

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS Y DISPOSICIONES PARA LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE”

Honorables Congresistas,

La infraestructura de transporte es una prioridad en la agenda estratégica del Estado que debe entenderse como un sistema, tanto en la complementariedad de los diferentes modos, como en su relevancia frente a otros sectores de la economía.

El estudio elaborado por Fedesarrollo “Infraestructura de Transporte en Colombia” en noviembre de 2012 resalta la importancia de tener una infraestructura óptima en el país; su desarrollo eficiente no sólo impacta el transporte, sino que también potencia los demás sectores de la economía. La infraestructura de transporte es un eslabón crucial de cualquier cadena productiva, que incrementa la conectividad de las regiones con los grandes centros urbanos y posibilita la adecuada prestación de los demás servicios públicos.

Colombia requiere una infraestructura de transporte que esté a la altura de las necesidades actuales del país. Su competitividad y capacidad de responder a los logros alcanzados en otros ámbitos, demandan una expansión extraordinaria de la infraestructura de transporte, en el corto plazo. Por tal razón es necesario expedir una Ley que remueva los obstáculos que entorpecen su desarrollo, y promuevan una mayor eficacia en el sector.

Antecedentes

El Plan Nacional de Desarrollo se erige sobre tres pilares fundamentales: (i) crecimiento y competitividad, (ii) convergencia regional y (iii) consolidación de la paz.

Una infraestructura de transporte óptima contribuye a la realización de estos tres pilares; por tal motivo, el Plan incluyó directrices y proyectos concretos que desarrollan puntualmente cada uno de estos pilares, así:

(i) En cuanto al crecimiento sostenible y la competitividad, el Plan Nacional de Desarrollo dispone que la Infraestructura para la Prosperidad debe promover servicios de transporte y logística, y apoyar de manera transversal la competitividad para generar crecimiento y empleo.

Los servicios de transporte y logística incluyen el transporte intermodal, las plataformas y logística urbanas, las infraestructuras logísticas especializadas (ILE), que prestan servicios logísticos de valor agregado, gestión y control del

tránsito y transporte, sostenibilidad ambiental y estrategias de mitigación al cambio climático y seguridad vial.

En ese sentido, es necesario promover la competitividad, mediante el fortalecimiento del sector transporte en su arquitectura institucional, la profundización de la política y la regulación de servicios de transporte y a través de proyectos que permitan la participación privada en la oferta de bienes públicos, mediante esquemas de asociación público privadas (APP), así como mediante una mejor estructuración de los proyectos y el establecimiento de criterios de selección de alternativas de provisión de infraestructura, profundizando en el diseño de esquemas de financiación que promuevan el uso del mercado de capitales por el sector privado.

(ii) En relación con la convergencia y desarrollo regional, algunos macro proyectos que lo impactan fuertemente son:

- Segundo túnel de la línea (Segundo Centenario).
- Tren del Carare.
- Navegabilidad de los ríos Magdalena, Caquetá, Putumayo, Guaviare y Meta.
- Canales de acceso a puertos.
- Consolidación Red Férrea del Pacífico.
- Consolidación de corredores viales Megaproyectos de Transporte.
- Nuevo Puerto Agua Dulce.
- Consolidación corredor Bogotá - Buenaventura.
- Consolidación corredor Bogotá - Cúcuta.
- Consolidación corredor Bogotá - Villavicencio.
- Autopistas de la Prosperidad.
- Transversal de las Américas.
- Rutas del Sol.
- Arterias del Llano; y
- Conexión Sur Colombia - Ecuador

Varios de estos proyectos se encuentra en desarrollo, pero es necesario un proyecto de ley que permita resolver cuestiones puntuales para su pronta ejecución.

(iii) La consolidación para la paz exige una infraestructura capaz de incrementar la transitabilidad y la conectividad entre las regiones, que contribuya a que la presencia del Estado en todos sus ámbitos, y que permita ejercer soberanía en lugares que antes no eran accesibles, así como promover la seguridad para el desarrollo agrícola en los lugares más apartados del país.

Colombia, comparado con otros países del mundo, presenta un rezago considerable en el desarrollo de infraestructura para el servicio público de transporte, y está bajamente posicionado en materia de infraestructura de transporte. En efecto, en relación con la calidad de sus carreteras, el país ocupa el puesto 124 entre 144 naciones, una posición similar a la de Lesoto

(110) o Uganda (110), y muy inferior a la de Kenia (72), Nicaragua (75) o República Dominicana (62). En vías férreas, Colombia ocupa el puesto 109 y también tiene un atraso considerable. La situación no varía para puertos (125) ni para transporte aéreo¹.

Lograr las metas propuestas por el Plan Nacional de Desarrollo se dificulta enormemente bajo las condiciones actuales. Hay obstáculos que impiden la normal y eficiente ejecución de los proyectos de infraestructura, y en consecuencia resulta imperioso adoptar medidas legislativas al respecto.

Las causas de ese rezago podrán rastrearse en la historia de las últimas décadas, y están reseñadas en la literatura, más que en el imaginario colectivo. El Gobierno considera que lo importante no es detenerse en las causas, sino avanzar mediante acciones efectivas encaminadas a solucionar el atraso.

El país está pasando por un momento de grandes avances y buenas prácticas en otros sectores de la economía y lo mismo debe capitalizarse en lo que se refiere a la infraestructura para impulsar y consolidar dichos avances.

Ante esta situación, el Gobierno Nacional estableció como una de sus prioridades superar el rezago en infraestructura. Con tal propósito, convocó a un grupo de profesionales altamente experimentados y respetados dentro de sus campos de estudio - en lo que se denominó la Comisión de Expertos en Infraestructura² - para que analizaran el problema de rezago que enfrenta el país, lo debatieran y le ofrecieran recomendaciones puntuales que sirvieran de hoja de ruta al Gobierno para solucionarlo.

El producto de la Comisión fue un informe presentado al Gobierno en octubre de 2012, en el que los expertos identificaron los principales motivos generadores del atraso en infraestructura, así como también sugirieron acciones concretas para afrontarlos. Algunas de sus recomendaciones fueron propuestas como medidas urgentes, mientras que otras se deberán ir implementando mediante acciones administrativas. Mediante este proyecto de Ley se inicia la toma de algunas acciones inmediatas sugeridas por la Comisión.

El marco normativo actual no responde de manera adecuada al reto de desarrollar con agilidad los grandes proyectos de conectividad y competitividad que necesita el país. Es necesario entonces un marco normativo que remueva los obstáculos y “cuellos de botella” existentes, que desincentive la litigiosidad en los contratos, que promueva la inversión en los proyectos, que incentive su ejecución pronta y que incremente el direccionamiento y control de las entidades para asegurar la primacía del interés general.

¹ Informe de la Comisión de Infraestructura, página 8. En este punto citó un estudio del 2012 realizado Foro Económico Mundial

² La Comisión de Expertos en Infraestructura estuvo conformada por los doctores Carlos Angulo Galvis, Juan Benavides Estevez Breton, Martín Carrizosa Calle, Martha Cediel de Peña, Armando Montenegro Trujillo, Hugo Palacios Mejía, Guillermo Perry Rubio, Jorge Pinzón Sánchez, y Bernardo Vargas.

Objetivos.

En concordancia con lo anterior, la presente ley busca como objetivo general construir un marco normativo que brinde algunas herramientas al sector para superar el notorio atraso que el país presenta en infraestructura de transporte. Lo anterior significa adoptar medidas que faciliten y viabilicen construir y mantener, o continuar con mayor eficiencia la construcción de una red de transporte moderna para el país.

De manera específica la ley busca implementar algunas de las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Infraestructura, y superar los principales "cuellos de botella" que afectan la agilidad y viabilidad real del desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte: adquisición de predios, licencias ambientales y redes de servicios públicos, entre otros.

El presente proyecto de ley no es una ley que regule la infraestructura en general, sino a la infraestructura del transporte; en consecuencia no es aplicable la provisión de infraestructura en otros sectores, como tampoco el régimen de competencias del sector de infraestructura de transporte.

Contenido.

Así las cosas, el primer título del proyecto de ley consagra disposiciones generales, principios y políticas que orientan, inspiran y rigen en materia de infraestructura de transporte.

De este título importa mencionar el alcance del concepto de 'infraestructura de transporte', como el conjunto de los bienes tangibles, intangibles y conexos que bajo la vigilancia y control del Estado se organizan de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios y propender por el crecimiento y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos.

Adicionalmente, se marca la línea de lo que debe ser la infraestructura de transporte en el país, que debe obedecer a criterios de accesibilidad de la población a los diferentes medios de transporte, la conectividad de las diferentes redes de transporte que se encuentren tanto a cargo de la Nación y las entidades territoriales (distritos, municipios y departamentos), así como lo relativo a la adaptabilidad al cambio climático, la competitividad, la seguridad vial, la intermodalidad, multimodalidad, entre otros.

El segundo título contiene definiciones generales de la infraestructura de transporte, que constituyen una guía para la interpretación y aplicación de la ley.

A continuación, el proyecto de ley contempla disposiciones especiales en materia de contratación para los proyectos de infraestructura de transporte, con las cuales se pretende dotar al sector, de herramientas contractuales

puntuales y concretas que permitan evitar o minimizar las controversias que se originan durante la ejecución de los contratos, que no permiten la ejecución de la obra o de la ejecución de obras nuevas.

Adicionalmente, este título también abarca una norma especial como marco para un escenario posconflicto y de reconciliación nacional, en el cual las comunidades rurales y étnicas tengan la posibilidad de ser artífices de la construcción de su infraestructura de transporte: caminos rurales, caminos ancestrales, entre otros.

También es importante resaltar la autorización que se incluye respecto del pacto de constitución de tribunales técnicos y financieros en los contratos, así como la utilización de herramientas tales como: los peritajes técnicos definitorios, con el propósito de dirimir de manera ágil las divergencias que resultan en la ejecución de los proyectos.

Resulta igualmente importante mencionar la autorización a los particulares para que, por su cuenta y riesgo, desarrollen proyectos de infraestructura de transporte, sin requerir para el efecto de aportes estatales. Se trata de una medida adicional y complementaria a los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional, que profundiza el camino abierto por la Ley 1508 de 2012, y promueve que el sector privado desarrolle infraestructura en vías y corredores secundarios que, en todo caso, deberán respetar los estándares y las normas técnicas, legales y financieras y estar acordes con los planes, programas y proyectos del sector.

En ese orden de ideas, la participación del sector privado será deseable siempre y cuando se inserte armónicamente en el marco del desarrollo ordenado de la infraestructura de transporte. Es importante resaltar que un proyecto de infraestructura desarrollado bajo estos permisos no constituye un contrato y tampoco le otorga al particular un derecho exclusivo ni preferente sobre la propiedad, uso o usufructo.

El proyecto contiene, bajo su título IV, disposiciones en materia de gestión y adquisición prediales, gestión ambiental, redes de servicios públicos domiciliarios, TICS e hidrocarburos y permisos mineros, en cuanto éstos incidan en la ejecución del desarrollo de los proyectos de infraestructura del transporte. Se hace necesario aclarar que el presente proyecto de ley, no abarca normatividad en materia de consulta previa a comunidades.

La discusión actual sobre la gestión predial radica en el permanente antagonismo entre la disponibilidad inmediata que pretenden los ingenieros contratistas y el debido proceso que debe cumplirse para su adquisición.

El Gobierno Nacional ha tenido en consideración, para la presentación del presente proyecto, que la Cámara Colombiana de Infraestructura ha destacado que: *“Los retrasos en la disponibilidad de predios obedecen a múltiples razones, entre ellas: (i) demoras en el inicio del proceso de adquisición predial por parte de los contratistas; (ii) retrasos por sobrecostos excesivos de adquisición predial; (iii) demoras por trámites complejos o*

accidentados, no adecuadamente previstos por las partes; (iv) retrasos por deficiencias en los mapas de las redes de servicio público, usualmente desactualizados; y (v) imperfecciones en la normatividad que pueden dilatar el trámite de adquisición predial hasta en una década como sucede con la llamada prejudicialidad”³.

Por tales razones, el proyecto incluye medidas que apuntan a generar instrumentos jurídicos que faciliten la disponibilidad de los predios de manera oportuna, para evitar demoras en el inicio y ejecución de las obras.

Esta ley se consagra la construcción de infraestructura del transporte como un nuevo motivo de utilidad pública para optar por la expropiación por vía administrativa o judicial de acuerdo con los procedimientos regulados por la ley 388 de 1997 y ley 9 de 1989 y las previsiones especiales que se incluyen en el proyecto, según lo decida la entidad a cuyo cargo se encuentre la ejecución de cada uno de los proyectos de infraestructura del transporte.

En relación con la materia ambiental, la Comisión consideró que el licenciamiento ambiental constituye otro de los “cuellos de botella” por la falta de un *“estándar previo, público, claro y suficiente, que permita realizar los trámites de los permisos ambientales bajo condiciones de seguridad jurídica”*.

Sin perjuicio de lo anterior, es claro para el Gobierno Nacional que los proyectos de infraestructura deben armonizarse con los estándares de respeto al medio ambiente y la biodiversidad, establecido como uno de los ejes transversales del Plan Nacional de Desarrollo. El proyecto de ley reafirma la importancia de realizar los proyectos con observancia de las normas ambientales y para el efecto se dispone que la variable ambiental debe incluirse en todas las etapas de ingeniería (prefactibilidad, factibilidad o estudios definitivos).

Ahora bien, en la etapa de pre factibilidad deben adelantarse los estudios de diagnóstico ambiental de alternativas y en las fases de factibilidad o en la de estudios definitivos, el estudio de impacto ambiental. Hoy, los estudios de impacto ambiental se adelantan en la fase de estudios definitivos. Con esta modificación se espera obtener agilidad en el trámite ambiental, con el fin de disminuir los tiempos de inicio y ejecución en los proyectos de infraestructura.

Con el fin de concretar lo señalado, se consagra para la autoridad ambiental la obligación de expedir unos términos de referencia integrales para el licenciamiento ambiental en los proyectos de infraestructura de transporte, términos que deben establecer criterios previos y estandarizados de obligatorio cumplimiento para el solicitante de la licencia, con el propósito de evitar que la autoridad ambiental señale requisitos adicionales a los fijados en dichos términos.

³ Comisión de infraestructura de la CCI -Informe de Octubre de 2012. Pág. 33

Igualmente se determina que para proyectos de mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento no se requiere licencia ambiental, por cuanto dichas actividades no generan impacto ambiental, situación que favorece el avance de los proyectos de infraestructura. Para el caso de las obras menores se establece una consulta que debe ser resulta por la autoridad ambiental, en un término máximo de veinte (20) días.

Para la ejecución de la obras en situaciones de emergencia declaradas por el Gobierno, deberá acudir a la autoridad ambiental para que determine si se requiere licencias, permisos o autorizaciones, respuesta que dicha autoridad debe dar de manera inmediata, sin perjuicio de las medidas de manejo ambiental que ordene adoptar.

De otra parte, en lo que se refiere a la utilización de nuevas fuentes de materiales se establece la obligación de realizar una solicitud exclusiva de incorporación de las nuevas fuentes en la licencia ambiental, con el fin de acelerar el pronunciamiento de la autoridad ambiental.

Igualmente, el proyecto contiene previsiones relativas al manejo que debe darse en caso de que resulte necesario el traslado de redes de servicios públicos, TICS e hidrocarburos. Para el efecto, se precisan tanto un procedimiento como los criterios que deben atenderse para determinar el valor del traslado o reubicación, así como la responsabilidad en materia de los costos que esto demande.

En atención a que los sistemas de información minera y de infraestructura han sido desarrollados de manera separada y desarticulada y en cumplimiento del principio de coordinación al que están sometidas las entidades públicas se establece que la autoridad competente para desarrollar un proyecto de infraestructura está obligada a informar a la autoridad minera, una vez aprobados, los trazados y la ubicación de los proyectos de infraestructura, con el fin de que tal restricción se incluya en el texto del contrato de concesión minera.

Considerando que en la actualidad los terceros no pueden acceder a la infraestructura construida en desarrollo de un proyecto minero, se consagra el deber de permitir a éstos tal acceso.

Atendiendo a que por decisión de la Corte Constitucional⁴ la normatividad vigente sobre autorizaciones temporales para vías y proyectos regirá hasta el próximo 11 de mayo de 2013, se requiere establecer la regulación correspondiente a esta materia con el fin de facilitar de manera permanente facilita el suministro de materiales para la construcción de proyectos de infraestructura.

Bajo el título Disposiciones Finales se consignan normas encaminadas a facilitar la utilización de infraestructura e instrumentos de propiedad privada en situaciones de emergencia, desastre o calamidad pública o alteración del orden público.

⁴ Sentencia C – 366 de 2011.

Por último, el proyecto contiene una solicitud de facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses para:

1. Crear una comisión que se encargará de la regulación del transporte y la infraestructura del mismo.
2. Redistribuir, suprimir y modificar las funciones y los trámites relacionados con trámites para proyectos de infraestructura de transporte que se deben surtir ante las diferentes autoridades y/o reorganizar el Sector Transporte, en caso de ser necesario.
3. Establecer el esquema de compensaciones para los titulares mineros, en el evento previsto en el artículo 58 de la presente Ley.

De los honorables Congresistas,

CECILIA ÁLVAREZ CORREA-GLEN
Ministra de Transporte