicio a la mesa y autoservicio' (0,75 p.p.) y 'Electricidad' (0,72 p.p.) representaron más del 56% de la contribución anual al IPC, mientras que, 'Peajes' tan sólo aportó 0,02 p.p.

En otras palabras, estas cifras indican que en términos relativos los peajes no impactan significativamente la inflación total del país.

Gráfico 4. Contribución de peajes (p.p.) al IPC entre diciembre de 2019 y febrero de 2024



Elaboración: DAE-CCI a partir de Dane (2024)



Bogotá D.C., 8 de abril de 2024

Doctor
FRANCISCO OSPINA RAMÍREZ
Presidente
AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
Ciudad

CC1 Nro. Radicado: 22024003142
Fecha: 2024-04-08 Hora: 15:48:00
Destinatario: ANI - AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
Remitente: Vicepresidencia Jurídica
Folios: 1 Tipo Anexos:
Usuario Radicador: Luz Castillo

*Ref.: Invitación a la Comisión Ordinaria de Concesionarios Viales
(13 de mayo de 2024, 8:30 a.m. – 10:30 a.m.). -*

Estimado presidente y amigo,

De la manera más atenta, amablemente queremos invitarlo a participar en nuestra próxima Comisión Ordinaria de Concesionarios Viales, con el objeto de entablar un diálogo entre la entidad que usted preside y los concesionarios viales afiliados a la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI) sobre las perspectivas del sector, conocer la visión del Sr. Presidente sobre los proyectos y compartir algunas opiniones relacionadas con la gestión contractual.

La comisión se llevará a cabo de forma presencial el miércoles **13 de mayo de 2024 de 8:30 a.m. a 10:30 a.m.**, en las instalaciones de la presidencia nacional de la CCI ubicadas en la **Avenida calle 26 No. 59 – 41 piso 10, Bogotá**.

Agradecemos de antemano su amable atención, para nosotros es muy importante contar con su valiosa participación en nuestra comisión.

Con todo comedimiento,

JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER
Presidente ejecutivo

VJ/EO

Bogotá D.C., 10 de abril de 2024

Doctor
RICARDO POSTARINI HERRERA
Gerente General
CONCESIONARIA VIAL ANDINA
Ciudad

CCCI Nro.Radicado: 22024003155
Fecha: 2024-04-10 Hora: 11:33:00
Destinatario: CONCESIONARIA VIAL ANDINA-COVIANDINA
Remitente: Vicepresidencia Jurídica
Folios: 1 Tipo Anexos:
Usuario Radicador: Luz Castillo

Ref: Mesa de trabajo. Manual de Señalización Vial.-

Respetado doctor,

Nos referimos a su amable comunicación de fecha 22 de marzo, mediante la cual nos solicita facilitar una mesa de trabajo con el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Infraestructura en la cual se involucre directamente a los concesionarios viales, en relación con el proyecto de resolución *“Por medio de la cual se sustituye el Capítulo 1 del Título 8 de la Resolución No. 20223040045295 de 2022 y se adopta el Manual de Señalización Vial de Colombia: Dispositivos uniformes en la infraestructura vial, para la regulación del tránsito y la seguridad vial”*.

Sobre el particular, nos complace informarle que el Ministerio de Transporte ha aceptado instalar este espacio de análisis técnico, con ocasión de la solicitud escrita de la CCI remitida al despacho del señor ministro el pasado 27 de marzo de 2024.

Por lo anterior, y atendiendo la comunicación de Coviandina anteriormente referida, de la manera más atenta le solicitamos que nos informe el nombre de los representantes de la sociedad concesionaria que participarán en esta reunión, la cual se llevará a cabo el próximo ***martes 16 de abril a las 5:00pm en las instalaciones de este Ministerio ubicadas en la Calle 24 # 60 - 50 Piso 9.***

Es importante recordar que los argumentos presentados por la CCI ante el Ministerio de Transporte el pasado 27 de marzo de 2023, fueron los siguientes:

- Recomendación de adelantar mesas de trabajo con los concesionarios, que tengan por objeto identificar el impacto de dicha reglamentación en los contratos de concesión en ejecución.
- Revisión del alcance de las especificaciones técnicas del manual de señalización en infraestructura ya construida, así como los períodos de transición propuestos en el

manual, ya que resultan precarios y no permiten una gradualidad razonable en la implementación de la demarcación que se pretende exigir.

- Implementación de mecanismos que permitan a las entidades concedentes y sus contratistas atender los posibles mayores costos de la implementación del futuro manual.
- Recomendación de incluir los criterios establecidos en el documento *"Situaciones Viales y Acciones de Gestión publicado por el Ministerio del Interior de España"*, particularmente página 18 y siguientes (Uso de mensajes de tráfico y mensajes de no tráfico).

Quedamos atentos a la confirmación de los funcionarios de Coviandina que participarán en la reunión, a más tardar el próximo martes 16 de abril, de tal manera que podamos informarle oportunamente al despacho del señor ministro el nombre de las personas que, en representación del gremio, asistirán a la reunión.

Agradecemos informar el nombre de los representantes al correo vicepresidenciajuridica@infraestructura.org.co

Cordialmente,



JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER
Presidente Ejecutivo

VPJ



Bogotá D.C., 22 de abril de 2024

Doctor
FRANCISCO OSPINA RAMÍREZ
Presidente
AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI
Ciudad

CCI Nro. Radicado: 22024003179
Fecha: 2024-04-22 Hora: 16:37:00
Destinatario: ANI - AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
Remitente: Vicepresidencia Jurídica
Folios: 1 Tipo Anexos:
Usuario Radicador: Luz Castillo

Ref.: Amable solicitud de respuesta a la comunicación CCI radicado 22023003541. -

Estimado Presidente y amigo,

De la manera más atenta, en nombre del gremio de la infraestructura, por medio de la presente comunicación queremos solicitarle a la entidad su amable respuesta a nuestra carta del pasado 12 de diciembre con radicado 22023003541, a través de la cual planteamos las preocupaciones de algunos proyectos en torno a la diferentes interpretaciones de la ANI en relación con el pago de las compensaciones impuestas por las Autoridades Ambientales, en el marco de las licencias ambientales obtenidas para las fuentes de material y de los permisos relacionados a las zonas de apoyo.

De igual forma, en el referido oficio, que enviamos en archivo adjunto, se plasman las reflexiones del gremio sobre el entendimiento del clausulado que regula dichas materias.

Su amable respuesta la pueden remitir al siguiente correo electrónico: presidencia@infraestructura.org.co, o a la dirección avenida calle 26 #59-41, piso 10, Bogotá.

Agradecemos de antemano su pronta respuesta.

Con todo comedimiento,

JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER
Presidente Ejecutivo

Anexos: Comunicación CCI del 12 de diciembre de 2023 (radicado 22023003541)

VJ/EO



Bogotá D.C., 24 de abril de 2024

Honorable Representante
JULIAN DAVID LÓPEZ TENORIO
Presidente
Comisión sexta de Cámara

Honorable Representante
ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Vicepresidente
Comisión sexta de Cámara

Honorable Representante
RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario
Comisión sexta de Cámara

Honorable Senadora
SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Ponente
Comisión sexta de Senado

CCCI Nro. Radicado: 22024003184

Fecha: 2024-04-24 Hora: 15:13:00
Destinatario: CÁMARA DE REPRESENTANTES CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE
Remitente: Vicepresidencia Jurídica
Folios: 1 Tipo Anexos:
Usuario Radicador: Luz Castillo

Ref.: Eventuales impactos del P.L. 037 de 2023C, por medio del cual se crean lineamientos para la fijación de tarifas, incrementos anuales y distancias mínimas correspondientes a los peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.-

Respetados parlamentarios,

De la manera más atenta, por medio de la presente comunicación sometemos a su consideración las observaciones y preocupaciones del gremio de la infraestructura respecto del proyecto de ley 037 de 2023 de Cámara, *“por medio del cual se crean lineamientos para la fijación de tarifas, incrementos anuales y distancias mínimas correspondientes a los peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación y de las entidades territoriales”*; iniciativa que tiene por alcance, entre otras cosas, lo siguiente: (i) establecer lineamientos para la estructuración de las tarifas de peajes a través de una fórmula tarifaria unificada; (ii) modificar los artículos 21, 22, 30 y 33 de la Ley 105 de 1993; y (iii) establecer una prohibición frente a la instalación de peajes en vías terciarias por parte de entidades de orden nacional.

Desde el gremio hemos insistido que la normatividad que regula las concesiones y los peajes ha sido objeto de propuestas modificatorias a través varias iniciativas legislativas, entre ellas: (1) Proyecto de ley 030 de 2022C, *“Por medio del cual se modifica el artículo 21 de la Ley 105 de 1993”*; 2) Proyecto de ley 141 de 2022C, *“por la cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones”*; (3) Proyecto de ley 142 de 2022S, *“por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales, se modifica la ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones”*; (4) Proyecto de ley 188 de



2022C, "Por medio de la cual se exonera a todas las personas con discapacidad del pago del 100% de tasas y tarifas de peajes por todas las carreteras y autopistas de Colombia, modificando y adicionando artículos de la ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones"; y (5) Proyecto de ley 090 de 2023, "Por medio del cual se regula la administración y operación en materia de peajes, se promueve la equidad vial y se dictan otras disposiciones".

En caso de que una o todas las iniciativas antes referidas sean sancionadas como leyes de la república, la afectación sobre el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de transporte será estructural, habida cuenta que las tarifas de peaje constituyen una de las fuentes de ingreso y pago de la financiación más importante para hacer posible la construcción y conservación de la red vial y demás estructuras que la conforman.

De otra parte, resulta preocupante, en términos de seguridad jurídica y confianza inversionista, el trámite de iniciativas legislativas que tienen por finalidad modificar el marco jurídico bajo el cual se celebraron los contratos de concesión y las Asociaciones Público-Privada en el país.

A continuación, presentamos las consideraciones del gremio sobre la iniciativa legislativa referenciada en el asunto.

1. Bondades del recaudo de peaje en el desarrollo de la infraestructura de transporte

Respetados representantes, en aras de aportar al debate de la iniciativa legislativa, en este primer numeral abordaremos, de una parte, el contexto en el que se ha desarrollado la infraestructura en los últimos cincuenta años, y de otra, el papel decisivo que han tenido los peajes y la participación privada en la construcción y mantenimiento de las vías nacionales en nuestro país. Valga aclarar, que las siguientes consideraciones se elaboraron a partir de los documentos de política pública expedidos por el CONPES desde los años sesenta.

A finales del siglo pasado, una de las mayores preocupaciones del Gobierno nacional en torno a la infraestructura de transporte fue el evidente atraso del país en la construcción de sistemas viales que permitieran la conectividad de las regiones y promovieran la competitividad de Colombia en los mercados internacionales. Muestra de lo anterior, son las consideraciones y conclusiones plasmadas en los CONPES 255, 550, 2338, 2522, 2561, 2597, 2686, 2691, entre otros, los cuales dan fe de las deliberaciones del Consejo sobre tres situaciones particulares (i) la notoriedad del atraso de las carreteras; (ii) las dificultades de nuestra geografía para el desarrollo de las infraestructuras; y (iii) los cursos de acción del poder ejecutivo para cerrar la brecha en materia de vías.

En varios de los documentos antes mencionados, se abordaron las preocupaciones referidas previamente, por lo que transcribiremos las partes pertinentes de los CONPES que dan cuenta de esta realidad:

(i) En los CONPES 2522 y 2686, el Consejo de Política Económica plasmó sus inquietudes por la creciente presión fiscal que estaba ejerciendo el mantenimiento de las vías sobre el tesoro público del Gobierno nacional:

- En el CONPES 2522 se estableció la baja capacidad de inversión del Ministerio de Transporte para atender la creciente demanda de infraestructura vial:
"(...) Esto indujo un aumento en las demandas regionales hacia el nivel central. Hoy existen cerca de 1500 leyes de nacionalización de vías. Esta situación obligó a atomizar aún más los



recursos y a mantener una excesiva planta de personal para el mantenimiento de las carreteras.

(...)

La capacidad de inversión del Ministerio de obras se ve afectada por el manejo de los recursos realizado por la Tesorería General de la Nación. El Fondo Vial Nacional y Caminos Vecinales sufren los efectos de las medidas macroeconómicas, lo cual ha perjudicado y retrasado la ejecución de los proyectos.

El rezago presupuestal, o sea la diferencia entre las apropiaciones y los pagos efectivos, ha hecho que los contratistas deban financiar las obras mientras reciben el pago de tesorería. Estos retrasos elevan el costo de los proyectos y dificultan el cumplimiento de las metas. (negrilla nuestra).

- En el CONPES 2686 se insistió en la necesidad de encontrar otras fuentes de financiación para la construcción de la infraestructura vial, y de esta manera atender la creciente demanda en materia de vías:

"Actualmente la red vial a cargo de la Nación tiene una longitud de 26.500 Km, de los cuales cerca del 65% requiere de algún nivel de rehabilitación. El Gobierno Nacional ha venido realizando inversiones en rehabilitación y mantenimiento del orden de US \$100 millones por año. Sin embargo esto no ha sido suficiente, ya que el costo de las labores para la recuperación total de red asciende a irnos (sic) US \$850 millones, lo cual representa 1.5 veces el presupuesto del Instituto Nacional de Vías de la vigencia fiscal de 1993. De otra parte, los incrementos acelerados en los niveles de tráfico ocasionados por la apertura económica han generado nuevas necesidades de construcción y ampliación en las principales vías de comercio exterior y en las zonas de influencia de las áreas urbanas.

Se han presentado limitaciones técnicas y financiera para responder a estas demandas. Por un lado, la lentitud e ineficiencia del sector público en la ejecución directa de las obras, y por otros, la insuficiencia de disponibilidad presupuestal. Adicionalmente, sólo se ha llevado a cabo parcialmente una política de cargos a los usuarios con el fin de recuperar los costos. Para solucionar estos problemas, el Gobierno ha emprendido un programa de concesiones, con la participación del sector privado en la financiación y ejecución de las labores de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías estratégicas" (negrilla nuestra).

- (ii) Por su parte los CONPES 56 de 1968, 255 de 1969 y 2522 de 1991 plantearon las dificultades que enfrentaron los Gobiernos para acometer las obras de infraestructura en el país. Respecto a lo anterior, los referidos documentos enfatizaron en las dificultades de la geografía colombiana:
- En el CONPES 56 de 1968 se expresaron los alcances de la regionalización, los efectos de la geografía sobre ese proceso y la incidencia de estos aspectos en la cantidad de vías disponibles:

"La regionalización tiene la gran ventaja de que permite establecer diferencias entre los distintos lugares, diferencias que, como se anotó atrás, no sólo están en el aspecto



geográfico sino en las características del suelo, del régimen de aguas, del piso térmico y de la vegetación. Tales diferencias han determinado, regionalmente, un menor o mayor poblamiento, un menor o mayor desarrollo e intensidad en el aprovechamiento de los recursos naturales y, como consecuencia de todo eso, una menor o mayor abundancia de vías de comunicación” (negrilla nuestra).

“(…)

| | <i>Habitantes por Km²</i> |
|----------------------------|--------------------------------------|
| <i>Andina Oriental</i> | 52.8 |
| <i>Andina Occidental</i> | 55.0 |
| <i>Caribe</i> | 71.7 |
| <i>Valle del Magdalena</i> | 28.4 |
| <i>Pacífico</i> | 3.9 |

En las tres primeras regiones se reparte el 95.8 por ciento de la población, siendo prominente dentro de dicho porcentaje el peso que reciben las regiones Andinas, equivalente al 70.9 por ciento.” (negrilla nuestra).

- En el CONPES 255 se analizaron las alternativas de solución para un sector de las vías en el sur del país, con el objetivo de financiar su construcción a través de un crédito externo. Este instrumento resaltó, entre otros, las problemáticas ligadas a la condición del suelo:

“Existen algunas dudas técnicas y económicas respecto a la alternativa propuesta por el Ministerio. La región entre Popayán y Pasto es de origen volcánico reciente, y salvo los valles aluviales del río Patía se caracteriza por la inestabilidad de sus formaciones – geológicas.

No obstante ninguno de los estudios conocidos por el Departamento, ni la solicitud de financiamiento contienen consideraciones ni mapas geológicos sobre la región. El país conoce ejemplos costosos y de difícil solución como la carretera Bucaramanga – Barrancabermeja debidos a deficiente (sic) geológico de la región” (negrilla nuestra).

- De otro lado, en el CONPES 2522 de 1991 se reiteró lo consignado en los anteriores documentos:

“A. Características Físicas y Operativas

... De acuerdo con el diseño y trazado, el 47% del sistema vial recorre terreno montañoso y escarpado, el 34% terreno plano y el 19% ondulado. Por la dificultad del terreno, las vías de la red troncal con altísimo tráfico tienen especificaciones correspondientes a vías de segundo orden. Una misma troncal está constituida por tramos con diferentes condiciones de diseño”.

- (iii) Sin embargo, el CONPES 2522 ilustró sobre la crisis que afrontaría el país en el caso de que no se adopten las estrategias o cursos de acción para superar el atraso en



infraestructura¹, lo cual constituye una radiografía de lo que acontecía a principios de los años 90:

"Los departamentos y municipios han adelantado la construcción y mantenimiento de apenas cerca de la mitad de las vías regionales. Como consecuencia, el fortalecimiento del centralismo tuvo una doble expresión. De una parte se debilitaron técnica, financiera y administrativamente los entes locales ejecutores de obras y las regiones desatendieron el desarrollo de las vías que les correspondía (...) Esto indujo un aumento en las demandas regionales hacia el nivel central. Hoy existen cerca de 1500 leyes de nacionalización de vías. Esta situación obligó a atomizar aún más los recursos y a mantener una excesiva planta de personal para el mantenimiento de las carreteras.

(...)

III. Situación actual

El Ministerio de Obras atiende cerca de 56 mil kilómetros. El Fondo Vial Nacional tiene a su cargo la red troncal y el 55% de la red secundaria (20 mil Km). Por su parte, Caminos Vecinales atiende el 52% de los caminos de penetración (30 mil KM) y el resto está a cargo de los departamentos y municipios.

A. Características Físicas y Operativas

La localización en la zona Andina de los principales centros de producción y consumo, unida a la compleja topografía del país, definieron un sistema de carreteras con características difíciles. De acuerdo con el diseño y trazado, el 47% del sistema vial recorre terreno montañoso y escarpado, el 34% terreno plano y el 19% ondulado. Por la dificultad del terreno, las vías de la red troncal con altísimo tráfico tienen especificaciones correspondientes a vías de segundo orden. Una misma troncal está constituida por tramos con diferentes condiciones de diseño.

(...)

B. Aspectos institucionales y administrativos

(...) En 1990 se pagó a las microempresas cerca de \$210.000 por kilómetro mantenido, equivalentes a una cuarta parte del costo de su ejecución directa por los Distritos. Las microempresas habrían inducido un ahorro sustancial de costos si lo Distritos hubieran descontado estas actividades de su presupuesto, pero no lo han hecho.

(...) Internamente dentro del Ministerio de Obras, existe una gran dispersión de las responsabilidades y una duplicidad frecuente de esfuerzos. No existe coordinación entre

¹ CONPES 2597 DE 1992

"Ante la escasez de recursos públicos y teniendo en cuenta la necesidad de apoyar la política de apertura, el Gobierno ha iniciado la búsqueda de recursos complementarios para la ejecución de aquellas obras con alta demanda y mayores índices de congestión. El contrato de obra pública por el sistema de concesión es un mecanismo exitoso para atraer recursos adicionales para la construcción de vías. En este esquema, los concesionarios privados realizan la inversión y explotan las obras cobrando por su uso.

El país requiere de grandes inversiones en infraestructura vial para fortalecer el proceso de apertura que ha puesto en marcha el presente gobierno. Para apoyar las inversiones del Plan Vial de la Apertura el gobierno ha establecido la importancia de concentrar la acción del gobierno central en vías de carácter nacional y descentralizar la ejecución de las vías regionales." (negrita fuera de texto)

las diferentes dependencias, lo cual obstaculiza su gestión. Los sistemas contables son deficientes y los control de los proyectos escasos.

(...) La capacidad de inversión del Ministerio de obras se ve afectada por el manejo de los recursos realizado por la Tesorería General de la Nación. El Fondo Vial Nacional y Caminos Vecinales sufren los efectos de las medidas macroeconómicas, lo cual ha perjudicado y retrasado la ejecución de los proyectos.

El rezago presupuestal, o sea la diferencia entre las apropiaciones y los pagos efectivos, ha hecho que los contratistas deban financiar las obras mientras reciben el pago de tesorería. Estos retrasos elevan el costo de los proyectos y dificultan el cumplimiento de las metas.

C. Fuentes y Usos (sic) de los Recursos (sic) del MOPT

El Ministerio de Obras Públicas y Transporte paga la inversión en carreteras, el servicio de la deuda y parte importante de su funcionamiento con recursos del impuesto a los combustibles, recaudo de peaje, crédito externo y, en menor escala, con otros aportes provenientes de convenios y cofinanciación.

(...) Las limitaciones han conducido a una gran ineficiencia en la ejecución de los proyectos. El Fondo Vial Nacional se encuentra adelantando 122 proyectos a través de 193 contratos de obra y 120 de interventoría, cuyo costo estimado para ser terminados es de aproximadamente US \$700 millones. Aun sin iniciar nuevos proyectos, como el país lo requiere, una buena fracción de estos no se concluirían en el presente siglo" (negrilla nuestra)

Ahora bien, a partir de los referidos documentos CONPES, instrumentos oficiales de política pública, se obtienen algunos números apreciables que evidencian la importancia de los peajes y de la participación privada en la construcción de la infraestructura, una tarea que demanda grandes flujos de capital:

- (i) En el año de 1914, según el CONPES 2522, el inventario de carreteras disponibles ascendía a 600 km, pero no se observan distinciones respecto del tipo de vía y la calidad de estas (pavimentadas o vías en afirmado):

"Al comienzo del presente siglo, los caminos de herradura, los ferrocarriles y la navegación fluvial eran aún los principales medios de transporte. En 1905, siendo presidente el General Rafael Reyes, se creó el Ministerio de Obras Públicas, el cual expidió las normas para la construcción de las primeras carreteras nacionales. En 1914 se contaba ya con cerca de 600 Km de vías aisladas, siendo la más importante, la aún inconclusa, carretera Central del Norte" (negrilla nuestra).

- (ii) Hacia el año de 1930, la cantidad de kilómetros de vías disponibles era 5.700 KM, sin que se pueda identificar la calidad de estas y el tipo de vías (primarias, secundarias o terciarias):

"La introducción del automóvil, impulsó la construcción de carreteras que, inicialmente, sólo buscaron la comunicación de algunos municipios con sus centros regionales. Aunque



en 1930 había 5700 km de carreteras, estas vías no constituían una red integral. La comunicación con el resto del mundo se hacia (sic) principalmente por el Río Magdalena." (negrilla nuestra)

- (iii) En el año 1991, el CONPES 2522 documentó que el total de carreteras existentes alcanzó una longitud aproximada de 100.000 km, distribuida de la siguiente manera:

"La totalidad de las carreteras existentes alcanza una longitud aproximada de 100 mil kilómetros. De acuerdo con las características de diseño y los volúmenes de tráfico actuales, las vías se clasifican en troncales, secundarias y de penetración o veredales. La conformación de la red y sus respectivos costos promedio se presentan en el cuadro 1" (negrilla fuera de texto).

| | Long. Km. | Construcción \$millones/Km | Mejoramiento \$millones/Km | Mejoramiento \$millones/Km |
|-------------|-----------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Troncal | 6.000 | 350 | 150 | 5 |
| Secundaria | 38.000 | 120 | 90 | 3 |
| Penetración | 58.000 | 30 | 10 | 1 |

Tabla elaborada en el CONPES 2522

- (iv) Posteriormente, en el CONPES 2691 de 1994, se reiteró que la longitud aproximada de las vías era de 107.377 km, distribuidas entre vías nacionales, departamentales, municipales.
- (v) En el Plan Maestro de Transporte Intermodal publicado en el año 2015 se dejó establecido que la red de carreteras del país estaba constituida por 204.855 Km de vías, de los cuales solo el 7% se encontraba pavimentada:

"Por otro lado, según el anuario Estadístico Sector Transporte (2014), Colombia suma 204.855 km de carreteras (porcentaje pavimentado inferior al 7%, según IDB 2014), de las que 17.434 km son vías primarias (11.194 a cargo de INVIA, 10.211 concesionados a cargo de ANI); y 187.421 km de vías secundarias y terciarias; de estos, 59.096 km están a cargo de los departamentos, 100.748 km a cargo de los municipios y 27.577 km a cargo del INVIA" (negrilla nuestra).

Para finalizar este acápite, es importante recordar los cursos de acción recomendados por el CONPES para superar el atraso:

- En el CONPES 2522 de 1991 se recomendaron las siguientes:

"El DNP recomienda al CONPES:

3. Solicitar al Ministerio de Obras y Públicas y Transporte la preparación de un proyecto Ley (sic) en donde se defina la nueva estructura institucional del sector vial. Con ella se buscará la entrega de la responsabilidad de las carreteras regionales a los departamentos y la modificación de las entidades involucradas (...)

4. En esta Ley (sic) se incluirán las fuentes de ingresos requeridos para la financiación de vías.



5. *El Ministerio de Obras Públicas y Transporte revisará los aspectos legales de los estatutos de contratación y presupuesto, y las normas de procedimiento interno de las entidades, con el fin de agilizar la ejecución de los proyectos viales, garantizado la colocación de recursos y el pago oportuno de las obras. Debe proveerse mecanismos para la contratación ágil de obras de emergencia y de conservación”*

- En los documentos CONPES 2597 y 2686 se establecieron recomendaciones para atender la deficiencia en materia de carreteras y obras de infraestructura de transporte:

| CONPES 2597 | CONPES 2686 |
|---|---|
| <p><i>“1. Encargar al Ministerio de Obras Públicas y transporte:</i></p> <p><i>a. La preparación de la documentación legal, técnica y financiera para los proyectos.</i></p> <p><i>b. La promoción activa de los proyectos entre los inversionistas privados, para lo cual deberá conformar un grupo en el Ministerio y/o contratar entidades especializadas.</i></p> <p><i>c. La preparación de los pliegos de licitación de algunos proyectos piloto durante este gobierno.</i></p> <p><i>(...) Para acelerar el comienzo de este nuevo esquema, el Ministerio de Obras tendrán en cuenta las siguientes prioridades:</i></p> <p><i>a. Comenzar aquellos proyectos que, por su tamaño y características, no requieran recursos públicos.</i></p> <p><i>b. Avanzar rápidamente en la calzada Buga-Tulúa- La paila que, por tener la posibilidad de recursos departamentales, solo requerirá un aporte presupuestal de 1.000 millones de pesos, que se apropiarán...”</i></p> | <p><i>“1. Encargar al Ministerio de Transporte:</i></p> <p><i>a. La preparación de la documentación legal, técnica y financiera de los proyectos según los lineamientos presentados en este documento.</i></p> <p><i>b. La promoción activa de los proyectos entre los inversionistas privados.</i></p> <p><i>c. La promoción de proyectos nuevos a través de sociedades mixtas regionales.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>6. Encargar al Ministerio de Transporte la evaluación continua de proyectos de concesión adicionales, de acuerdo con los crecimientos en el tráfico y en las obligaciones contractuales y créditos vigentes.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Encargar al Ministerio de Transporte para que, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación presente a consideración de CONPES, a más tardar al finalizar el primer semestre de 1954 una política de cargos a los usuarios de carreteras”.</i></p> |

En atención a las sugerencias formuladas por el CONPES, el Gobierno nacional ha venido implementando acciones en pro de superar el rezago histórico de la infraestructura vial del país; labor que implica aún la destinación de considerable de recursos.

Sobre el particular, es importante resaltar que gracias a los peajes y a las concesiones se han logrado intervenir 10.000 km de carreteras en los últimos 29 años, además de los 1.111 puentes y viaductos y 80 túneles de las mejores especificaciones ingenieriles. Tan solo los proyectos de cuarta generación de concesiones viales generarán una disminución promedio de aproximadamente 30% en los tiempos de desplazamiento, un ahorro de más de 929 minutos para los transportadores de carga y, además, por cada billón de pesos invertido en infraestructura, se generan cerca de 28.000 puestos de trabajo en el país.

Todo lo anterior redunda en incentivos para el incremento del comercio nacional e internacional, es un estímulo importante para el turismo interno y dinamiza los demás sectores de la economía, ya que cada \$1 peso adicional en la demanda de obras civiles genera un incremento de \$2,72 pesos en todos los demás sectores de la economía².

² Informe Mensual de Fedesarrollo 179 Tendencia Económica. Fedesarrollo (2017). Recuperado del sitio web: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3468/TE_No_179_Octubre_2017.pdf?sequence=1&isAllo wed=y

2. Efectos de las medidas en la ejecución de contratos estatales que tienen por objeto la construcción, mantenimiento y operación de las vías

Apreciados ponentes, revisados los textos de los borradores de artículo 1 y 2 de la iniciativa legislativa, se identifican los siguientes alcances:

- i) La creación de lineamiento para fijar tarifas, establecer incrementos anuales y determinar la distancia mínima entre casetas de peaje.
- ii) Del proyecto de artículo 2 se pretenden, entre otros, los siguientes objetos: (1) Establecer en cabeza del Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación la expedición de una reglamentación **marco** a través de la cual se estructure una **fórmula tarifaria unificada** para los peajes y la variación anual correspondiente; mandato que deberá desarrollarse en función de las externalidades generadas por el tránsito vehicular, el estado de la infraestructura y el uso efectivo de la misma, la recuperación de los costos de operación y mantenimiento, los criterios socioeconómicos y la capacidad de pago de los habitantes del área de influencia de la estación, y (2) Fijar distancias mínimas para instalar peajes y cobrar la tarifa.

En lo que respecta al objeto de los artículos mencionados, no debe perderse de vista que la viabilidad financiera de los contratos de concesión gira alrededor del cobro y recaudo de tarifas de peaje a los usuarios de la vía, columna vertebral de financiación del sistema y cuya modificación genera, indudablemente, impactos significativos en su desarrollo e inversión.

Es así como los contratos de concesión cuentan con una estructura tarifaria integral, en virtud de la cual se viabiliza la ejecución del proyecto, en términos financieros, en la medida en que constituye la fuente principal de recursos para el pago de las intervenciones encaminadas a construir y mantener la infraestructura. Bajo ese entendido, de no contar con la financiación de los proyectos a través de los peajes, el peso de la inversión en la infraestructura recaería en el presupuesto de la Nación, a través de impuestos a los contribuyentes que, en gran medida, no usan ni se benefician de manera directa de la red vial nacional, lo que implica no solo apartarse del principio internacional según el cual *“quien usa, paga”*³ ⁴, propio de esta clase de modelos, sino que también supone la implementación de una inequitativa y regresiva política pública que además conllevaría a la reducción de la capacidad de gasto de los impuestos en sectores prioritarios que no tienen otra fuente de financiación, como son el sector salud, educación, seguridad y justicia.

Ahora bien, es importante recordar que el esquema tarifario y la instalación de las casetas de peaje son el resultado de un análisis integral de varios elementos, dentro de los cuales se encuentra el beneficio que genera la infraestructura a los usuarios y el costo de la operación y mantenimiento del corredor⁵, entre otros, cuya sinergia permite darle cuerpo al valor de las tarifas y a la cantidad de casetas requeridas. Vale la pena resaltar, que el desarrollo de los proyectos de infraestructura vial suponen, por su esencia, la ejecución de actividades e intervenciones determinadas acordes a las necesidades y particularidades de cada caso, escenario que permite entender que su alcance y condiciones no son homogéneas y por ende, cada proyecto a implementar cuenta con un esquema

³ Analysis of the Japanese Toll Expressway System in the Framework of the Current Trend of the Toll Road Business in the World. José Manuel Vassallo (1999)

⁴ Surface Transportation News: Losing the User-Pays Principle, Biden's Broadband Plan and More. Robert Poole. (2021) Recuperado de: <https://reason.org/transportation-news/user-fees-for-infrastructure-the-coming-amtrak-freight-rail-conflict-toll-road-cash-cows-and-more/>

⁵ Ley 105 de 1993, artículo 21.



tarifario específico y particular, a partir del cual se soporta, puntualmente, la ejecución de las intervenciones y actividades que correspondan.

Es por ello, apreciados ponentes, que establecer una reglamentación marco, mediante un sistema de unificación de fórmulas tarifarias y reglas precisas para los incrementos de estas, e implementar una distancia mínima entre casetas de peaje, es incompatible con las características técnicas y financieras del modelo, especialmente si se tiene en cuenta lo siguiente:

- En primer lugar, debido a las características de la geografía nacional, las intervenciones que debe hacer cada proyecto, en cada uno de los tramos concesionados, son completamente heterogéneas. No es lo mismo la construcción de un túnel, que la construcción de una doble calzada, el mejoramiento de una existente, o la construcción de viaductos. No es lo mismo construir en zona montañosa que en zona húmeda o en zona árida. Por lo tanto, el costo de los peajes corresponde directamente con las intervenciones realizadas por los concesionarios en la zona.
- Adicionalmente, derivado también de la heterogeneidad de los proyectos que se llevan a cabo en el país, es posible que algunos de ellos abarquen menor cantidad de kilómetros, pero mayor cantidad de obras a ejecutar u obras de mayor complejidad técnica y de mayor costo económico. De allí que establecer una distancia mínima de las casetas de peaje en el territorio nacional, puede tener como consecuencia que no sea posible financiar y por ende ejecutar proyectos necesarios para el país cuyo costo excede el recaudo de una sola caseta de peaje.
- Por otra parte, sin necesidad de reestructurar la normativa aplicable, se tiene que la determinación de la tarifa de peaje correspondiente a cada proyecto no es una cifra tomada al azar. De hecho, tal como lo establece actualmente el ordenamiento jurídico colombiano⁶, para definir la instalación de una estación de peaje así como para fijar su tarifa, siempre debe tenerse en cuenta, de una parte, los beneficios que la infraestructura le otorga a los usuarios (de tal manera que los ahorros que estos obtengan compensen o excedan el valor del peaje) y, de otra, el mayor o menor costo que el tránsito de un determinado vehículo implique en el mantenimiento y operación de la carretera, basando esta determinación en la aplicación del criterio constitucional de equidad fiscal.
- Además, tal como lo prescribe el ordenamiento jurídico vigente⁷, cuando se opta por un contrato de asociación público-privada en lugar de un contrato de obra pública tradicional, la decisión viene precedida de un análisis minucioso llevado a cabo por las entidades públicas técnicamente competentes, mediante la aplicación de una metodología especializada conocida como comparador público-privado o cálculo del valor por dinero (VpD). Esta herramienta permite determinar si existe mayor valor para la sociedad al contratar el proyecto mediante una concesión o APP, en comparación con una obra pública, teniendo en cuenta factores como el pago al contratista, los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura, la asignación de riesgos entre las partes, entre otros. Este ejercicio concluye con la comparación en valor presente de ambos métodos de provisión de infraestructura, buscando definir cuál de las dos modalidades de contratación resulta más económica para el Estado y la sociedad.

⁶ Ley 105 de 1993, artículo 21.

⁷ Ley 1508 de 2012, artículo 11.



De lo anterior se desprende que cuando las entidades competentes optan por la celebración de contratos APP cuya fuente de financiación principal son los peajes, en lugar de un contrato de obra pública tradicional, es porque los beneficios tanto económicos como sociales son superiores para el país. Por esta razón, si bien las casetas de peaje y sus tarifas pueden ser *prima facie* llamativa para los usuarios, una visión en perspectiva del beneficio adquirido, permite concluir que este es superior a lo que se hubiera logrado con un contrato de obra pública con cargo al presupuesto de la Nación.

Sobre este particular, señalamos la conveniencia de analizar los CONPES de política pública que dan cuenta de la incapacidad del presupuesto público y de la institucionalidad para realizar las inversiones necesarias que permitan el desarrollo de la infraestructura, tal y como hemos referenciado en los apartes recortados y transcritos en la presente comunicación.

- Por último, es preciso resaltar que los contratos de concesión que ya se encuentran en ejecución (que son más de 30 proyectos), cuentan con unas condiciones pactadas entre las partes las cuales deben ser honradas tanto por el contratante público como por el contratista privado, y un cambio en la legislación que afecte el contrato respecto a la ubicación de las casetas de peaje o de la tarifa de los mismos, es un riesgo generalmente en cabeza de la entidad contratante. Es por esta razón que el proyecto de ley en comento puede traer consecuencias económicas para las entidades públicas contratantes, lo cual también podría desatar una alta litigiosidad que afectaría la ejecución de los proyectos, lo que se traduce en mayores costos económicos y sociales para el país.

De otra parte, en lo atinente al cambio propuesto en el artículo 3 del proyecto de ley, especialmente aquel establecido en el literal d), mediante el cual se condiciona la fijación de las tarifas de peaje al nivel avance de las obras, el estado de la infraestructura, entre otros aspectos, consideramos importante recordar que los contratos de concesión contienen en su estructura un mecanismo de retribución de las inversiones realizadas por el privado, el cual se confecciona, en efecto, en dichos elementos para poder reconocer las obras realizadas siempre que cumplan con unos indicadores que permitan garantizar el uso del corredor en condiciones de seguridad.

2.1 Incrementos anuales e implementación de tarifas diferenciales

Adicional a lo anterior, vemos con preocupación la redacción propuesta para el literal f) del mencionado artículo 3 del proyecto, relacionada con el incremento anual de la tarifa de peaje el cual no podrá ser, según el borrador, superior a la variación del IPC del año anterior. Al respecto, se recuerda la importancia que ostentan los esquemas tarifarios en el avance y desarrollo de los proyectos concesionados y la necesidad de contar con un recaudo de peaje que permita retribuir la inversión correspondiente a las obras y el costo de la operación y mantenimiento del corredor.

Es por ello que atar los incrementos anuales únicamente al IPC y, además, a una cifra inferior al resultado que año a año arroje este indicador, no solo genera incertidumbre en el eje central de la financiación de los contratos, debido al desconocimiento de la cifra final del IPC anual, sino que, a su turno, impacta la estabilidad del modelo financiero de cada proyecto en la medida en que el incremento tarifario y en esencia el esquema de tarifas de los contratos de concesión están compuestos por varios factores dentro de los cuales se encuentra el tráfico, el valor de la inversión y del mantenimiento y el beneficio que genera el uso de la infraestructura, entre otras cosas. Es indispensable recordar que la estructura tarifaria de las concesiones no corresponde a una decisión



arbitraria o injustificada del estructurador del proyecto, sino que, por el contrario, se trata de una figura que soporta la viabilidad financiera del modelo y garantiza el desarrollo económico y vial del país.

Con fundamento en lo anterior, supeditar la fijación de las tarifas a un factor de naturaleza fluctuante puede generar graves impactos en la ejecución de los contratos de concesión, en especial, en la financiación y pago de las inversiones requeridas en cada uno de ellos.

En la misma línea y frente al contenido del literal g) del artículo 3, es importante poner en conocimiento de los respetables ponentes que tanto el ordenamiento jurídico vigente como las reglas contractuales pactadas en los contratos de concesión, prevén la asignación de tarifas diferenciales para los pobladores de las áreas de influencia de los corredores viales. En estos casos, y atendiendo a unos requerimientos específicos, los usuarios que acrediten tales requisitos serían beneficiarios de una menor tarifa, lo cual tiene como fin mitigar los impactos socioeconómicos.

2.2 Impactos en la sostenibilidad financiera de los proyectos que tengan por objeto la construcción de infraestructura vial

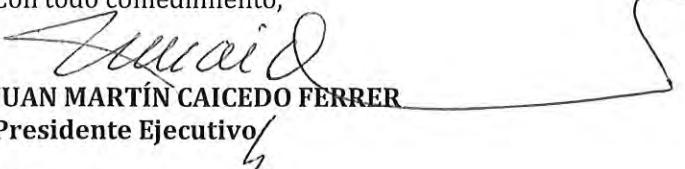
Respetados representantes, en el caso dado de que se afecte el sistema de peajes, ya sea mediante la determinación de distancias mínimas, fijando restricciones para su instalación o incluyendo términos de ejecución que difieren de la realidad de estos contratos, indudablemente se impactaría la sostenibilidad financiera de cualquier tipo de proyecto de infraestructura del modo carretero, habida cuenta que se estaría comprometiendo una de las fuentes de pago más importantes para remunerar las intervenciones ejecutadas en las vías.

Si la infraestructura no se puede financiar con los peajes o con un porcentaje relevante de estos recursos, entonces el peso de la inversión en la infraestructura recaerá en el presupuesto de la nación a través de impuestos a los contribuyentes que, en gran medida, no usan ni se benefician de manera directa de la red vial nacional, lo que implica una inequitativa y regresiva política pública que conllevaría a la reducción de la capacidad de gasto de los impuestos en sectores prioritarios como son el sector salud, educación, seguridad y justicia, los cuales no cuentan con otros recursos para su concreción.

En atención a los impactos señalados en líneas precedentes, respetuosamente solicitamos analizar la inconveniencia de seguir adelante con el trámite de la iniciativa legislativa objeto de comentarios.

Esperamos que estas observaciones sean tenidas en consideración a lo largo del debate parlamentario, y ofrecemos nuestra colaboración para realizar los análisis que estimen necesarios para ahondar en las razones presentadas.

Con todo comedimiento,


JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER
Presidente Ejecutivo

VJ/EO

c.c. Dr. William Camargo – Presidente de la ANI
Dra. María Constanza García- Viceministra de Infraestructura

Avenida Calle 26 No. 59 - 41/65 · Piso 10 · Teléfono: (571) 605 3030 · Fax: (571) 605 9210 · Bogotá · Colombia

cci@infraestructura.org.co · www.infraestructura.org.co



Bogotá D.C., 30 de abril de 2024

CC1 Nro. Radicado: 22024003194
Fecha: 2024-04-30 Hora: 11:07:00
Destinatario: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Remitente: Vicepresidencia Jurídica
Folios: 1 Tipo Anexos:
Usuario Radicador: Luz Castillo

Doctor
RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
Ministro de hacienda
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Ciudad

Doctor
ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Director
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
Ciudad

Ref.: Comentarios al proyecto de decreto “Por el cual se adiciona el Título 17 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023, sobre las Asociaciones Público-Populares”. -

Estimados doctores,

De la manera más atenta, en nombre del gremio de la infraestructura, remitimos los comentarios al proyecto de decreto mediante el cual se adiciona “el Título 17 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023, sobre las Asociaciones Público-Populares”.

Los comentarios a dicho texto se abordarán a través de los siguientes acápite:

1. Concepto de abogacía de la competencia a la Superintendencia de Industria y Comercio.
 2. Preservación de la libre la competencia y la selección objetiva en la contratación de construcción e ingeniería de obras públicas.
 3. Aplicación de la Ley 842 de 2003 sobre el ejercicio de la ingeniería.
 4. Auto 705 de la Corte Constitucional: votación en Senado de la norma en la que se funda la iniciativa reglamentaria.
1. **Solicitud concepto de abogacía de la competencia a la Superintendencia de Industria y Comercio**



Revisada la iniciativa reglamentaria, identificamos que el alcance y contenido de la regulación del borrador de decreto tendría incidencia en la libre competencia de los mercados de compras públicas, especialmente, en el ámbito descentralizado. En tal sentido, resulta aconsejable obtener el concepto previo de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) sobre abogacía de la competencia, por lo que, en nuestro entendimiento, se debe proceder en los términos del artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, y una vez se cuente con las recomendaciones de dicho organismo, se realicen las justificaciones o ajustes en el borrador de decreto antes de su expedición definitiva.

2. Preservación de la libre competencia y la selección objetiva en la contratación de construcción e ingeniería de obras públicas

En oportunidades anteriores, sobre este asunto en particular hemos advertido las restricciones que se generan en la participación de oferentes en los procesos de contratación pública con ocasión de la expedición de los artículos 100 y 101 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. En las referidas misivas, expresamos que, aunque se promueven esquemas de colaboración entre el sector público y organismos de acción comunal y demás actores, es indispensable que las entidades públicas no pierdan de vista la imperiosa necesidad de generar competencia en los mercados, en aras de salvaguardar la garantía consagrada en la Constitución Política a favor de todas las personas.

Así las cosas, y en virtud de lo señalado por la corte al interpretar el artículo 333 de la Constitución, esta corporación ha definido que se trata de una garantía a favor de los particulares y comporta tres prerrogativas: (1) La posibilidad de participar en un mercado; (2) la libertad de ofertar bienes, servicios y productos en unas condiciones y de acuerdo con las ventajas comparativas que considere pertinentes; y (3) la oportunidad para celebrar acuerdos o negocios con otros agentes del mercado.

De conformidad con el borrador de norma, observamos que las medidas limitarían la actividad contractual de las entidades públicas, al disponer que estas puedan contratar directamente con esquemas de asociación público popular y modelos organizativos de base comunitaria y social, sin promover la participación plural y competitiva de los demás oferentes. Si bien es cierto los fines de la norma son loables para la promoción y desarrollo humano de las comunidades, se debería propender por instrumentos que generen menos barreras de acceso al mercado.

Sobre este tipo de limitaciones -las barreras de acceso al mercado- la corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

"La libre competencia, por su parte, consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones.¹²¹ Según la jurisprudencia constitucional, esta libertad comprende al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. En este orden de ideas, esta libertad también es una garantía para los consumidores, quienes en virtud de ella pueden contratar con quien ofrezca las mejores

condiciones dentro del marco de la ley y se benefician de las ventajas de la pluralidad de oferentes en términos de precio y calidad de los bienes y servicios, entre otros.^[10]

Para garantizar la libre competencia, el Estado es entonces responsable de eliminar las barreras de acceso al mercado y censurar las prácticas restrictivas de la competencia, como el abuso de la posición dominante o la creación de monopolios.^[11]¹.

En línea con las consideraciones de la Corte, es el Estado la entidad garante de velar por la eliminación de las restricciones de acceso al mercado, lo cual se extraña en el borrador del articulado, pues no fija políticas o lineamientos que, entre otros, fomenten:

1. La participación plural de oferentes.
2. Reglas o factores objetivos de selección de la mejor propuesta.

Adicionalmente, en aras de garantizar el derecho a la igualdad de los demás oferentes, sugerimos establecer reglas que propendan por una participación plural de los proponentes no cobijados por la norma, a modo ejemplo: micros y pequeñas empresas o emprendimientos de profesionales de la ingeniería.

Por las consideraciones expuestas, amablemente solicitamos incluir artículos que tengan por objeto permitir la participación de oferentes distintos a los mencionados en el proyecto de norma.

3. Aplicación de la Ley 842 de 2003 sobre el ejercicio ilegal de la ingeniería

Este aspecto es de especial relevancia porque en materia de construcción, consultoría e interventoría de obras públicas, la Ley 842 de 2003, en sus artículos 13 y siguientes, establece que hay un ejercicio ilegal de la profesión cuando se practica cualquier acto comprendido en el desarrollo de estas profesiones sin el lleno de los requisitos legales.

En consonancia con la afirmación previa, Colombia Compra Eficiente² en un concepto reciente sobre los convenios solidarios para la construcción de obras, indicó que:

"En relación con el ejercicio de la ingeniería en convenios solidarios para la ejecución de obras, es pertinente referirse a los artículos 17 y 18 de la Ley 842 de 2003, que establecen las siguientes obligaciones:

(...) sin perjuicio de que se celebren de manera directa contratos para la ejecución de obras con Organismos de Acción Comunal, en tanto tales objetos impliquen el ejercicio de la ingeniería, su ejecución debe sujetarse al régimen establecido en la Ley 842 de 2003. En ese sentido, la ejecución de obras a cargo de Organismos de Acción Comunal debe ser

¹ Sentencia C-197 de 2012

² Concepto C-008 de 2024 del 20 de marzo del año en curso

³ Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones

dirigidas por un ingeniero debidamente inscrito, conforme a lo exigido por el artículo 18 de la Ley 842 de 2003, toda vez que la contratación de manera directa y la habilitación legal para la ejecución de obras no eximen a los Organismos de Acción Comunal de cumplir las normas que rigen el ejercicio de la ingeniería”.

Este mismo entendimiento fue expresado por la Agencia Nacional de Contratación en el concepto 068 de 2023, en respuesta a una solicitud de concepto de la Contraloría General de Santander. Al respecto, señaló:

“Por su parte, el artículo 18 indica que todo trabajo que implique el ejercicio de la ingeniería deba ser dirigido por ingeniero inscrito en el registro profesional de ingeniería y con tarjeta de matrícula profesional de la rama respectiva. De esta manera, actividades como las de construcción, mantenimiento y administración de construcciones, que constituyen ejercicio de la ingeniería de conformidad con el literal a) del artículo 2 de la Ley 842 de 2003, deben ser dirigidas por un ingeniero inscrito, de conformidad con el artículo 18 ibídem.

Conforme a esto, sin perjuicio de que se celebren de manera directa contratos para la ejecución de obras con organismos de acción comunal, en tanto tales objetos impliquen el ejercicio de la ingeniería, su ejecución debe sujetarse al régimen establecido en la Ley 842 de 2003. En ese sentido, la ejecución de obras a cargo de organismos de acción comunal debe ser dirigidas por un ingeniero debidamente inscrito, conforme a lo exigido por el artículo 18 de la Ley 842 de 2003, toda vez que la contratación de manera directa y la habilitación legal para la ejecución de obras no eximen a los organismos de acción comunal de cumplir las normas que rigen el ejercicio de la ingeniería”.

Así las cosas, en línea con lo antes señalado, es necesario que, en la contratación de construcción e interventorías de obras pública, se de aplicación a la Ley 842 de 2024.

4. Auto 705 de la Corte Constitucional: votación en Senado de la norma en la que se funda la iniciativa reglamentaria

Estimados Directivos, de manera respetuosa sugerimos no expedir la eventual reglamentación hasta que se proceda en los términos dispuestos por la Corte Constitucional en el auto 705 de 2024, teniendo en cuenta que esta corporación en su parte resolutiva señaló:

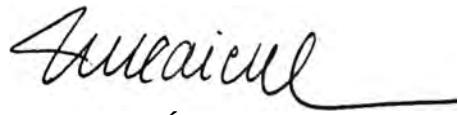
“Primero. ORDENAR al Presidente del Senado de la República que, con el fin de subsanar el vicio de procedimiento advertido en esta providencia, en los términos del inciso 2º del artículo 161 de la Constitución Política, someta a debate y votación de la Plenaria del Senado de la República el informe de conciliación sobre el proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023, publicado en la Gaceta 427 de 2023. Para tal efecto, el Senado de la República tendrá un plazo máximo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la comunicación de esta providencia.



CÁMARA COLOMBIANA
DE LA INFRAESTRUCTURA

Agradecemos de antemano tener en cuenta las propuestas y consideraciones realizadas en el presente documento, y esperamos que estas observaciones sean tenidas en cuenta en la versión final de la reglamentación que se expida.

Con todo comedimiento,



JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER
Presidente Ejecutivo

VJ/EO