

Comunicaciones gestionadas entre los días 2 de mayo y el 27 de junio 2024

Comisión de Concesionarios Viales

Fecha	Nro. Radicado	Contenido / Asunto	Organización
16/05/2024	No. 22024003220	<i>VJ- Eventuales impactos del P.L. 127 de 2023S, por medio del cual se fortalecen las estaciones de peajes en su operación, tarifas y se imparten otras directrices. -</i>	SENADO DE LA REPÚBLICA - COMISIÓN SEXTA
21/05/2024	No. 22024005229	<i>DAE - Propuesta de reactivación económica del sector de infraestructura de transporte.-</i>	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO MINISTERIO DE TRANSPORTE DEPARTAMENTO NACIONAL DEL PLANEACIÓN
17/06/2024	No. 22024003268	<i>VJ- Factura electrónica por pago de peaje – Resolución No. 00165 del 1 de noviembre de 2023.-</i>	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA - ANI
21/06/2024	No. 22024003285	<i>VJ- Reiteración indexación de las tarifas de peajes IPC 2023 e incrementos contractuales - Contratos de concesión a cargo de la ANI.-</i>	MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO / MINISTERIO DE TRANSPORTE
23/05/2024	No. 22024003236	<i>VJ-Preocupaciones CCI respecto del PL. 095 de 2023S.-</i>	DAVID ANDRÉS LUNA SÁNCHEZ - SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá D.C., 16 de mayo de 2024

Honorable Senador
GUSTAVO MORENO HURTADO
Presidente
Comisión sexta del Senado

Honorable Senador
JULIO ALBERTO ELIAS VIDAL
Vicepresidente
Comisión sexta del Senado

Doctor
JORGE ELIECER LAVERDE VARGAS
Secretario
Comisión sexta del Senado

CC: 
Fecha: 2024-05-16 Nro. Radicado: 22024003220
Destinatario: SENADO DE LA REPUBLICA Hora: 15:16:00
Remitente: Vicepresidencia Jurídica
Folios: 1 Tipo Anexos:
Usuario Radicador: Luz Castillo

Ref.: Eventuales impactos del P.L. 127 de 2023S, por medio del cual se fortalecen las estaciones de peajes en su operación, tarifas y se imparten otras directrices. -

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 127 de 2023 del Senado, “*por medio del cual se fortalecen las estaciones de peajes en su operación, tarifas y se imparten otras directrices*”; iniciativa que tiene por alcance, entre otras cosas, lo siguiente: (i) el levantamiento de talanquera y el paso de los usuarios cuando se presenten colas en los peajes; (ii) establecer tarifas diferenciales; y (iii) sancionar a los funcionarios que no garanticen los mandatos de dichas normas.

De cierto modo, 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 Publico-Privada en el país.

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

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

Respetados senadores, 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.

En los siguientes documentos se enuncian las preocupaciones de Gobiernos nacionales previos sobre el atraso de la infraestructura y las necesidades de inversión para la construcción y conservación de las vías:

- (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:

- Por ejemplo, en el CONPES 2522 se estableció la baja capacidad de inversión del Ministerio de Transporte para atender la creciente demanda de infraestructura vial:

“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 caso del CONPES 2686, el Consejo 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:

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** mencionaron las dificultades para acometer las obras de infraestructura en el país. Así mismo, se enfatizó 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).

“(…)

	<u>Habitantes por Km²</u>
Andina Oriental	52.8
Andina Occidental	55.0
Caribe	71.7
Valle del Magdalena	28.4
Pacífico	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 viviría el país de no adoptarse cursos de acción para superar el atraso en materia infraestructura¹:

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.”** (negrilla fuera de texto)*

“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

(...) 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 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 INVIAS, 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 INVIAS” (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>“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>a. Comenzar aquellos proyectos que, por su tamaño y características, no requieran recursos públicos.</p> <p>b. Avanzar rápidamente en la calzada Buga-Tulúa- La paila que, por tener la posibilidad de recursos departamentales, solo requerirá un aporte presupuesto de 1.000 millones de pesos, que se apropiarán...”</p>	<p>(...)</p> <p>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”.</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. La lesividad contra el patrimonio público a partir de la expedición de las medidas definidas en los artículos 2 y siguientes del proyecto de ley

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

- i) El levantamiento de las barreras en las estaciones de peaje por la presencia de colas en los puntos de recaudo.
- ii) El no cobro de la tarifa a los usuarios que transitan por las estaciones de peaje mientras permanezcan levantadas las barreras.
- iii) El otorgamiento de las tarifas diferenciales a los vehículos de categoría I y II sin ningún tipo de criterio técnico o económico para su reconocimiento, muy a pesar de que se establece la facultad reglamentaria del Ministerio sobre estos asuntos.
- iv) La imposición de medidas disciplinarias contra los funcionarios públicos que no velen o garanticen la implementación de las medidas establecidas en el proyecto de norma.

Hay que llamar especial atención sobre las reglas definidas en los artículos 2, 3, 4, 6, 7, 8 y 9, teniendo en cuenta el impacto fiscal sustancial que tendrá sobre el erario a partir de las compensaciones en las que incurrirá el Estado para resarcir al concesionario por el no pago de las tarifas de los usuarios que transitan por las casetas durante el tiempo que permanecen levantadas las barreras. De igual forma, el otorgamiento de las tarifas diferenciales en contravía de los criterios establecidos en los contratos de concesión y APP celebrados por las entidades públicas, será una fuente permanente de recursos que se tendrán que destinar para compensar las diferencias de recaudo que se presenten.

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&isAllowed=y

En la medida en que este tipo de regulaciones implican una carga fiscal para la Nación, es necesario que el Ministerio de Hacienda se pronuncie sobre cuál será la fuente de los recursos del presupuesto que atenderán las consecuencias económicas de estas normas. En tal sentido, en vista de la lesividad de dichas disposiciones para el marco fiscal de mediano plazo, respetuosamente pedimos al señor ponente solicitar a los ministerios de Hacienda y Transporte su pronunciamiento sobre las implicaciones que tendría las medidas respecto del (i) presupuesto, (ii) los contratos en ejecución, (iii) la seguridad jurídica y (iv) la confianza inversionista en el país, habida cuenta los cuantiosos recursos que se han destinado a la financiación de los programas 4 y 5G de infraestructura de transporte.

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

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 transcritos en la presente comunicación.

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.

- 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 su tarifa, 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.

2.1 Incrementos anuales e implementación de tarifas diferenciales

Adicional a lo anterior, en la misma línea y frente a los contenidos de los artículos 6 y siguientes, 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.

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



**CÁMARA COLOMBIANA
DE LA INFRAESTRUCTURA**

Bogotá D.C., 21 de mayo de 2024

Doctor
RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
Ministro
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

CC: 
Nro. Radicado: 22024005229
Fecha: 2024-05-21 Hora: 11:12:00
Destinatario: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Remitente: Dirección de Asuntos Económicos
Folios: 1 Tipo Anexos:
Usuario Radicador: Yuli Peralta

Doctor
WILLIAM CAMARGO TRIANA
Ministro
MINISTERIO DE TRANSPORTE

Doctor
ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Director general
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

***Ref:** Propuestas de reactivación económica
del sector de infraestructura de transporte.-*

Respetados ministros y director,

Como es de su conocimiento, la inversión en infraestructura se erige como una condición necesaria para garantizar mayores niveles de crecimiento y desarrollo económico. El rol del sector, como motor dinamizador de la economía, es entonces fundamental, dada su condición contracíclica.

En tal virtud, sometemos a la consideración de ustedes las siguientes propuestas y reflexiones, que bien pueden contribuir significativamente al propósito que anima el Gobierno nacional, en el sentido de reactivar la economía colombiana.

1. Resolver la problemática técnica y financiera de 4 corredores viales estratégicos: Quibdó-Medellín, Pasto-Popayán, Bogotá-Villavicencio, y vías de frontera-Santanderes (ver presentación anexa).
2. Avanzar, con metas precisas en el tiempo, en el ejercicio que adelantan el Ministerio de Hacienda y la CCI, en aras de garantizar los recursos necesarios para la cabal ejecución de algunas concesiones viales en etapa de construcción, y de esa manera reactivar la economía.

3. Precisar los cronogramas de licitación y adjudicación de corredores estratégicos de iniciativa pública, v.gr.: El Estanquillo-Popayán (\$7,8 billones), Villeta-Guaduas (\$7,1 billones) y la iniciativa férrea La Dorada-Chiriguaná (\$2,6 billones).
4. Acelerar los trámites ambientales de proyectos 5G que se encuentran en etapa de pre-construcción, tales como Accesos Norte 2, Buga-Buenaventura y Canal del Dique. La inversión de estos proyectos asciende a más de 10 billones de pesos.
5. Proceder con la indexación (IPC 2023) e incremento pendiente en las tarifas de los peajes de las vías concesionadas.
6. Honrar los compromisos soberanos de las vigencias futuras del sector y de los sistemas de transporte masivo de ciudades capitales en el Presupuesto General de la Nación 2025. Sin tales vigencias, el país no hubiese logrado el avance y la inversión notable en infraestructura -más de 120 billones de pesos- en las últimas dos décadas.
7. Acelerar el trámite de aprobación de varias iniciativas privadas -IP- viales y aeroportuarias que no requieren recursos públicos y que, por ende, no generan presiones fiscales. Su aprobación y debida ejecución derivaría en respuesta contracíclica de más de 40 billones de pesos¹.
8. Acelerar, mediante operaciones de crédito, la ejecución de más de medio centenar de proyectos de obra pública, incluidos en los programas “Legalidad” y “Reactivación 2.0” (2021-2030), cuya inversión asciende a más de 13 billones de pesos, localizados todos ellos en 28 departamentos, y con vigencias futuras al año 2030, tales como la conexión ‘Alta Guajira’ y la variante San Francisco-Mocoa.
9. Garantizar la viabilidad de las obras estratégicas de la concesión IP Autopistas del Caribe o corredor de carga Cartagena-Barranquilla (\$6,7 billones entre CAPEX y OPEX del proyecto).
10. Precisar cronograma de fechas y zonas territoriales para la implementación del cobro de la valorización y la destinación específica del recaudo, estimado por el Ministerio de Transporte en cerca de 14 billones de pesos.



11. Precisar en términos concretos, de tiempo y cuantía, el alcance de la inversión prevista en los llamados 'Caminos Comunitarios para la Paz Total'.
12. Potenciar la dinámica del instrumento de financiación de 'Obras por impuestos', el cual dispone de recursos asignados para el 2024, por un valor de 1 billón de pesos.

No escapa a la comprensión nuestra, el hecho de que los Despachos a su cargo hayan avanzado en algunos de estos asuntos o se propongan a hacerlo, lo cual hará más productivo el intercambio de elementos de juicio, de cara al imperativo insoslayable de otorgar a la infraestructura de transporte el rol protagónico y reactivador, que el momento económico exige.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de ustedes, no sin antes reiterar la entusiasta disposición del gremio para que, de forma mancomunada, y de la mano con el Gobierno nacional, podamos sacar adelante las propuestas aquí planteadas.

Cordialmente,

JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER

Presidente Ejecutivo

Anexo 1: Presentación – Cuatro corredores viales estratégicos.

DAE/GL

¹Aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla en San Andrés (\$1,01 billones), Aeropuertos de Suroccidente (\$4,2 billones), Ciudadela Aeroportuaría Cartagena de Indias – Bayunca (\$8,6 billones), Campo de vuelo Aeropuerto El Dorado (\$1,6 billones), El Dorado máximo desarrollo (\$13,6 billones), Conexión Centro (\$5,1 billones), Autovía Córdoba-Sucre (\$6,6 billones) y Ruta de Los Andes (\$1,6 billones).

NOTA: Vale anotar que las propuestas aquí planteadas, no comprometen nuevos recursos del Presupuesto General de la Nación en lo que resta en el presente gobierno.



**CÁMARA COLOMBIANA
DE LA INFRAESTRUCTURA**
POR UNA COLOMBIA UNIDA



CUATRO CORREDORES ESTRATÉGICOS

1. Vías Quibdó – Medellín. Quibdó – Pereira.
2. Vía Pasto – Popayán.
3. Vía Bogotá – Villavicencio.
4. Vías de Frontera – Santanderes.

1.

VÍAS DEL CHOCÓ

- Longitud: Quibdó – Medellín: **216** km
- Departamentos: Chocó – Antioquia.
- Longitud: Quibdó – Pereira: **246** km
- Departamentos: Chocó Risaralda



1.

VÍAS DEL CHOCÓ

Características de la vía:

- Pavimentado Concreto Rígido **104** km
- Número de puentes: **30**
- Inversión ejecutada: **\$1,4** billones
- Tiempo de ejecución de las obras: **15** años
- Ancho de la vía: pasó de **5 m** a **11 m**



- Longitud: Quibdó - Medellín: **216** km
- Longitud: Quibdó - Ciudad Bolívar: **115** km
- Longitud: Ciudad Bolívar - Medellín: **101** km
- Hace parte de la vía Quibdó – Medellín, la concesión Pacífico 1 con **63** km en Antioquia.



Propuestas Técnicas

- ✓ Se requiere pavimentar 11 kilómetros.
- ✓ Atención de puntos críticos con obras de estabilidad de taludes y manejo de aguas.
- ✓ Elaboración de estudios y diseños para alternativas de trazado, incluyendo túneles y viaductos.
- ✓ En Pacífico 1:
 - Habilitar el tramo Amagá – Titiribí (13 Km)
 - Dar viabilidad a la construcción de los túneles de Titiribi, que habilita 9Km en doble calzada.
 - Asignación de V.F. para construir 3Km de doble calzada e intercambiador Primavera.



Propuestas Financieras

- ✓ Se requieren \$500.000 millones para ser invertidos entre los años 2024 y 2026.
- ✓ Presupuesto 2024 – Programa ‘**Colombia Avanza**’ - \$50.000 millones.
- ✓ Presupuesto 2025 – 2026 - \$450.000 millones Sistema General de Regalias y Vigencias Futuras con aprobación del Confis.
- ✓ Recurso similar se requiere en la vía Quibdó – Pereira.

2.

PASTO - POPAYÁN

Longitud OD: **270 km**

- Departamentos Nariño y Cauca
- Anuncio Presidente: Enero de 2023
- Doble calzada Pasto - Popayán





Propuestas Técnicas

Construcción de*:

- ✓ 159 kilómetros de segunda calzada
- ✓ 67 kilómetros de doble calzada
- ✓ 179 kilómetros de mejoramiento
- ✓ 102 kilómetros de rehabilitación
- ✓ 575 kilómetros de operación y mantenimiento
- ✓ **Variante Timbio – Estanquillo:** 66 kilómetros.
- ✓ 14 túneles – 18 kilómetros
- ✓ 111 puentes – 17 kilómetros
- ✓ Velocidad 80 km/h Pendiente 8%

*Fuente: ANI



Propuestas Financieras

App de Iniciativa Pública*:

- ✓ **Capex:** \$5,4 billones
- ✓ **Opex:** \$2,3 billones
- ✓ **Preconstrucción:** 1,5 años
- ✓ **Construcción:** 4,5 años
- ✓ **Operación y mantenimiento:** 24 años

Se requiere aprobaciones del DNP y MinHacienda para publicación de prepliegos.

Para obra pública se requiere documento Conpes para declaratoria de importancia estratégica de la vía.

Valor: \$6,5 billones.

Aprobación: Vigencias Futuras durante 6 años.

Se requiere ampliar marco de gasto de mediano plazo y aprobación Confis V.F. a partir de 2025 hasta 2030.

Dado el alto costo de las V.F., se propone que este tramo sea concesionado.

*Fuente: ANI

3.

BOGOTÁ – VILLAVICENCIO

Longitud OD: **86 km**

- Departamentos:
Cundinamarca y Meta



3.

BOGOTÁ – VILLAVICENCIO

Vía existente: **86** km

Segunda calzada: **51,5** km

- **25** túneles
- **69** puentes

Inversión ejecutada Capex:

\$8,3 billones



Obras en ejecución:

Viaducto km 58 - \$175.000 millones Invías

UNGRD Sector Naranjal - \$28.000 millones

Invías - \$38.000 millones - dos sitios críticos.

Convenio ANI e Invías- \$234.000 millones para atender cinco sitios críticos.



Propuestas Técnicas

- ✓ Reparación Túnel 13 y construcción túnel falso Quebrada Seca para habilitar 5 km de segunda calzada con 5 túneles de 3,3 km y 4 viaductos.
- ✓ Atención 11 sitios críticos prioritarios.
- ✓ Atención puentes Susumuco y Aserrío.
- ✓ **APP de Iniciativa Pública Segunda calzada:** Bogotá – El Tablón 34 km.



Propuestas Financieras

- ✓ Utilización de recursos del rubro de la red primaria concesionada del nivel nacional que cuenta con una asignación de \$1,18 billones para:
 - Reparación túnel 13 y construcción túnel falso por valor de \$200.000 a \$300.000 millones.
 - Atención de 11 sitios críticos prioritarios, incluyendo la intervención de los puentes Susumuco y Aserrío.

4.

VÍAS DE SANTANDER

Longitud total de las vías: **377 km**

CONCESIONADAS:

1. Bucaramanga – Barrancabermeja: **114 km** Tunja
2. Bucaramanga – Pamplona: **125 km**
3. Pamplona – Cúcuta: **75 km**

NO CONCESIONADAS:

1. Vía de la Soberanía: **151 km**
2. Troncal Central del Norte: **297 km**
3. Curos – Málaga: **124 km**



4.

VÍAS DE SANTANDER

- **Gran vía Yuma:** 30 km de doble calzada. 4 intercambiadores. **Inversión ejecutada:** \$459.000 millones.
- **BBY:** 20 km de calzada sencilla, 57 km de segunda calzada, 40 km de mejoramiento calzada sencilla, 18 puentes, y dos túneles. **Inversión ejecutada:** \$4,6 billones.
- **Pamplona – Cúcuta:** 4 km calzada sencilla, 11 km de rehabilitación, 23 puentes, 3 túneles y 46 km, de segunda calzada. **Inversión ejecutada:** \$2,4 billones.
- **Vía la Soberanía:** de 151 km, 40 km pavimentados y 6 puentes. **Inversión:** \$485.000 millones.
- **Troncal Central del Norte:** De 102 km pavimentados y 20 puentes. **Inversión ejecutada:** \$641.000 millones.
- **Curos – Málaga:** de 124 km, hay pavimentados 61 km, la intervención de 33 sitios críticos y un puente. **Inversión ejecutada:** \$302.000 millones.





Propuestas Técnicas

- ✓ **Terminación Gran Vía Yuma:** 3,8 km de doble calzada y 1,8 km de segunda calzada.
- ✓ **Terminación UF8 de la concesión BBY.** Reconocimiento EER.
- ✓ Inicio de una nueva estructuración de la vía **Bucaramanga – Pamplona** por Iniciativa Pública.
- ✓ **Vía de la Soberanía y Curos – Málaga.** Reprogramación VF asignadas al contrato de los años 2024 – 2030 para los años 2024-2026, que correspondería \$322.000 y \$215.000 respectivamente.
- ✓ Adición de recursos para la terminación de los corredores Curos - Málaga, Soberanía y Troncal Central del Norte para la atención de sitios críticos y construcción de tres puentes.



Propuestas Financieras

- ✓ **Gran vía Yuma:** \$172.000 millones con aportes de Invías, Ecopetrol, Santander y Barrancabermeja.
- ✓ Financiar con Fondo contingente de coluviones, la solución al problema del deslizamiento de Unidad Funcional 8.
- ✓ En la vía **Bucaramanga – Pamplona** hacer uso de las VF 2024-2025 del proyecto de concesión para atender sitios críticos del corredor y para estructurar una nueva concesión.
- ✓ Incorporación de nuevos recursos para las vías Soberanía \$1,15 billones (70 Km), Troncal Central del Norte: \$150.000 millones y Curos – Málaga: \$570.000 millones (38 Km).

Bogotá D.C., 17 de junio de 2024

CCI
Fecha: 2024-06-17 Nro. Radicado: 22024003268
Destinatario: ANI - AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
Remitente: Vicepresidencia Jurídica
Folios: 1 Tipo Anexos:
Usuario Radicador: Luz Castillo

Doctor
FRANCISCO OSPINA RAMÍREZ
Presidente
AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA
Ciudad

Ref: Factura electrónica por pago de peaje – Resolución No. 00165 del 1 de noviembre de 2023.-

Respetado presidente y amigo,

De la manera más atenta, y en consideración a la importancia del presente asunto para el sector, queremos transmitirle una preocupación de los concesionarios viales, con ocasión de la expedición de la Resolución N. 00165 del 01 de noviembre de 2023, que impone la obligación de expedir factura electrónica o documento equivalente a la factura de venta por el pago de las tarifas de peaje. Dicha implementación acarrea serios impactos en la operación de los Contratos de Concesión, tal y como se expondrán en la presente comunicación.

Como primera medida, la Resolución N. 00165 del 01 de noviembre de 2023 contempla la obligación de expedición de documento equivalente electrónico a la factura de venta para el cobro de peajes. Dicha implementación acarrea serias dificultades operativas, atendiendo el objeto de los corredores viales concesionados y sus estaciones de peaje, cuya operación se encuentra supeditada al cumplimiento de indicadores de tiempos de atención en las casetas, cola de peaje y manejo de tráfico en la vía.

En tales circunstancias, la adopción de mecanismos que permitan a los concesionarios obtener la información necesaria de cada uno de los usuarios que transitan por las carreteras nacionales, para efectos de emitir la factura electrónica o documento equivalente a la factura de venta de forma correcta, verídica y en el tiempo ordenado por dicha resolución, acarrea los siguientes retos:

1. Posible incumplimiento de los indicadores y niveles de servicio relacionados con las colas de peaje 03 y tiempos de viaje - Apéndice Técnico 2 y Apéndice técnico 4.

Se percibe un posible incumplimiento en los indicadores de cola de peaje 03, como consecuencia de la expedición del documento equivalente electrónico a la factura de venta para el cobro de peajes.

Lo anterior, en el entendido de que para la expedición de dicho documento, será necesaria la toma de datos de los usuarios, bien sea en las casetas de pago, hecho que incrementaría considerablemente los tiempos de atención en los peajes, generando malestar en los usuarios e incrementando los tiempos de colas de vehículos en cada uno de los carriles, o mediante la habilitación de un espacio en el corredor vial que pueda contar con la capacidad de alojar un número indeterminado de vehículos, sin que llegue a afectar el flujo normal del tráfico.

Con respecto a esta última alternativa, se evidencia un posible incremento en los tiempos de viaje para los usuarios que soliciten la facturación electrónica o documento equivalente, sumado a los sobre costos que acarrea la habilitación de puntos de atención para la generación de la factura electrónica en el corredor vial.

2. Mayores costos asociados a la implementación de la tecnología que permita cumplir con la reglamentación de la DIAN – Sección 13.3. Parte General.

Sobre este punto, es pertinente señalar que la implementación de un módulo de facturación electrónica requiere de la adquisición de máquinas de procesamiento de datos, que deberán contar con capacidad de procesar, por lo menos, 5.000 transacciones diarias en promedio por estación de peaje. Así mismo, deberá establecerse un programa de soporte y mantenimiento el cual permita mantener disponibles estos recursos para garantizar el servicio a los diferentes usuarios.

Igualmente, se resalta la necesidad de desarrollar interfaces y un sistema que esté en la capacidad de asociar los datos capturados en un carril, con el fin de generar, transmitir, validar, expedir y recibir el documento desde el sistema de facturación, lo cual, claramente desencadena un esfuerzo a nivel de configuración y parametrización del sistema de recaudo existente.

Por lo anterior, en virtud de lo previsto en la sección 13.3 de la Parte General de las minutas de los contratos de concesión 4G de iniciativa pública, los mayores costos asociados a la implementación de nuevas tecnologías para el recaudo de peajes se encuentran asignados contractualmente a la Agencia Nacional de Infraestructura, en los siguientes términos:

“Los costos por la implementación de nuevas tecnologías para recaudo electrónico de Peajes que determine el Gobierno Nacional, según se prevé en la Sección 8.3 de esta Parte General. La forma de asunción de estos costos y la fuente de recursos será determinada autónomamente por la ANI. De no contar con la disponibilidad de esos recursos, no se implementarán dichas tecnologías”. (Énfasis fuera de texto)

Por su parte, en la minuta de los contratos de concesión APP-IP, se establece que los mayores costos asociados a la implementación este tipo de tecnologías serán asumidos por la ANI, en los siguientes términos:

“Los costos por la implementación de nuevas tecnologías para recaudo electrónico de Peajes que determine el Gobierno Nacional, según se prevé en la Sección 8.3 de esta Parte General. Para efectos de compensar el Valor de la Materialización de este Riesgo, se hará uso de los Mecanismos para la Compensación por Riesgos, contemplados en la Sección 3.2 de esta Parte General”.

En tales condiciones, será la Agencia quien deberá asumir los sobre costos asociados a las adecuaciones de tipo informático que sean necesarias para la implementación del módulo de facturación electrónica, con todas las adaptaciones, contratación de personal y desarrollo de software descrito en la presente comunicación.

Así las cosas, resulta necesario previa implementación del módulo de facturación electrónica en cada corredor concesionado, que la ANI analice la suficiencia de las fuentes de compensación para

la asunción del riesgo de implementación de estas nuevas tecnologías, en el entendido que de no contar con la disponibilidad de dichos recursos, se constituiría un rompimiento del equilibrio económico y financiero del contrato, dando lugar al restablecimiento correspondiente.

3. Los tiempos de la reglamentación para el reconocimiento de mayores costos y la puesta en funcionamiento, ensayos y ajustes, son reducidos.

El plazo de implementación previsto en el artículo 62 de la Resolución No. 00165 del 1 de noviembre de 2023, modificado por el artículo 1 de la Resolución No. 008 de 131 de enero de 2024, quedó establecido a primero de octubre de la presente anualidad. Este plazo es muy reducido entendiendo que su cumplimiento no solo implica el desarrollo de un sistema, con todo lo que ello conlleva (implantación, configuración y pruebas), sino que también resulta necesario estimar los sobrecostos coligados y la suficiencia de los mecanismos de compensación asociados a la materialización del riesgo retenido por la ANI.

Es por lo anterior señor Presidente, que ofrecemos nuestro concurso para coordinar una reunión que contará con la participación de la Subdirección de Facturación Electrónica y Soluciones Operativas de la DIAN, la CCI y la ANI, con el propósito de profundizar en los argumentos técnicos para sustentar la preocupación expuesta en esta comunicación, sumados a las dificultades concernientes a la implementación operativa de la solución tecnológica, identificadas por los concesionarios viales.

En este orden, sugerimos las siguientes fechas y horas para llevar a cabo una reunión entre la DIAN, la ANI y la CCI, a través de los equipos que usted considere pertinente delegar:

- Martes 2 de julio de 8:30am a 10:00 am
- Martes 2 de julio de 2:30pm a 4:00pm
- Jueves 4 de julio 8:30am a 10:00 am
- Jueves 4 de julio 2:30 pm a 4:00pm

Quedamos atentos a su amable respuesta.

Atentamente,



JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER
Presidente Ejecutivo

VPJ



CÁMARA COLOMBIANA
DE LA INFRAESTRUCTURA

Bogotá D.C., 21 de junio de 2024

CC: 
Nro. Radicado: 22024003285
Fecha: 2024-06-21 Hora: 14:15:00
Destinatario: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Remitente: Vicepresidencia Jurídica
Folios: 1 Tipo Anexos:
Usuario Radicador: Luz Castillo

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

Señor Ministro
WILLIAM CAMARGO TRIANA
Ministerio de Transporte
Ciudad

Señora Viceministra
MARÍA CONSTANZA GARCÍA ALICASTRO
Ministerio de Transporte
Ciudad

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

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

Apreciados ministros, viceministra y doctor Leon,

De la manera más atenta, y en línea con el oficio remitido el pasado 4 de abril de 2024, con radicado de salida No. 22024003133, a través del cual se reiteró la necesidad de indexar el IPC 2023 y llevar a cabo los incrementos contractuales a que haya lugar sobre las tarifas de peaje de las estaciones adscritas a los contratos de concesión carreteros a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, mediante el presente escrito queremos exponer, nuevamente, la urgencia de normalizar la indexación e incrementos mencionados, con miras, no solo a evitar el eventual impacto negativo que el mantenimiento de esta medida en el tiempo puede generar sobre los recursos públicos, sino también para garantizar la continuidad de los proyectos, particularmente los de iniciativa privada, cuya ejecución se ha visto gravemente afectada por el no incremento del valor de las tarifas de peaje.

No debe perderse de vista que la obligación de compensar el menor recaudo de las tarifas de peaje es del Estado y, bajo ese entendido, a mayor tiempo de restricción de los incrementos mayores los montos a compensar, situación que puede implicar un detrimento de los recursos públicos.

Así mismo, y con fundamento en el rol significativo que ostentan las tarifas de peajes en el marco de la correcta ejecución de los proyectos carreteros de iniciativa privada, se resalta que la dilación frente a la normalización de las tarifas de peaje, representa un riesgo latente de terminación anticipada de los contratos y su respectiva liquidación, causando serias contingencias de apropiaciones extraordinarias de recursos públicos para atender esas liquidaciones, además de potenciales costosos litigios para el Estado.

Por último, y en línea con lo manifestado en oficios anteriores, consideramos valioso tener en cuenta la disminución sustancial que ha presentado la inflación en los últimos meses -de cara al mantenimiento del no incremento de las tarifas de peaje- comoquiera que, con base en lo expuesto en los considerandos del Decreto 050 de 2023, la medida restrictiva hizo parte del conjunto de medidas teóricamente antinflacionarias adoptadas por el Gobierno Nacional, cuya continuidad, de acuerdo con la variación de dicho factor, consideramos deviene en innecesaria y contraproducente, en tanto el fundamento fáctico y jurídico que sustentó la toma de la decisión en su momento ha cesado y, en tal sentido, no existen razones para que la indexación correspondiente al IPC del año 2023 y los incrementos contractuales no se apliquen a las tarifas de peaje.

Bajo ese entendido, amablemente se reitera la solicitud de realizar, a más tardar al 1 de julio del 2024, la indexación del IPC del año 2023 y 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, tal como lo anunciaron en el pasado Congreso Nacional de Infraestructura tanto el señor Ministro de Hacienda como el señor Ministro de Transporte.

Quedamos atentos a su amable respuesta a la presente comunicación.

Atentamente,



JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER

Presidente Ejecutivo

VJ

Bogotá D.C., 23 de mayo de 2024



Honorable Senador
DAVID ANDRÉS LUNA SÁNCHEZ
Senado de la República
Bogotá D.C.

Ref: Preocupaciones CCI respecto del PL. 095 de 2023S.-

Estimado Senador y amigo,

De la manera más atenta, en nombre del gremio de la infraestructura, queremos someter a su consideración algunas preocupaciones y reflexiones respecto del articulado del proyecto de ley 095 de 2023 de Senado, *"por medio del cual se dictan normas para fortalecer la eficiencia y la lucha contra la corrupción en la contratación estatal"*.

Antes de referirnos a cada una de las materias que despiertan preocupación, es necesario señalar que el Congreso colombiano ha adoptado desde hace años varios instrumentos y disposiciones normativas que tienen por objeto la transparencia y la lucha contra la corrupción. Al respecto, hacemos un breve recuento de ellas:

1. Ley 190 de 1995: *"Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa"*.
2. Ley 412 de 1997: *"Por la cual se aprueba la "Convención Interamericana contra la Corrupción", suscrita en Caracas el 29 de marzo de mil novecientos noventa y seis"*
3. Ley 1150 de 2007: *"Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos"*.
4. Ley 1474 de 2011: *"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"*.
5. Ley 1573 de 2012: *"Por medio de la cual se aprueba la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, adoptada por la Conferencia Negociadora en París, República Francesa, el 21 de noviembre de 1997"*.
6. Ley 1712 de 2014: *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones"*.
7. Ley 1778 de 2016: *"Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción"*.

8. Ley 1882 de 2018: *"Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones"*.
9. Acto Legislativo 4 de 2019: *"Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal"*.
10. Ley 2154 de 2019: *"Por medio de la cual se regulan las sanciones para condenados por corrupción y delitos contra la Administración pública, así como la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras"*.
11. Ley 2120 de 2020: *"Por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones"*.
12. Ley 2122 de 2020: *"Por la cual modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones"*.
13. Ley 2195 de 2022: *"por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones"*.

Lo anterior, sin tener en cuenta las leyes que se han adoptado en temas penales, en asuntos disciplinarios y fiscales y en materias afines a la prevención de la financiación del terrorismo y el narcotráfico.

Bajo el anterior escenario, y sin desconocer los impactos de la corrupción en la contratación pública, es indispensable plantear unas inquietudes previas sobre este tipo de iniciativas ¿La legislación existente y los proyectos de ley en curso han tenido en cuenta las problemáticas que se identifican en la contratación y ejecución de proyectos de obra pública? ¿Todos los retrasos en la ejecución de los contratos estatales responden a incumplimientos por parte de los contratistas? respetuosamente consideramos que no.

En nuestra amable opinión, desde el mercado y el gremio hemos venido señalando varios reparos a los deberes de planeación de las entidades contratantes y a la calidad de los estudios y diseños entregados por las contratantes para la ejecución de las obras, por ejemplo, es recurrente que las obras en los ámbitos urbanos se paralicen por la existencia de redes no identificadas o por demoras en las instancias de aprobación de las empresas de servicios públicos para proteger o trasladar la red.

En adición, la CCI ha señalado con preocupación el uso abusivo de los contratos interadministrativos como instrumento que facilita la elusión del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, situación que, en varios eventos, ha permitido el direccionamiento de contratos a favor de ciertos terceros. En lo que concierne a esta materia, insistimos nuevamente sobre la urgencia de adoptar medidas legislativas que limiten este tipo de prácticas contrarias al ordenamiento jurídico.

1. Comentarios al artículo 2 del proyecto de ley

Apreciado senador, en nuestra amable consideración, el párrafo del artículo primero de la iniciativa legislativa podría generar una concentración en la contratación en aquellos oferentes que acrediten tales requisitos habilitantes exigentes, conclusión que se extrae a partir de las siguientes redacciones:

*Parágrafo. Las entidades del nivel central y descentralizado del Distrito Capital podrán establecer **requisitos habilitantes más exigentes en los documentos tipo** para la selección de contratistas de obras de infraestructura, con relación a los definidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente o entidad que la reemplace, **El establecimiento de requisitos más exigentes debe ser debidamente motivado**, señalando como mínimo las razones por las cuales la obra objeto de contrato requiere mayor experticia para su desarrollo”.*

En el caso de que se expida una norma con los alcances definidos en la propuesta de articulado, las entidades distritales fácilmente podrían justificar que la contratación de interventorías y construcción de obras civiles se adelante con empresas que estén mejor apalancadas económicamente, lo cual iría en detrimento de las MIPYMES que cuentan con experiencia y que se están consolidando financieramente.

A pesar de los reparos en contra de la ejecución y avances de los contratos en la capital, lo cierto es que no existe un análisis detallado y cuidadoso que identifiquen las causas de este tipo de afectaciones en la gestión contractual de los proyectos y obras desarrolladas en el distrito de Bogotá. Como lo señalamos en un apartado anterior, la indebida planeación y la deficiencia en los estudios de factibilidad son factores que también explican los retrasos y demoras en la construcción de la infraestructura.

En lo referente a estos asuntos, queremos compartir con usted y su equipo de trabajo los manuales de buenas prácticas en los que advertimos este tipo de situación y planteamos algunas recomendaciones para mitigar este tipo de eventualidades.

2. Comentarios al artículo 3 del proyecto de ley

Efectuada la revisión de la ponencia para segundo debate, observamos que en el artículo tercero se incorporó el siguiente texto:

“Artículo 152A. Inhabilidad por incumplimiento reiterado. Además de las causales establecidas en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 o la norma que la reemplace o la modifique, será causal de inhabilidad para contratar con el Distrito Capital: haber sido objeto de dos (2) declaratorias de incumplimiento; haber sido objeto de imposición de dos (2) multas o haber sido objeto de una (1) declaratoria de incumplimiento e imposición de una (1) multa, durante los últimos 18 meses, con una o varias entidades estatales”.

En efecto, una norma de similar naturaleza se encuentra prevista en la Ley 1474 de 2011 y ha sido objeto de modificaciones en varias ocasiones por parte del legislador. A continuación, realizamos un recuento de esas variaciones:

Ley 1474 de 2011 Artículo original	Ley 1955 de 2019 Artículo 43	Ley 2195 de 2022 Artículo 51
ARTÍCULO 90. Quedará inhabilitado el contratista que	ARTÍCULO 43. INHABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO	ARTÍCULO 90. INHABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO



<p>incurra en alguna de las siguientes conductas:</p> <p>a) Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, durante una misma vigencia fiscal con una o varias entidades estatales;</p> <p>b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por los menos dos (2) contratos durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales;</p> <p>c) Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales.</p> <p>La inhabilidad se extenderá por un término de tres (3) años, contados a partir de la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas. La inhabilidad pertinente se hará explícita en el texto del respectivo certificado.</p> <p>PARÁGRAFO. La inhabilidad a que se refiere el presente artículo se extenderá a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado esta inhabilidad, así como las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.</p>	<p>REITERADO. <Consultar vigencia directamente en la norma que modifica> Modifíquese el artículo <u>90</u> de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo <u>90</u>. Inhabilidad por incumplimiento reiterado. Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:</p> <p>a) Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años;</p> <p>b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por lo menos dos (2) contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años;</p> <p>c) Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales.</p> <p>La inhabilidad se extenderá por un término de tres (3) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas. La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO. La inhabilidad a que se refiere el presente artículo se extenderá a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado esta inhabilidad, así como a las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria.</p>	<p>REITERADO. <Artículo modificado por el artículo <u>43</u> de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Quedará inhabilitado el contratista que incurra en alguna de las siguientes conductas:</p> <p>a) Haber sido objeto de imposición de cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años;</p> <p>b) Haber sido objeto de declaratorias de incumplimiento contractual en por lo menos dos (2) contratos, con una o varias entidades estatales, durante los últimos tres (3) años;</p> <p>c) Haber sido objeto de imposición de dos (2) multas y un (1) incumplimiento durante una misma vigencia fiscal, con una o varias entidades estatales.</p> <p>d) <Literal adicionado por el artículo <u>51</u> de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> Haber sido objeto de incumplimiento contractual o de imposición de dos (2) o más multas, con una o varias entidades, cuando se trate de contratos cuyo objeto esté relacionado con el Programa de Alimentación Escolar. Esta inhabilidad se extenderá por un término de diez (10) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas.</p> <p>La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar.</p> <p>La inhabilidad se extenderá por un término de tres (3) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas. La inhabilidad pertinente se hará explícita en el</p>
---	---	--

		<p>Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar.</p> <p>PARÁGRAFO. La inhabilidad a que se refiere el presente artículo se extenderá a los socios de sociedades de personas a las cuales se haya declarado esta inhabilidad, así como a las sociedades de personas de las que aquellos formen parte con posterioridad a dicha declaratoria</p>
--	--	---

A partir de las anteriores transcripciones, se observa que el legislador ha endurecido tanto la sanción como los presupuestos normativos que propician su imposición. En dicho sentido, se puede afirmar que el legislador no ha permanecido ajeno a las realidades que acontecen durante la ejecución de los contratos estatales, sin embargo, las medidas adoptadas no han tenido en cuenta todo el espectro y la variedad de factores, como los señalados en acápites anteriores, que inciden en el avance y construcción cabal de las obras en el distrito capital y en el país.

Cabe destacar que actualmente en el ordenamiento jurídico colombiano existen varios instrumentos que pretenden sancionar los incumplimientos de los contratistas por la no ejecución de las obras:

- **Ley 1150 de 2007:** este marco normativo autorizó el uso de esquemas de apremio para sancionar al contratista y lograr la ejecución del objeto contractual.
- **Ley 2020 de 2020:** el artículo 6 establece que las anotaciones vigentes en el registro de obras civiles inconclusas deben ser evaluadas en los procesos de selección de contratistas.
- **Ley 2195 de 2022:** en el artículo 58 ordena que las entidades públicas descuenten puntaje a los proponentes que se les haya impuesto una o más multas o cláusulas penales durante el último año.

Cualquiera de las anotaciones antes señaladas, aunadas a las consecuencias previstas en el artículo 86 de la Ley 1474 – modificada por leyes posteriores-, castiga seriamente las posibilidades de resultar adjudicatarios en la contratación de obras o sus respectivas interventorías.

A modo de conclusión, destacamos que el actual marco legal colombiano contempla varios instrumentos que sancionan e imponen penalidades a los contratistas incumplidos y que limitan sus posibilidades de resultar adjudicatarios en futuros procesos de contratación, siempre que las entidades contratantes ejerzan sus respectivas funciones y apliquen los mecanismos antes mencionados.

3. Comentarios al artículo 4 del proyecto de ley

En el texto votado durante el primer debate, observamos la aprobación del siguiente articulado:

“Artículo 4º. Adiciónese el artículo 152B Decreto Ley 1421 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 152B. Procedimiento en caso de cesión del contrato producto de inhabilidad sobreviviente.

Cuando la inhabilidad sobreviniente sea la contemplada en el literal j) del numeral 1 del artículo 8º de la Ley 80 de 1993, o cuando administrativamente se haya sancionado por actos de corrupción al contratista, no procederá la renuncia del contrato. La entidad estatal ordenará, mediante acto administrativo motivado, la cesión unilateral, sin lugar a indemnización alguna al contratista inhábil.

En el acto administrativo que ordene la cesión, la entidad estatal determinará el cesionario del contrato, quién dispondrá de 5 días, a partir de la notificación de ese acto, para manifestar, por escrito, su aceptación.

Una vez aceptada la cesión, el cesionario, en los 15 días siguientes, deberá allegar las pólizas requeridas por la entidad estatal y suscribir el acta de inicio, previa aprobación de las garantías.

El cesionario no será responsable del incumplimiento ni de los perjuicios consolidados antes de la cesión del contrato, los cuales podrán ser exigidos al contratista cedido en sede administrativa.

En todo caso, para adelantar el proceso de declaratoria de acto de corrupción de que trata el presente artículo, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011”.

Analizado el anterior contenido, se derivan varias inquietudes vinculadas a la aplicación e interpretación armónica de esta eventual norma con la consagrada en el artículo 6 de la Ley 2014 de 2019. En estricto sentido, y sin perjuicio de lo establecido en los incisos 3, 4 y 5 del proyecto de articulado, la legislación contempla, en esencia, la cesión unilateral del contrato por la ocurrencia de hechos de corrupción en las que incurra un contratista, tal y como se puede observar en el artículo antes citado.

Así las cosas, en el ordenamiento jurídico coexistirían dos normas con propósitos similares, esto es, la facultad de que la administración pueda ceder unilateralmente el contrato, lo que ocasionaría confusión respecto a los contratos aplicables y al ámbito territorial de su vigencia.

4. Propuesta de ajuste frente al artículo 3

Apreciado Senador, sin perjuicio de lo que hemos expresado en líneas previas y en caso de que no sean de recibo dichas reflexiones, amablemente sometemos a su consideración la siguiente propuesta de modificación al artículo 3, con el objeto de hacerlo compatible con las garantías constitucionales de nuestra carta política:

*“Artículo 3°. Adiciónese el artículo 152A Decreto Ley 1421 de 1993, el cual quedará así:
Artículo 152A. Inhabilidad por incumplimiento reiterado. Además de las causales establecidas en el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011 o la norma que la reemplace o la modifique, será causal de inhabilidad para contratar con el Distrito Capital: haber sido objeto de dos (2) declaratorias de incumplimiento; haber sido objeto de imposición de dos (2) multas o haber sido objeto de una (1) declaratoria de incumplimiento e imposición de una (1) multa, durante los últimos 18 meses, con una o varias entidades estatales.*

PARÁGRAFO: Lo previsto en el presente artículo no se aplicará en caso de que los actos administrativos que hayan declarado el incumplimiento o impuesto sanciones contractuales sean objeto de medios de control jurisdiccional a través de las acciones previstas en la Ley 1437 de 2011 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan”.

La inclusión del párrafo al artículo 3 tiene por objeto reconocer las garantías constitucionales que han definido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en sus distintos pronunciamientos a favor de los particulares cuando fungen como contratistas y colaboradores de la administración. En tal sentido, pese a que los supuestos que estructuran la sanción se hacen más drásticos con el proyecto de artículo, de igual manera, por mandato de la constitución y de su interprete, los contratistas deben contar con instrumentos que le permitan cuestionar o desvirtuar los hechos y argumentos que se plasman en los actos administrativos que imponen las respectivas multas o declaran los presuntos incumplimientos.

Este párrafo mitiga las posibilidades de que los colaboradores de la administración pública contratante se vean expuestos a procedimientos irregulares adelantados por esta última o sancionados con la expedición de actos administrativos que sean contrarios a la ley, afectando los derechos al debido proceso y defensa de los primeros. De no ser así, se limitarían seriamente las garantías de los administrados para debatir actos administrativos sancionatorios en casos como: (i) deficiencias imputables a la administración en su deber de planear y estructurar adecuadamente los contratos; (ii) imponer multas o sanciones que no están claramente definidas en la ley y en el contrato; (iii) contratistas que se ven expuestos a la alternancia política.

Si las consecuencias previstas en el artículo se aplicaran de manera automática, incluso en caso de que los actos administrativos sean objeto de control jurisdiccional, se estaría vulnerando el derecho a la defensa y el debido proceso de los contratistas. En efecto, un contratista que considere que un acto administrativo es ilegal podría verse obligado a asumir las consecuencias de dicho acto, incluso si finalmente el acto es declarado ilegal por un juez.

En línea con lo anterior, es importante incorporar en el articulado una propuesta de redacción que consagre en el texto definitivo de la ley el derecho a la tutela judicial efectiva de los contratistas cuando estén en desacuerdo con el procedimiento o la decisión adoptada por la administración, y que la decisión definitiva sobre el asunto sea resuelta por un tercero imparcial. Vale precisar que la Corte Constitucional, en sentencia C-279 de 2013, estableció el

carácter fundamental de la garantía a la tutela judicial efectiva que tiene cualquier persona en el Estado Colombiano.

Respetado Senador, le solicitamos comedidamente a usted y demás ponentes tener en consideración las inquietudes y reflexiones del gremio, y analizar la pertinencia de archivar la iniciativa legislativa en aras de no ocasionar afectaciones en el mercado de las compras públicas del distrito capital, habida cuenta que se podrían generar distorsiones en la contratación, por ejemplo, la concentración de la actividad contractual en grandes oferentes.

Con todo comedimiento,



JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER
Presidente Ejecutivo

VJ/EO