

Bogotá, 25 de enero de 2022

Vicepresidente

**MÓNICA VALENCIA**

Comisión Sexta Cámara de Representantes.

Congreso de la República.

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 602 de 2021 Cámara, “Por medio del cual se modifican la Ley 105 de 1993 y la Ley 1508 de 2012; y se reestructura la política tarifaria de los peajes en la infraestructura de transporte”.

Respetada Vicepresidente.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos presentar informe de ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley de la referencia.

#### **TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

1. El 26 de abril de 2021 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Ley No. 602 de 2021 Cámara. La iniciativa tiene como autores a los Honorables Representantes Fabián Díaz Plata, Rodrigo Rojas Lara, León Fredy Muñoz, Mauricio Andrés Toro, Carlos Eduardo Acosta, Edwin Fabian Orduz, John Jairo Roldán Avendaño, Andrés Calle, Aquileo Medina Arteaga, Wilmer Leal, Alejandro Vega, María José Pizarro Rodríguez, Karina Rojano; y a los Honorables Senadores Jorge Eliécer Guevara, Aida Avella Esquivel y Criselda Lobo Silva.
2. Por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Sexta Constitucional de la Cámara se nombraron como ponentes para el estudio de esa iniciativa legislativa a los H.R. Rodrigo Rojas (coord. ponente), León Fredy Muñoz y Aquileo Medina, quienes presentaron ponencia positiva publicada en 24 de mayo de 2021.
3. El 10 de junio de 2021, el director del Inviás Juan Esteban Gil remitió un concepto sobre el proyecto de ley.
4. El Proyecto de Ley fue aprobado por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes el día 15 de junio de 2021, con el compromiso de adelantar audiencias públicas para poder escuchar las apreciaciones de todos los sectores involucrados.

Asimismo, se nombró una Subcomisión integrada por los H.R. Rodrigo Rojas, Aquileo Medina, León Fredy Muñoz, Emeterio Montes, Milton Angulo, Mónica Raigoza, Martha Villalba y Esteban Quintero designada “para revisar el contenido y alcance del texto propuesto para segundo debate, para unificar criterios sobre la materia y posteriormente rendir un informe a la comisión”.

5. En la sesión del miércoles 22 de septiembre de 2021 de la Comisión Sexta la Cámara de Representantes, se aprobó la proposición presentada por los Honorables Representantes que integran la Subcomisión arriba explicada, quienes solicitaron convocar a audiencias públicas sobre el Proyecto de Ley No. 602 de 2021 Cámara.
6. Las audiencias públicas se surtieron de la siguiente forma: en la primera (27 de septiembre de 2021) se invitó a la sociedad civil, academia y autoridades regionales; en la segunda (25 de octubre de 2021) los convocados fueron los empresarios y gremios del comercio y el transporte; y en la tercera (6 de diciembre de 2021) participaron las entidades del sector transporte del nivel nacional.

En esas sesiones los participantes pudieron exponer tanto sus observaciones como sus recomendaciones sobre el panorama de los peajes y sobre el Proyecto de Ley 602 de 2021 Cámara, lo que permitió obtener importantes elementos de análisis para esta ponencia. Al final del segundo acápite se presentará un resumen de las intervenciones.

7. El informe de ponencia para segundo debate del presente proyecto de ley fue socializado el 21 de diciembre de 2021 entre los Honorables Representantes integrantes de la subcomisión creada para revisar el texto propuesto.

## **1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Este proyecto de ley de conformidad con el texto radicado tiene por objeto crear “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”.

## **2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

### **Comentarios iniciales**

El Proyecto de Ley 602 de 2021 representa un necesario avance en la urgente discusión que debe darse en el país en materia de peajes, teniendo en cuenta la justa inconformidad de los habitantes del país, y los reclamos que año a año presentan los sectores agropecuario y transportador de Colombia.

Vale decir que la reestructuración a la política de peajes fue una exigencia recurrente en el marco de la crisis nacional del primer semestre de este año, y sin duda fue una de las peticiones más reiteradas durante las audiencias públicas adelantadas por la Cámara de Representantes en mayo de 2021, con el propósito de escuchar al Comité del Paro, los gremios, las autoridades regionales y a la ciudadanía.

Así que, atendiendo a las fundadas críticas de los colombianos de todas las vertientes políticas y sectores económicos, esta iniciativa busca ofrecer soluciones a los aspectos más críticos, en un escenario de pandemia y buscando la reactivación económica.

Por otra parte, se anota que esta una iniciativa totalmente diferente a los proyectos que sobre el mismo tema se han radicado en ocasiones anteriores. En esta oportunidad se ha trabajado en ofrecer propuestas consensuadas que logren dar fin a la grave situación y a los abusos que se cometen con las tarifas, los incrementos y la cantidad de estaciones de peaje a lo largo del territorio, para ello, el proyecto propone partir sobre lo construido al reformar las normas vigentes relacionadas con infraestructura vial, concesiones y Asociaciones Público Privadas – APP, es decir, las Leyes 105 de 1993 y 1508 de 2012, con el fin de garantizar cohesión normativa y seguridad jurídica.

El proyecto busca la articulación institucional a nivel nacional por lo que las entidades llamadas a construir la política en materia de peajes serán el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación – DNP, debido a que son las entidades técnicas especializadas en el sector de transporte y el diseño de políticas públicas, respectivamente.

Es oportuno aclarar que esta iniciativa no establece una tarifa única, sino que insta a que las entidades mencionadas previamente desarrollen una fórmula tarifaria, que además de los aspectos técnicos y financieros propios de cada proyecto, tenga en cuenta como variables, el estado y el uso efectivo de la infraestructura.

También se plantea que el incremento anual de las tarifas nunca supere el IPC decretado el año anterior por el DANE, ya que aumentos superiores a este índice afectan considerablemente la capacidad económica y adquisitiva de los usuarios de las vías, incrementa los precios de los productos de consumo de los hogares, y a un nivel agregado, perjudica la competitividad del país.

Asimismo, buscando garantizar el buen estado de las carreteras y con el propósito de no afectar excesivamente a quienes transitan diariamente por estas, una medida idónea, moderada y necesaria es la reducción de las tarifas de los peajes a los costos de rehabilitación y reparación de la vía, una vez se revierta la infraestructura a la Nación o a las entidades territoriales.

### **Consideraciones generales**

Expuesto lo anterior, la justificación de esta iniciativa está compuesta por los siguientes 4 apartes:

- 3.1. Objeto del proyecto de ley
- 3.2. De la regulación y el estado de los peajes en Colombia
- 3.3. Resumen de las intervenciones realizadas en las audiencias públicas
- 3.4. Explicación del articulado del proyecto con las modificaciones propuestas

#### **3.1. Objeto del Proyecto de Ley**

El presente proyecto de ley crea los 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.

#### **3.2. Del estado de los peajes en Colombia y su regulación**

La infraestructura de transporte es uno de los aspectos que más influyen en la calidad de vida de las personas, de un lado, permite que los habitantes del territorio se puedan desplazar en vías adecuadas y de calidad; y de otro, posibilita que los productos nacionales e importados puedan llegar a los hogares, y que los bienes producidos en el país puedan llegar a otros destinos, de forma que también es un elemento clave del desarrollo económico.

Desafortunadamente, a pesar de su relevancia, según las cifras del Foro Económico Mundial – WEF, Colombia se ubicó en el puesto 102 de entre 141 países en el *ranking* de calidad de carreteras, que hace parte del Índice Global de Competitividad del 2019<sup>1</sup>. Esto se debe a que el país aún acumula un rezago histórico significativo por la falta de inversión en infraestructura de transporte, razón por la que, desde principios de la década de los noventa, el país empezó a ajustar el marco normativo para poder impulsar este tipo de proyectos.

Sin perjuicio de otras disposiciones aplicables, las principales normas que determinan el desarrollo de infraestructura de transporte en Colombia son la Ley 80 de 1993 (“Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”), la Ley 105 de 1993 (“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”), la Ley 1508 de 2012 (“Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas”) y la Ley 1682 de 2013 (“Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte”).

#### **La Descentralización de la Infraestructura vial y la responsabilidad de apropiación de recursos presupuestales para la conservación, rehabilitación y mantenimiento de vías.**

La Ley 105 de 1993, “*Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones*”, fue una de las primeras normativas que materializó el proceso de descentralización de la red vial,

---

<sup>1</sup> World Economic Forum - WEF, *The Global Competitiveness Report*, 2019. Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

pues definió la composición de la infraestructura vial en los diferentes niveles administrativos y precisó las funciones y responsabilidades correspondientes a cada una.

Así pues, en primera medida, la Ley 105 de 1993, definió la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, en los siguientes términos:

Artículo 12. Definición de integración de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por:

1. La red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización, que se define de acuerdo con los siguientes criterios:

a. Las carreteras cuyos volúmenes de tránsito sean superiores a aquellas que sirven hasta un 80% del total de la red vial de carreteras.

b. Las carreteras con dirección predominante sur-norte, denominadas troncales, que inician su recorrido en las fronteras internacionales y terminan en los puertos del Atlántico o en fronteras internacionales.

c. Las carreteras que unen las troncales anteriores entre si, denominadas transversales, cuyo volumen de tránsito esté justificado, según el contenido del literal a, que comuniquen con los países limítrofes o con los puertos de comercio internacional.

d. Las carreteras que unen las capitales de departamento con la red conformada con los anteriores criterios, de acuerdo con su factibilidad técnica y económica, esta conexión puede ser de carácter intermodal.

e. Las vías para cuya construcción se ha comprometido el Gobierno Nacional con gobiernos extranjeros mediante convenios o pactos internacionales.

Con el propósito de que se promueva la transferencia de las vías que están hoy a cargo de la Nación hacia los departamentos, el Ministerio de Transporte adoptará los mecanismos necesarios para que la administración, conservación y rehabilitación de esas vías, se pueda adelantar por contrato.

Las carreteras nacionales podrán convertirse en departamentales a petición del departamento respectivo, si éste demuestra la capacidad para su rehabilitación y conservación. (...)

En concordancia con lo anterior, el artículo 16 de la ley en comento establece que forman parte de la infraestructura de transporte a cargo de los departamentos, los siguientes tipos de vías:

a. Las vías que eran de propiedad de los Departamentos antes de la expedición de la ley;

b. Las vías que eran responsabilidad de la Nación - Fondo Vial Nacional o del Fondo Nacional de Caminos Vecinales - y que el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo ordenado en la ley, les transfirió mediante convenio a los departamentos.

c. Aquellas que en el futuro sean departamentales.

d. Las vías que comunican entre sí dos cabeceras municipales, así como la porción territorial correspondiente de las vías interdepartamentales que no sean parte de la red nacional.

e. Las vías alternas que se le transfieran con ocasión de la construcción de una variante de una carretera Nacional, si a juicio del Ministerio de Transporte reúne las características de ésta.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 105, dispone que hacen parte de la infraestructura vial distrital y municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del distrito o municipio y, al igual que en el caso anterior, las vías alternas que se le transfieran cuando se acometa la construcción de una vía nacional o departamental. Así mismo, la descentralización de las competencias en materia de infraestructura vial, además de trasladar la "propiedad" de las vías a las entidades territoriales, trajo consigo la responsabilidad de apropiar, en los respectivos niveles administrativos, los recursos presupuestales que se requieren para la conservación, rehabilitación y mantenimiento de estas.

De tal manera, el artículo 19 de la Ley 105 de 1993, señala:

Artículo 19. Constitución y conservación. Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley".

En concordancia con lo expuesto, la Nación y las entidades territoriales están en la obligación de incorporar dentro de su plan de desarrollo e inversiones, proyectos y obras para garantizar la sostenibilidad y transitabilidad de las vías bajo su responsabilidad, según las competencias asignadas en dicha ley y de apropiar en sus respectivos presupuestos las partidas que se requieran para el efecto.

Así mismo, dispone el artículo 20 de la Ley 105 de 1993:

Artículo 20. Planeación e identificación de prioridades de la infraestructura de transporte. Corresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del orden nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a las entidades territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción.

Para estos efectos, la Nación y las entidades territoriales harán las apropiaciones presupuestales con recursos propios y con aquellos que determine esta Ley.

En el mismo sentido, el capítulo III de la Ley 105 de 1993 faculta a la Nación y a las entidades territoriales para que además de los recursos que se incluyan en el presupuesto de inversión de cada entidad, financien la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a su cargo, a través del cobro de peajes, tarifas, tasas o contribuciones de valorización. Particularmente, el artículo 21 *ibidem* indica que:

Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.

Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas (...).

A renglón seguido, la norma establece los principios que se deberán observar para la fijación del cobro de peajes:

- a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;
- b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;
- c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;
- d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;
- e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.

Parágrafo 1o. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el



mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.

Parágrafo 2o. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.

Parágrafo 3o. Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1o.

Parágrafo 4o. Se entiende también las vías "Concesionadas".

La norma arriba citada dispone las principales excepciones al cobro de la tarifa de peaje, y establece que la fijación del valor de la tasa será diferencial pues dependerá de las distancias recorridas, el tipo de vehículos que transitan y los costos de operación, asimismo, determina que se deberá tener en cuenta un criterio de equidad fiscal.

En lo que corresponde a las vías concesionadas a cargo de la Nación o de las entidades territoriales, el artículo 30 de la Ley 105 de 1993 dispone lo siguiente:

Artículo 30. Del contrato de concesión. La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

Para la recuperación de la inversión, la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula por las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes. (...).

Parágrafo 1o. Los municipios, los departamentos, los distritos y la Nación podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado. (...).

Parágrafo 3o. Bajo el esquema de concesión, los ingresos que produzca la obra dada en concesión, serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto éste obtenga dentro del plazo estipulado en el contrato de concesión, el retorno al capital invertido. El Estado recuperará su inversión con los ingresos provenientes de la operación una vez culminado el período de concesión.

Por lo tanto, la Nación y las entidades territoriales podrán financiar la infraestructura de transporte concesionada con recursos de su respectivo presupuesto, peajes y/o valorización. En el contrato de concesión se deberá establecer la fórmula para la recuperación de la inversión.

Se destaca que mediante esta modalidad contractual, los ingresos provenientes de la operación de la obra serán asignados en su totalidad al concesionario, hasta que este obtenga el retorno esperado por la inversión dentro del plazo pactado en el contrato. Una vez termine el periodo de la concesión, la Nación o la entidad territorial, según corresponda, podrá recuperar su inversión con la operación de la obra.

Ahora bien, es necesario precisar qué autoridades son las encargadas de adelantar la administración en la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, habida cuenta de las anteriores consideraciones. Así las cosas, encontramos dos grandes bloques en cuanto a la administración de las obras de infraestructura vial, principalmente marcado por los diferentes niveles administrativos, así, en primer lugar es posible identificar las vías que corresponden a la Nación, divididas en vías concesionadas y no concesionadas; y en otro bloque a las vías que corresponden a los departamentos, municipios y distritos.

## **De las vías de la Red Vial Nacional**

### *De las vías no concesionadas de la Red Vial Nacional*

Por un lado, el Instituto Nacional de Vías — INVIAS - es un Establecimiento Público del Orden Nacional, adscrito al Ministerio de Transporte, creado por el Decreto 2171 del 30 de diciembre de 1992, cuyo objeto es "*[l]a ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte*".

El INVÍAS no suscribe contratos de concesión ni de APP para la ejecución de obras de infraestructura vial, que se requieran para la construcción, mantenimiento, mejoramiento y conservación de la red vial nacional, pues su función es la de adelantar dichas obras, por medio de la suscripción de contratos bajo la modalidad de obra pública, prevista en el Estatuto de Contratación Administrativa.

En tal sentido, los contratos celebrados por el INVIAS, se rigen por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que define el contrato de obra pública como aquél que celebren las Entidades Estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles. Y por tratarse de infraestructura de transporte estos procesos de contratación se rigen por las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011 y 1682 de 2013.

Adicional a ello, el artículo 22 de la Ley 105 de 1993 señala lo siguiente: "*Destino de los recursos del peaje. En la asignación de los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes, como mínimo será invertido el 50%, para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude y el excedente en la respectiva zona de influencia*".

Asimismo, el INVIAS mediante el recaudo del valor de la tasa de peaje dota a la Nación de parte de los recursos necesarios para ejecutar los proyectos viales que permitan brindar adecuados niveles de servicio a los usuarios de la infraestructura vial nacional, con inversiones en mantenimiento, conservación y mejoramiento de la infraestructura vial a cargo del INVIAS.

#### De las vías concesionadas de la Red Vial Nacional

Por otra parte, los numerales 1 y 5 del artículo 4 del Decreto 4165 de 2011, establecen que le corresponde a la Agencia Nacional de Infraestructura, identificar, evaluar la viabilidad, y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos y relacionados, así como elaborar los estudios para definir los peajes, tasas, tarifas, contribución de valorización y otras modalidades de retribución por el diseño, construcción, operación, explotación, mantenimiento o rehabilitación de la infraestructura relacionada con los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.

Con fines ilustrativos, debe aclararse que las concesiones deben entenderse como una especie dentro del género de Asociaciones Público Privadas, como lo establece el artículo 2° de la Ley 1508 de 2012 en los siguientes términos:

Las concesiones de que trata el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se encuentran comprendidas dentro de los esquemas de Asociación Público Privadas(...).

Por su parte, el numeral 4° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos de concesión como:

[L]os que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual

y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

Ahora bien, el artículo 1º de la Ley 1508 de 2012 definió las Asociaciones Público Privadas como *“un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio”*.

Aplicable, según el artículo 3º de la Ley 1508 de 2012, a *“todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura. También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos”*.

Con base en las anteriores consideraciones, a continuación se relacionan algunas diferencias existentes entre el Régimen de concesiones y el Régimen de la Ley 1508 de 2012<sup>2</sup>:

Régimen de concesiones	Régimen de la Ley 1508 de 2012
No hay lugar a iniciativa privada.	Pueden ser de iniciativa pública o privada.
La retribución puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue al concesionario en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual, entre otras posibilidades.	La remuneración está condicionada a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto. Lo anterior implica que deben incluirse indicadores de calidad para medir el desempeño del contratista.
El plazo es el que se haya pactado en el contrato, y debe conciliar la expectativa del concesionario de amortizar la inversión y la obligación del Estado de no imponer restricciones a la competencia más allá de lo necesario.	Los contratos de APPs tienen un plazo máximo de treinta (30) años, incluidas prórrogas, a menos que se requiera un plazo mayor, caso en el cual se requiere de un concepto previo favorable del CONPES.
Se puede pactar el pago de anticipo.	No es posible pactar anticipo en este tipo de contratos.
Los aportes estatales se empiezan a hacer desde la etapa de construcción.	Los aportes estatales se hacen sólo a partir de la etapa de operación y mantenimiento.

<sup>2</sup> Procuraduría General de la Nación, Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público Privadas de Iniciativa Privada, Primera Edición, 2015, págs. 14 y 15. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/AsociacionesPublicasPrivadas.pdf>



Las adiciones no pueden ser superiores al 50% del valor inicial.

En el caso de APP's de iniciativa pública o de iniciativa privada que requieren desembolso de recursos públicos, las adiciones de recursos públicos no pueden superar el 20% del valor del contrato inicialmente pactado.

Los contratos de concesión y de APP para construcción de infraestructura vial, se encuentran a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, y llevan ligado el valor de las tarifas de peaje a la ejecución de las obras, con fundamento en el modelo financiero con el cual el inversionista privado obtiene en el desarrollo del proyecto la retribución de la inversión realizada, exclusivamente sobre las obligaciones que le son exigibles en virtud del contrato celebrado y de su propio modelo financiero, de su absoluta responsabilidad y riesgo.

El Documento CONPES 3760 de 2013 “Proyectos viales bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas: cuarta generación de concesiones viales” traza en los siguientes términos el horizonte de los nuevos proyectos:

Es importante mencionar que **el desarrollo de obras de importante magnitud como las que se derivan del programa de cuarta generación de concesiones viales, requieren (sic) de un mecanismo de generación de ingresos propios de los proyectos, que principalmente de derivan de los ingresos de peaje**, lo cual implica el pago por el uso de la infraestructura, para cubrir la construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura. **Lo anterior implica que dentro de las estructuraciones se tienen previstas la instalación de nuevas casetas de peaje, y en algunos casos el reajuste de tarifas en peajes existentes**, lo que requiere de una gestión social importante por parte de la ANI en coordinación con las autoridades locales, para que se concreten dichas fuentes de recursos.

(...)

Según las estimaciones iniciales realizadas por la ANI, el programa de cuarta generación de concesiones viales (4G), contempla una inversión aproximada de \$47 billones de pesos constantes de 2012 (CAPEX) a ser ejecutada en un periodo de 8 años a partir de su contratación, así como la operación y el mantenimiento de la infraestructura por periodos entre 25 y 30 años. **Esta inversión y la operación y mantenimiento de la infraestructura concesionada serían retribuidas con ingresos por recaudos de peajes y por aportes públicos provenientes del Presupuesto General de la Nación**<sup>3</sup>. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En otras palabras, desde el diseño de las concesiones viales de cuarta generación (4G) se planteó que los ingresos de peaje y los aportes del Presupuesto Nacional financiarían la estructuración financiera de este tipo de obras.

El porcentaje que corresponde a una y otra fuente de ingresos varía en cada proyecto, pero puede afirmarse que en las APP de iniciativa pública, la participación del recaudo de peajes se encuentra entre 40% y el 62%; mientras que en las APP de iniciativa privada, el 100% de los recursos proviene de los ingresos de peaje<sup>4</sup>.

En palabras del entonces presidente de la ANI, Luis Fernando Andrade “[e]n promedio son necesarios aportes de la Nación de 2.5 billones de pesos anuales por 25 años, que serán compensados por un valor equivalente de impuestos adicionales. Los peajes, sin embargo,

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, Documento CONPES 3760 “Proyectos viales bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas: cuarta generación de concesiones viales”, 2013, págs. 52 y 61. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3760.pdf>

<sup>4</sup> El Espectador, Agencia Nacional de Infraestructura-ANI, *Los peajes están por las nubes! Esto responde el Gobierno*, 22 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.semana.com/economia/articulo/los-peajes-están-por-las-nubes-esto-responde-el-gobierno/202119/>

son la columna vertebral del programa de Autopistas de 4G<sup>5</sup>.

Esa es sin duda una de las principales críticas al modelo de financiación actual de la infraestructura de transporte.

#### Competencia para establecer las tarifas de peajes

El Decreto 087 de 2011 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias” establece:

Artículo 6°. Funciones del Despacho del Ministro de Transporte. Son funciones del Despacho del Ministro de Transporte, además de las señaladas por la Constitución Política y la ley, las siguientes:

6.14. Emitir, en su calidad de suprema autoridad del Sector Transporte y del Sistema Nacional de Transporte, concepto vinculante previo al establecimiento de los peajes que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación, los departamentos, distritos y municipios.

6.15. Establecer los peajes, tarifas, tasas y derechos a cobrar por el uso de la infraestructura de los modos de transporte, excepto el aéreo(...).

De tal manera, el Ministerio de Transporte es quien establece los peajes, tarifas, tasas y derechos a cobrar por el uso de infraestructura, teniendo en consideración, por un lado, los estudios de la ANI para definir los peajes, tasas, tarifas, contribución de valorización y otras modalidades de retribución por el diseño, construcción, operación, explotación, mantenimiento o rehabilitación de la infraestructura relacionada con los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo y lo propio de aquellos que están a cargo del INVIAS.

#### De las vías de la Red Vial Territorial

Como se presentó anteriormente, el artículo 16 de la Ley 105 de 1993 precisa el alcance de la infraestructura de transporte a cargo de los departamentos y el artículo 17 *ibidem* indica el tipo de vías que hacen parte de la infraestructura de transporte de los municipios y distritos.

Por otra parte, el artículo 30 de la Ley 105 de 1993 establece que los departamentos, municipios y distritos podrán valerse del contrato de concesión para que los particulares construyan, rehabiliten y conserven las vías de las que son titulares. Para ello, podrán establecer peajes y/o valorización.

En el primer caso, las entidades territoriales deberán establecer la fórmula de recuperación de la inversión en el contrato, ahora bien, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 21 de la misma ley, en esta norma no se establecen criterios para que la entidad fije el valor de la tasa correspondiente al cobro de peaje.

#### **Consideraciones sobre el recaudo de peajes**

Dicho lo anterior, es creciente la inconformidad de la ciudadanía con las tarifas de los peajes, los incrementos anuales y las distancias entre las casetas de peajes, como se desarrolla enseguida.

En primer lugar, se conoce que a enero de 2021, el país cuenta con 177 casetas de peaje, de estas, 100 están a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura, 45 a cargo del Invías y las restantes a cargo de los departamentos, distritos y municipios. Es por lo anterior, que la proliferación de peajes en las carreteras del país ha sido motivo del rechazo generalizado por los usuarios.

Uno de los casos que más llama la atención es el de la vía Bogotá – Villavicencio, donde

---

<sup>5</sup> Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, “Los peajes en las autopistas de 4g - el pago de peajes nos permite ahorrar dinero y tiempo, 26 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://www.ani.gov.co/article/los-peajes-en-las-autopistas-de-4g-el-pago-de-peajes-nos-permite-ahorrar-dinero-y-tiempo>

en apenas 117 kilómetros hay cuatro estaciones de peaje, pero además, entre las casetas de Puente Quetame y Boquerón II distan apenas 35 kilómetros y entre las de Pipiral y Puente Quetame hay tan solo 27.8 kilómetros de distancia. De igual manera, es muy diciente la cercanía entre las casetas de peaje de Río Bogotá y Mondoñedo, solo separadas por 19.4 kilómetros.

También es notoria la concentración exacerbada de peajes en algunos departamentos, como es el caso de Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca, y esa densidad en ciertas zonas del país plantea interrogantes, por ejemplo, ¿a qué se debe que en los 341 kilómetros que separan a Medellín y Turbo solo haya un peaje, mientras que entre Tunja e Ibagué hay 6 peajes (340 kilómetros), y entre Manizales y Cali hay 7 peajes (258 kilómetros)?, ¿por qué hay 12 estaciones de peaje entre Bogotá y Cartagena (1050 kilómetros), pero entre Cali y Bogotá (464 kilómetros), donde la distancia es mucho menor, hay 10 peajes?

Ahora bien, esta situación que tanto lamentan los colombianos ya había sido anunciada por el presidente de la ANI en 2012: “Y en cuanto a los peajes, sí le digo una cosa: la infraestructura es cara y hay que pagarla. En el programa que vamos a sacar nosotros, vamos a tener peajes cada 40 kilómetros, que es lo que permite la ley, y se van a tener las tarifas que permite la ley”<sup>6</sup>.

Por otra parte, las cifras indican que “[d]e 2014 hasta 2020, la ANI ha recaudado en peajes más de \$18 billones (\$18.465.056’990.155) y que el INVÍAS ha recaudado, desde 1994, más de \$8 billones (\$8.346.436’969.927). Es decir, a través de peajes, se han recaudado más de \$26 billones en Colombia, una cifra a la que le faltan muchos ceros porque no incluyen los peajes administrados por los departamentos”<sup>7</sup>.

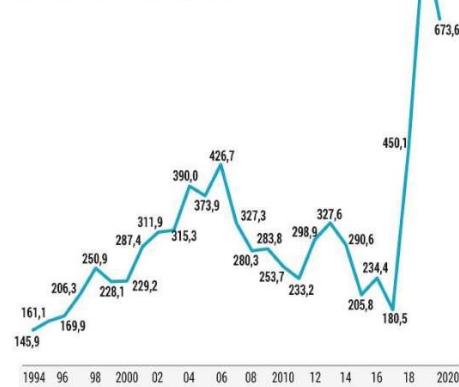
### ¿Cuánto ha recaudado la ANI en peajes?

Cifras en billones de pesos



### ¿Cuánto ha recaudado el INVÍAS en peajes?

Cifras en miles de millones de pesos



Fuente: Cuartas Rodríguez, Pilar, “En Colombia hay 177 peajes y han recaudado más de \$26 billones”, El Espectador, 13 de febrero de 2021. Disponible en:

<https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/en-colombia-hay-177-peajes-y-han-recaudado-mas-de-26-billones/>

Las elevadas tarifas son otro de los reparos frecuentes por parte de los usuarios de las vías, teniendo en cuenta que el promedio anual del recaudo por fuente de peajes es cercano a los \$3,5 billones de pesos. El año pasado por la movilización de vehículos en las vías concesionadas, la Agencia Nacional de Infraestructura recaudó más de \$2,1 billones, y en el 2019, recaudó cerca de \$2,8 billones<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Agencia Nacional de Infraestructura-ANI. (22 de Enero de 2021). ¡Los peajes están por las nubes! Esto responde el Gobierno. (R. Semana, Entrevistador) Obtenido de <https://www.semana.com/economia/articulo/los-peajes-estan-por-las-nubes-esto-responde-el-gobierno/202119/>

<sup>7</sup> Cuartas Rodríguez, Pilar, “En Colombia hay 177 peajes y han recaudado más de \$26 billones”, El Espectador, 13 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/en-colombia-hay-177-peajes-y-han-recaudado-mas-de-26-billones/>

<sup>8</sup> Cuartas Rodríguez, Pilar, “En Colombia hay 177 peajes y han recaudado más de \$26 billones”, El Espectador, 13 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.semana.com/economia/articulo/los-peajes-estan-por-las-nubes-esto-responde-el-gobierno/202119/>

En un estudio reciente “tras consultar las tarifas en los Ministerios de Transporte o el equivalente de esa entidad en México y en cada uno de los principales países de Sudamérica se concluyó que los peajes más caros de la región se encuentran en Chile, (US\$6,07) Colombia (US\$4,97) y México (US\$4,49)”<sup>9</sup>, como lo evidencia la siguiente gráfica<sup>10</sup>:



Fuente: La República. “En Chile, Colombia y México se encuentran los precios de peajes más caros de la región”, 27 de Enero de 2020. Disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/en-chile-colombia-y-mexico-se-encuentran-los-peajes-mas-caros-de-la-region-2956368>

Un caso muy ilustrativo es el de Ecuador, ya que también cuenta con una topografía montañosa y condiciones económicas similares a las de Colombia, pero que se ubica como uno de los países con la mejor calidad de carreteras de América Latina<sup>11</sup> y que además cuenta con las tarifas de peaje más bajas de la región. Así, en las rutas que parten de la ciudad de Guayaquil hacia Ambato, Sargentillo, Esmeraldas, Quevedo, Cuenca, Ibarra, Tulcán y Huaquillas se constata que este año en las estaciones de peaje, los vehículos más livianos pagan apenas 2 dólares y los vehículos de seis o más ejes tan solo pagan 6 dólares<sup>12</sup>.

Esta situación es preocupante porque los usuarios del país no encuentran que las altas tarifas guarden correspondencia con el servicio y con el estado de las vías, y también porque sin duda este factor le resta competitividad a Colombia, encarece el transporte y, por lo tanto, eleva los precios de los productos que adquiere el consumidor final.

Las siguientes tablas dan cuenta de las tarifas más altas en los peajes a cargo de la ANI y del Inviás, para cada una de las categorías:

[gobierno/202119/](#)

<sup>9</sup> La República. “En Chile, Colombia y México se encuentran los precios de peajes más caros de la región”, 27 de Enero de 2020. Disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/en-chile-colombia-y-mexico-se-encuentran-los-peajes-mas-caros-de-la-region-2956368>

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> World Economic Forum - WEF, Op. cit.

<sup>12</sup> Información suministrada por la Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera - Colfecar, correspondiente al 2021.



## ¿Cuáles son las 10 estaciones de peajes más costosas de la ANI?

Cifras en pesos

	I	II
Pipiral	18.500	36.400
Aburrá	17.100	19.300
Marahuaco	15.200	22.900
Circasia	14.500	18.600
Puerto Colombia	14.200	21.400
Machetá	13.900	17.000
La Lizama	13.700	16.900
El Korán	13.500	19.000
Calamar	13.500	16.600
La Apartada	13.300	19.600

	III	IV	V	VI	VII
Marahuaco	16.600	29.000	91.100	121.600	135.100
Puerto Colombia	15.500	27.200	85.200	113.500	126.000
Papiros	14.900	26.300	83.800	112.300	124.700
Galapa*	14.300	25.200	78.900	105.200	116.700
Juan Mina	14.300	25.200	78.900	105.200	116.700
El Korán	26.800	56.000	69.600	82.600	
Aburrá	42.100	54.800	65.500		
Boquerón I	19.700	51.900	58.600	65.000	78.000
Boquerón li	19.700	51.900	58.600	65.000	78.000
Sopó	26.900	39.600	54.000	54.500	-

## ¿Cuáles son las 10 estaciones de peajes más costosas del Invías?

Cifras en pesos

	I: Automóviles, camperos, camionetas, microbuses con ejes de llanta sencilla	II: Buses, busetas, microbuses con eje trasero de doble llanta y camiones de dos ejes
Cocorná	12.800	20.100
Puerto triunfo	12.800	20.100
Cerritos II	12.700	14.500
Carimagua	12.700	18.400
Aguas negras	11.100	14.000
La Gómez	11.100	14.000
Zambito	11.100	14.000
Cano	10.600	11.300
Morrison	10.000	10.900
Pailitas	10.000	10.900

	III: Vehículos de pasajeros y de carga de tres y cuatro ejes	IV: Vehículos de carga de cinco ejes	V: Vehículos de carga de seis ejes
Cerritos II	35.900	47.000	53.800
Aguas negras	32.900	39.400	46.300
La Gómez	32.900	39.400	46.300
Zambito	32.900	39.400	46.300
Ciat	29.700	38.400	44.200
Estambul	29.700	38.400	44.200
Cencar	29.400	38.300	44.100
Cerrito	29.400	38.300	44.100
Mediacanoa	29.400	38.300	44.100
Paso de la torre	29.400	38.300	44.100

Fuente: Cuartas Rodríguez, Pilar, "En Colombia hay 177 peajes y han recaudado más de \$26 billones", El Espectador, 13 de febrero de 2021. Disponible en:

<https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/en-colombia-hay-177-peajes-y-han-recaudado-mas-de-26-billones/>

Relacionado estrechamente con lo anterior, es cuestionable la política actual de incremento de las tarifas de los peajes. Como se señalaba en párrafos anteriores, es distinto el régimen de las vías administradas por el Invías, que el de las vías concesionadas a cargo de la ANI.

Así, las carreteras gestionadas por Invías deben cumplir con lo establecido por el artículo 1 de la Resolución 1859 de 2014 del Ministerio de Transporte, la cual dispone que las tarifas de peaje deberán ser incrementadas a partir del 16 de enero de cada año, teniendo en cuenta el IPC decretado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

De allí que a partir del 16 de enero de 2021 y hasta el 15 de enero de 2022, las tarifas que se cobren a los usuarios de las 45 estaciones de recaudo a cargo del Invías reflejarán un incremento del 1,61%, que corresponde el IPC decretado por el DANE para el 2020.

En lo que corresponde a las vías de responsabilidad de la ANI, el incremento tarifario no sigue una regla general, a la fecha no hay un estándar que guíe este aumento porque en este caso, los incrementos son diferenciales y dependen de lo que se haya pactado en cada contrato<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, *Operación estadística de tráfico y recaudo del modo carretero*, 2016. Disponible en: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fgSz2nxZgDqJ:https://www.ani.gov.co/sites/default/files/u410/metodologia\\_modos\\_carretero.docx+&cd=18&hl=es&ct=clnk&gl=co](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fgSz2nxZgDqJ:https://www.ani.gov.co/sites/default/files/u410/metodologia_modos_carretero.docx+&cd=18&hl=es&ct=clnk&gl=co)



Esto definitivamente no puede seguir pasando porque evidencia la ausencia de una política única de Estado que oriente la construcción de las fórmulas tarifarias y de los incrementos anuales en materia de peajes, de forma que como ocurre en la actualidad cada concesión se rige por las condiciones particulares convenidas con los contratistas.

Un ejemplo lamentable de lo anterior es la situación de la vía Bogotá - Villavicencio. El 7 de enero de 2021 la concesionaria Coviandina emitió la siguiente declaración:

(...) [T]al como lo establece la Resolución 1131 del 28 de abril de 2015, emitida por el Ministerio de Transporte y el Contrato de Concesión 005 del 9 de junio de 2015, a partir de las cero horas del sábado 16 de enero de 2021, las tarifas de peaje que se cobrarán en las estaciones de Boquerón I y II, Naranjal y Pipiral, serán modificadas, aplicando el valor equivalente al Fondo de Seguridad Vial (\$200), **el porcentaje que establece el contrato de concesión (7.8%) y el IPC del 2020 dado a conocer por el DANE (1.61%)**<sup>14</sup>. (Subrayado fuera de texto).

Por lo tanto, sin la suspensión del incremento tarifario decretada por Gobierno Nacional a raíz de la inconformidad ciudadana, el incremento habría sido en promedio del 9.45%, como lo revela la siguiente tabla<sup>15</sup>:

	Boquerón I y II			Naranjal			Pipiral		
	Tarifas 2020	Tarifas previstas 2021	Incr. %	Tarifas 2020	Tarifas previstas 2021	Incr. %	Tarifas 2020	Tarifas previstas 2021	Incr. %
<b>Categoría I</b>	\$13.200	\$14.400	9,09	\$11.200	\$12.200	8,93	\$18.500	\$20.200	9,19
<b>Categoría II</b>	\$39.200	\$42.900	9,44	\$29.400	\$32.200	9,52	\$36.400	\$39.900	9,62
<b>Categoría III</b>	\$19.700	\$21.600	9,64	\$22.200	\$24.300	9,46	\$24.900	\$27.300	9,64
<b>Categoría IV</b>	\$51.900	\$56.800	9,44	\$43.600	\$47.700	9,40	\$43.600	\$47.700	9,40
<b>Categoría V</b>	\$58.600	\$64.200	9,56	\$50.800	\$55.600	9,45	\$47.500	\$52.000	9,47
<b>Categoría VI</b>	\$65.000	\$71.200	9,54	\$58.600	\$64.200	9,56	\$72.800	\$79.700	9,48
<b>Categoría VII</b>	\$78.000	\$85.400	9,49	\$65.000	\$71.200	9,54	\$94.200	\$103.200	9,55

Los desmedidos incrementos tarifarios previstos para este año son inadmisibles, especialmente en una de las vías más transitadas del país, durante una pandemia y en medio de las difíciles circunstancias económicas derivadas de esta, resulta sorprendente la desconexión total con la inflación y el incremento de precios para los consumidores. Es imperioso que el IPC sea el referente para la actualización tarifaria anual de todas las tarifas de peaje.

Otra situación desafortunada es la del peaje de La Pintada. Allí, mediante Resolución No.

<sup>14</sup> Concesionaria Vial Andina - Coviandes, *El Proyecto Chirajara – Fundadores avanza en su construcción para conectar de manera más ágil el centro del país con los llanos orientales*, 6 de enero de 2021. Disponible en: <https://coviandina.com/noticias/el-proyecto-chirajara-fundadores-avanza-en-su-construccion-para-conectar-de-manera-mas-0>

<sup>15</sup> Fuente: elaboración propia, con base a:

- Concesionaria Vial Andina - Coviandes, *El Proyecto Chirajara – Fundadores avanza en su construcción para conectar de manera más ágil el centro del país con los llanos orientales*, 6 de enero de 2021. Disponible en: <https://coviandina.com/noticias/el-proyecto-chirajara-fundadores-avanza-en-su-construccion-para-conectar-de-manera-mas-0>
- Concesionaria Vial Andina - Coviandes, *Desde el 15 de febrero de 2020 se modifican las tarifas en las estaciones de peaje de la vía Bogotá – Villavicencio*, 14 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.coviandes.com/noticias/desde-el-15-de-febrero-de-2020-se-modifican-las-tarifas-en-las-estaciones-de-peaje-de-la>

709 del 22 de mayo de 2014 se adjudicó la licitación pública No. VJ-VE-IP-LP-008-2013 a la concesionaria *Estructura Plural P.S.F Concesión La Pintada* y el 11 de noviembre de 2014, se suscribió el acta de inicio del Contrato de Concesión No. 006 de 2014.

Dentro de este proceso contractual se estableció como una de las fuentes de retribución para el concesionario la estructuración del recaudo de peajes una vez cumplidos los requisitos establecidos en el Capítulo III Parte General del Contrato de Concesión, tarifas que fueron el resultado de un estudio de tráfico, determinado por el modelo financiero de estructuración de la concesión. A pesar de esto, para el año 2021 se realizó un incremento superior al 150% de la tarifa, pasando en algunas categorías los aumentos de 19.500 pesos a 66.000 pesos, lo que afectaba ostensiblemente a los municipios de influencia del peaje, como son La Pintada, Santa Bárbara, Venecia, Tarso, Fredonia, Jericó, Támesis, Valparaíso, Salgar, Ciudad Bolívar, Pueblorrico y Montebello, municipios de la Provincia de Cartama.

Por tal motivo, algunos alcaldes de la región sostuvieron reuniones con la ANI y la concesionaria, en la búsqueda de medidas que permitieran controlar estos incrementos y corregir este problema, con lo cual se han buscado beneficiar a las Categorías 1, 2, 3 y 4, establecer Tarifas diferenciales del 50%, para vehículos que transiten un mínimo de 20 veces al mes por esta caseta de peajes.

Como consecuencia de la aplicación de las tarifas diferenciales adoptadas se materializaría el riesgo a cargo de la ANI de que trata el literal (n) de la Sección 13.3 de la Parte General del Contrato de Concesión, la cual establece:

“Parcialmente, los efectos desfavorables de modificaciones a las tarifas previstas en la Resolución de Peaje, la implementación de nuevas tarifas diferenciales en las Estaciones de Peaje existentes y/o nuevas Estaciones de Peaje, en las vías que hacen parte del Proyecto o, en general, cualquier cambio en la estructura tarifaria prevista en la Resolución de Peaje. Lo anterior, en la medida que la asunción de este riesgo conlleva, exclusivamente, la obligación de hacer los desembolsos a que se refiere la Sección 3.3(i) de esta Parte General, cuando se presente el supuesto de hecho señalado en esa Sección. En este último caso, la ANI cumplirá con la obligación aquí prevista con los recursos disponibles en el Fondo de Contingencias, de ser ello viable y posible teniendo en cuenta las reglas aplicables a dicho Fondo y la suficiencia de recursos. De no ser posible, procederá el traslado de recursos de la Subcuenta Excedentes ANI. De ser insuficientes esos recursos, deberá incluirse en su propio presupuesto los recursos necesarios previo el agotamiento de los requisitos de Ley. En cualquier caso, aplicarán los plazos e intereses previstos en la Sección 3.6 de esta Parte General.”

Por lo tanto, con el fin de presentar una solución en el marco de la relación contractual y de contar con soporte presupuestal, se espera que la ANI trámite un Otrosí en el cual se permita trasladar recursos de la Subcuenta Obras Menores a la Subcuenta de Excedentes ANI, ambas cuentas correspondientes a la Cuenta ANI, previa instrucción de la misma con el fin de atender solicitudes que beneficien a la comunidad.

Otro de los contratos que ha sido problemático en relación al recaudo de peajes ha sido el contrato de concesión No. VAL0868804 corredor de acceso rápido a la variante de Cartagena que ha sido objeto de análisis por la Contraloría General de la República, por supuestas irregularidades fiscales en la ejecución del modelo financiero de la propuesta y su incidencia en el cumplimiento del contrato, teniendo especial atención en cuanto a los ingresos y gastos presentados durante la ejecución del contrato para verificar el estado actual de la Taza Interna de Retorno. Así lo presentó la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias el 27 de diciembre de 2016, por medio de su *Informe final auditoría especial al contrato de concesión no. VAL0868804 corredor de acceso rápido a la variante de Cartagena*.

Teniendo como antecedente el Informe Final de la Auditoría Especial, mediante Auto 005 del 25 de septiembre 2017 la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales de la Contraloría Distrital de Cartagena, ordenó la apertura del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF-1901, en que se tienen como hechos

investigados las presuntas irregularidades en la ejecución del modelo financiero del contrato de concesión No. VAL-086- 8804, según los cuales “...la Información de los Flujos de Cajas Netos aportados por el Concedente y Concesionario con fecha de corte del 20 de Enero del 2017, una vez realizado el cálculo de la TIR, se evidenció como resultado una TIR del 17,71% cumpliendo el Concesionario con lo pactado en la Cláusula de Recuperación de la Inversión establecida en una TIR pactada del 17,22% anual; por lo tanto, todos los Flujos de Cajas Netos presentados desde el 20 de Enero del 2017 y hasta la fecha en la cual el Concedente haga efectiva la Cláusula de Cumplimiento de la Inversión, NO pertenecen al Concesionario”, efecto constitutivo de un detrimento patrimonial de los recursos de los que es titular el Distrito de Cartagena de Indias, en cuantía estimada en TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE \$3.500.000.000,00 a precios constantes de 1997.

A pesar de que la competencia para conocer inicialmente de cualquier detrimento de dichos recursos públicos era de la Contraloría Distrital, el Contralor General de la República admitió en su oportunidad, el control fiscal excepcional a solicitud de las veedurías y se asumió por la Contraloría General de la República el conocimiento y la continuación del trámite del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF-1901 de 2017 que la mencionada contraloría territorial había ordenado abrir.

Así la Contraloría General de la República decretó el Auto 0020 el pasado 8 de enero de 2021 que modifica el Auto de apertura del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal en relación con:

- (i) la determinación y cuantificación del detrimento fiscal, que aumentó de 3.500 millones a **89 mil millones a pesos constantes de 1997**, atribuible a costos de las obras y gastos de operación de la concesión cuya veracidad, razonabilidad y pertinencia no se habría verificado ni corroborado en la respectiva fase de la concesión; y (Negrilla fuera del texto)
- (ii) se ordenó la vinculación de otros sujetos en calidad de presuntos responsables fiscales, entre servidores públicos de la Alcaldía Distrital, el Departamento Administrativo de Valorización y EDURBE, y sociedades contratistas y subcontratista e interventora. En este sentido, esta providencia no formula imputaciones de responsabilidad fiscal y, mucho menos, es un fallo de responsabilidad fiscal.

El Auto 0020 precitado se encuentra en trámite de notificación personal desde el 13 de enero de los corrientes, a través de la Secretaría Común de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción. Ahora bien, en el proceso ha de adelantarse garantizando el derecho de defensa de cada uno de los involucrados.

Finalmente, a pesar de las solicitudes ciudadanas, debido a las competencias de la Contraloría General de la República, esta entidad no puede ordenar la suspensión del recaudo y pago de los peajes ni ordenar levantar las talanqueras con ocasión del contrato de concesión No. VAL-0868804 corredor de acceso rápido a la variante de Cartagena, en tanto que ello supondría una clara infracción a la norma constitucional que prohíbe la coadministración por parte de este órgano de control y desconocería el objeto de los procesos de responsabilidad fiscal el cual está limitado a declarar mediante un fallo con responsabilidad fiscal el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

Asimismo, tampoco pueden ejercer las facultades reservadas por la ley al juez del contrato, ya sea que le competan al Juez Contencioso Administrativo según lo previsto en el artículo 141 del CPACA, o a un tribunal de arbitramento en virtud de la cláusula compromisoria o compromiso pactados por las partes de un contrato.

Como caso emblemático de externalidades negativas derivadas de los peajes sobre la

población se tiene el ejemplo de los peajes al Norte del Valle de Aburrá, que desde 1997, cuando se firmó el convenio bajo la modalidad de concesión por contrato interadministrativo entre el Área Metropolitana y el Departamento de Antioquia para cumplir con la obras se firmó un contrato de concesión con Hatovial S.A.S.

Como fuentes de financiación se determinaron las estaciones de peaje Niquía, ubicada en el municipio de Bello, Trapiche en el municipio de Girardota y Cabildo (Caseta de Control) en el municipio de Girardota, el ingreso de estas estaciones se toma como retribución a la inversión realizada al concesionario Hatovial S.A.S.

En este proyecto el contrato de Concesión contiene un modelo que garantiza el cierre financiero del proyecto, en el cual, el Concesionario terminaría de obtener el ingreso esperado en abril del año 2021, fecha en la que finaliza el contrato entre el departamento de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Concesionario Hatovial S.A.S., y se devuelve nuevamente la vía ya construida al Gobierno Nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI.

En consecuencia los habitantes del Área Metropolitana del Norte del Valle de Aburrá, principalmente los habitantes de los municipios de Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa siguen pagando hasta dos peajes para poder transitar de municipio a otro como es el caso los habitantes de Girardota que se desplazan al municipio de Medellín o Bello generando un costo diario de \$27600 pesos lo que representa mensualmente cerca de \$552.000 pesos.

Por otro lado, el sobre costo para movilidad que generan los peajes está causando un desincentivo al turismo, sobre costo a los productos agrícolas y reducción de la dinamización económica. Sin contar las valorizaciones consecuencia de las obras nuevas obras, para este caso en específico algunos residentes llegaron a pagar hasta dos valorizaciones.



Teniendo en cuenta lo expuesto, se concluye que los peajes a pesar de generar mejoramientos en las vías también generan implicaciones negativas sobre las poblaciones colindantes generando en últimas que estos municipios sean menos competitivos y atractivos que otros que no tienen peajes.

La situación presentada redundo en una considerable reducción de la competitividad del país, perjudica la capacidad económica de los usuarios, encarece los productos de consumo de los hogares, desincentiva el turismo y además no obedece al estado de la infraestructura vial en el país.

Así las cosas, es necesario ajustar la normatividad vigente para dar respuesta a los justos



reclamos de los usuarios. En particular, es forzoso que el Gobierno Nacional expida una reglamentación que unifique y dé coherencia a las disímiles políticas adoptadas por la Nación y las entidades territoriales frente a los peajes de las vías que de las que son responsables.

### 3. Resumen de las intervenciones realizadas en las audiencias públicas

En la primera audiencia pública, celebrada el 27 de septiembre de 2021 participaron los siguientes representantes de la sociedad civil, academia y autoridades regionales, de quienes se resaltan los siguientes aportes y comentarios relevantes al proyecto de ley bajo análisis:

**Elkin Rincón - Secretario Infraestructura de Boyacá:** Llama la atención sobre la saturación de peajes en Boyacá y la regular calidad de las vías que afectan la economía y calidad de vida de los habitantes del departamento. Por eso insiste en que se hagan estudios previos para fijar tarifas diferenciales que apliquen a los productores, agricultores y profesores de los sectores aledaños para que la población no deba acudir a vías de hecho.

Sugiere distribuir los peajes que ya existen por cada 150 kms en dos o tres de forma que se reduzca en un 50 – 60% lo que se paga actualmente al redistribuirse la tarifa.

**Óscar Fernando Guerrero - Presidente de la Fundación CJATT:** manifestó su apoyo al proyecto de ley y también señaló que la problemática de los peajes no es solo la corta distancia entre casetas y los incrementos, sino también que los servicios prestados no son suficientes (por ejemplo, no hay ambulancias y el estado de las vías no es el mejor) y que las concesiones parecen ser vitalicias.

Por todo lo anterior, solicita la intervención urgente del Gobierno Nacional y sugiere que establezcan características especiales en cada uno de los tramos de Colombia para efectos de comprender las particularidades de las distintas regiones.

**Daniel Ruiz - Academia - Ingeniero Civil, especialista en Infraestructura Vial:** señaló que la cantidad de peajes que hay en el país es inaceptable, mucho más si se compara con otros países de la región. Indicó que, aunque la distancia de 150 kms entre casetas es loable, puede resultar en que más conductores evadan los peajes.

**Rosa Quintana - Sociedad civil, Boyacá:** insistió en que el alto valor de los peajes se traslada en pérdida de competitividad del agro colombiano, explicó también los motivos socioeconómicos por los que los jóvenes se tomaron las vías de hecho en el peaje de Tuta, Boyacá.

También presentó las siguientes recomendaciones: i) los contratos de concesión deben hacerse públicos, (ii) debe existir diferenciación entre tarifas de construcción y de mantenimiento; (iii) hay que realizar estudios socioeconómicos en las regiones que serán afectadas; (iv) se debe establecer un tope a las tarifas de peaje; (v) que en las vías antiguas la nueva administración sea mixta; y (vi) que solo se permita un peaje por concesión y que sea clausurado o regulada la tarifa en cuanto cumpla con los ingresos esperados. Finalmente expresó su respaldo al proyecto.

**Sergio Andrés Pérez - Sociedad civil, Santander - Vía Bucaramanga – Barrancabermeja:** relató las inconformidades de la ciudadanía con la vía Bucaramanga – Barrancabermeja y con la próxima instalación de 5 peajes en los 110 kms de esa carretera, lo que sin duda incrementará los costos de los productos de la población campesina de la región. Cierra con su manifestación de apoyo para que el proyecto de ley se haga realidad.

**Hernando Ardila - Sociedad civil, Peajes Bucaramanga:** explicó que entre Bogotá y Bucaramanga hay 6 peajes, es decir que en esa vía en cada 65 kms hay un peaje, pero además se tiene planeado instalar dos más. Además, indicó que las tarifas son muy altas



y no corresponden con la mala calidad de esa carretera, que tiene además una preocupante cifra de accidentalidad.

**Carlos Vargas - Sociedad civil, Peaje Turbaco – Bolívar:** la comunidad de Turbaco logró que se levantaran las talanqueras de ese peaje que hace parte de la Ruta Caribe, saturada de peajes en todos los departamentos por donde transcurre, incluidos peajes internos. En concreto, sobre la caseta de Turbaco anotó que el concesionario ya logró el ingreso esperado y que además tuvo excedentes que sobrepasaron los 13 mil millones de pesos, por lo que la comunidad exige la reversión de la infraestructura y que esos recursos recaudados sean destinados para obras en ese municipio.

**Erick Urueta - Sociedad civil - Peajes Cartagena:** manifestó que no aprobar este proyecto sería una debacle a nivel nacional. Sugiere incluir en el proyecto que el Ministerio de Transporte haga rendiciones de cuentas a la ciudadanía dos veces al año.

**Amauri Contreras - Sociedad civil - Peajes Montería, Córdoba:** explicó que a pesar de que Córdoba es el tercer departamento más pobre del país, tiene 9 peajes. Celebró la iniciativa que se presenta por la reforma al artículo 21 de la Ley 105 de 1993, en particular por la modificación de los criterios para establecer la tarifa de los peajes. Propone que se haga un estudio socioeconómico por regiones para establecer los peajes.

**Ludwig Gómez - Sociedad civil - Peajes Barrancabermeja:** señaló que los peajes son un robo legalizado que ha privatizado las vías, en particular presentó la situación de la Vía del Cacao donde se cobran tarifas de peaje de \$13.700. Esto no se compadece con las altas tasas de desempleo y la crisis económica de la región. Sugiere que el cobro del peaje debe darse a la culminación de la obra, no con la entrega de unidades funcionales; que se establezca un tope para la tarifa de peajes; y un tiempo máximo para las concesiones.

**Fredy León Gomez - Sociedad civil - Peajes Barbosa, Antioquia:** explicó la preocupante situación de los peajes en el norte del Valle de Aburrá (ubicados a menos de 25 kms), incluso señaló que allí existen peajes en vías terciarias que no están ni siquiera pavimentadas, y que se instalan peajes sin diálogo con las comunidades. Propone reducir el número de peajes con tarifas justas.

**Luis Carlos Serna - Sociedad civil - Peajes Eje Cafetero:** frente a las Autopistas del Café manifestó que se han incrementado significativamente las tarifas de los peajes, lo que afecta el turismo y la producción agrícola propia de los departamentos cafeteros sin que además corresponda con la mala calidad de las vías.

**Ayda Lucy Ospina - Federación Colombiana de Municipios:** expresó que le preocupa la falta de adecuación y mantenimiento de las vías, la seguridad vial en las carreteras de todo el país. Llama al Gobierno Nacional a reformar la política pública en la materia.

Considera que no se le debe quitar la competencia a las autoridades locales para establecer peajes internos porque estos tienen como fin reducir la congestión y contaminación en los municipios.

**Óscar Sandoval - Personero Tuta, Boyacá:** frente al peaje de Tuta explicó que se ha modificado de ubicación varias veces, lo que ha afectado mucho a los campesinos generando perjuicios a Tuta y municipios aledaños, por la afectación al turismo, el agro y el turismo y el incremento de costos de transporte de personas y de carga. Los vehículos evitan pasar por el municipio y prefieren evadir el peaje.

**Gonzalo Duque-Escobar – Academia, Economista - Universidad Nacional:** expuso que los peajes representan el 20% del valor del transporte de carga, así que cada reducción del 10% en el costo del transporte, según un estudio del BID (2010), redundaría en un crecimiento de las exportaciones en un 50%.

De esta manera, con el crecimiento del PIB, las vías se pueden construir como obras públicas con impuestos, así que no se requerirían peajes. Finalmente, indicó que el transporte debe ser intermodal, no multimodal.

**Édgar Vargas - Sociedad civil - Tuta, Boyacá:** presentó la problemática con el peaje de Tuta de la vía BTS, que es un corredor vial de gran importancia para abastecer la capital del país. Señaló que los campesinos boyacenses deben pagar hasta 7 peajes para llegar a Bogotá, lo que representa un costo enorme para ellos. Así que piden que se reubique nuevamente esta caseta y que se revierta la infraestructura porque ya han pasado 19 años.

**Andrés Mauricio Rojas Meza - Acopi Nariño:** respaldó la iniciativa y explicó que la importante vía Panamericana, frontera de Nariño con Ecuador, está completamente deteriorada, lo que genera condiciones de inseguridad y sobrecostos en el transporte de carga para todo el país. Concluyó que no es justo cobrar peajes si no se está haciendo el mantenimiento de las vías.

**Manfri Parra Garay - Sociedad civil:** expuso el impacto de los peajes en los transportadores, por ejemplo, indicó que una tractomula que viaja de Bogotá a Cartagena en viaje redondo paga \$1'100.000 en peajes, en un año la cifra se acerca a 40 millones de pesos por un solo vehículo.

Por eso llama la atención sobre este sobrecosto que se traslada al consumidor y que hace que el país pierda competitividad. Así que insiste en la necesidad de una política pública en materia de peajes y apoya el proyecto de ley.

**Maritza Sánchez Román - Sociedad civil - Rionegro, Santander:** explicó la inconformidad de la ciudadanía alrededor del peaje de Rionegro, el cual fue inhabilitado por la comunidad durante el paro nacional

**Cesar Roberto Celis Vásquez - Veeduría Integral de Movilidad:** recomienda (i) incluir en el proyecto a la Superintendencia de Transporte y a la Agencia de Seguridad Vial, los organismos de control, incluidas las veedurías ciudadanas, con el fin de crear una mesa de control trimestrales a los contratos de concesión; (ii) generar mecanismos eficientes, de participación real para que los ciudadanos sean oídos y puedan reportar las irregularidades que encuentren; (iii) tener disposiciones para asegurar el adecuado cumplimiento de las básculas en los peajes.

**Diego Castaño - Concejal de Rionegro, Antioquia:** expuso la situación de los peajes en el norte del Valle de Aburrá y plantea la importancia de aclarar sobre qué vías se pueden establecer peajes, esto porque en dicha zona existe una estación de peaje en una vía veredal. Asimismo, apoya la propuesta de establecer peajes cada 150 kms.

De esta audiencia se extrae el apoyo unánime a esta iniciativa por parte de los representantes de las comunidades, la academia y autoridades regionales, y se concluye que la inconformidad con los peajes se puede observar en departamentos como Boyacá, Santander, Bolívar, Antioquia, Córdoba, Nariño y en el Eje Cafetero, es decir que es una problemática generalizada que está afectando a todo un país.

En la segunda audiencia pública, desarrollada el 25 de octubre de 2021, los siguientes empresarios y gremios del comercio y el transporte presentaron los aportes que se resumen enseguida:

**Nidia Hernández - Presidente de Colfecar:** señaló que es un proyecto estratégico para el sector transporte, ya que los peajes representan el 12% de los costos operativos del transporte de carga. Urge la implementación de una política de Estado.

También es preocupante que en algunos peajes se dieron incrementos del 150% cuando la inflación fue del 1,61% o que se cobre una tarifa plena de peaje cuando la vía no está en buen estado o cuando ni siquiera se ha construido.

Así que manifestó su apoyo la iniciativa que se presenta. Frente al proyecto sugiere que (i) los gremios del sector de transporte sean tenidos en cuenta desde el diseño de los pliegos de licitación y como veedores, (ii) se logre el pago electrónico de todos los peajes del país, (iii) que se busquen otras fuentes de financiación; (iv) centralizar la planeación y ejecución de la política de peajes sobre la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte; (v) que el uso de la vía durante la jornada nocturna sea tenida en cuenta para establecer las tarifas diferenciales, así se crea un incentivo para que la logística se desarrolle en ese horario; (vi) (además de la equidad fiscal, es necesario incluir el nivel de servicio y la calidad de la vía; (vii) y en la rendición de cuentas del Ministerio de Transporte deberá informar la fecha en que la concesión recuperará la inversión y cuando la vía retornará a la Nación para que esta asuma el mantenimiento.

**Édgar Higuera - Director Gerencia de Infraestructura logística y transporte – ANDI:** manifiesta el respaldo de la ANDI a la iniciativa. En particular llamó la atención sobre la falta de los peajes electrónicos, y sugiere (i) incluir índices de eficiencia de los peajes; (ii) la unificación del sistema de pagos; (iii) revisar el diseño de los peajes por parte del Ministerio de Transporte y el DNP; e (iv) incluir el control que hacen de las básculas camioneras.

**Alberto Palma - Fundación Familia Camionera:** frente al artículo 2 señala que sería negativo para los camioneros que hacen el tránsito por la vía completa; respecto del artículo 3 señala que se debe pagar por el peaje cuando la vía esté terminada; finalmente propone un artículo especial para los camioneros que siempre hacen la misma ruta con el propósito de que se les rebaje el peaje en un 50%.

**Jhon Jairo Gaitán Sánchez - Representante sector transporte - Santander:** expone el mal estado de las vías en el departamento de Santander y las altas tarifas de los peajes. Insiste en el descuento del 50% en la tarifa del peaje camionero.

**Andrés Trigos Ruedas - Investigador Asociado al Observatorio Económico de Antioquia:** explica que los peajes remuneran no solo la construcción de las vías (CAPEX y OPEX), sino también los créditos y la utilidad de los concesionarios con riesgo cero para los inversionistas, porque es el Estado el que asume todos los riesgos.

Además, señaló que uno de cada cinco pesos que pagan los camioneros de su flete se va a la remuneración de peajes, suma que tiende a aumentar.

Para esta problemática propone que se cree una comisión encargada de revisar una a una las concesiones en Colombia porque los contratos vigentes son leoninos con el Estado y solo protegen a los concesionarios, esto de forma previa a establecer una distancia mínima entre peajes.

**Hernando Tatis - Director Ejecutivo de la cámara de transporte de pasajeros – ANDI:** señaló que, de cada 100 pesos del sector de transporte de pasajeros, 20 se van al pago de peajes. Destaca la importancia del proyecto para el país, en particular la eliminación de peajes internos y la distancia mínima entre peajes.

Propone que (i) en lugar de tenerse en cuenta el IPC como referente para el incremento tarifario, se utilice el Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera – ICTC que también es certificado por el DANE; y (ii) exista una casilla de peajes electrónicos.

**Pedro Jaramillo Uribe - Vocero de No al peaje de Cirilo:** explicó que la instalación de peajes en Antioquia es inequitativa, en particular indicó que el peaje de Cirilo queda en una comunidad afectada por diferentes flagelos y además está aislando a una población indígena que está dividida entre los municipios de Turbo y Necoclí. Manifestó que no se realizó consulta previa.

**Angélica Rincón - Directora Ejecutiva de Cladec Colombia:** llamó la atención sobre el cobro de tarifas plenas respecto de vías en mal estado y sobre la necesidad de que el cobro de peajes no sea la primera alternativa que se tenga al momento de financiar las

vías. Considera que no solo la ANI y el Invías deben estar a cargo de la política de peajes, sino que también se deben involucrar a municipios, departamentos y concesionarios.

**William Valencia - Fundación Camioneros de Colombia:** felicitó a los autores por el proyecto. Recomendó que en los artículos 2 y 3 se dé mayor precisión a los criterios establecidos para fijar las tarifas, en especial, propone que (i) se establezcan parámetros para que se determine el estado real de una vía, sin dejar margen de discreción para la estimación que realice la ANI y el Invías; (ii) se indiquen medios electrónicos que ayuden a estimar la distancia recorrida, para que el pago corresponda realmente a ese concepto; (iii) se cierre la posibilidad de que el Gobierno contemple otros indicadores que puedan incidir en la tarifa.

Adicionalmente, propuso que se planteen reglas claras para cuando el concesionario obtenga ganancias excepcionales.

**Javier Alcides Quintero Reyes - Representante sector transporte del departamento de Santander:** explicó que la infraestructura vial está muy deteriorada, son trochas en buena parte del país, pero además anotó que los camioneros son blanco fácil para la delincuencia porque al no haber pago electrónico de los peajes, los transportadores deben llevar grandes sumas de dinero en efectivo.

**Manfri Parra Garay - Presidente de la Fundación Camioneros de Colombia:** indicó que este proyecto es necesario para el país porque uno de los rubros que más encarece el transporte es el de los peajes, además señaló que no puede ser que el único recurso que se tenga para construir las vías sean los peajes, por eso hace un llamado para que se estudien otras fuentes.

Sugiere que (i) el tránsito de vehículos de carga vacíos tenga una tarifa preferencial lo cual dinamizaría la economía; (ii) que se tenga claridad sobre la destinación de los dineros recaudados, es decir si se van a destinar a obras o a mantenimiento; (iii) que las distancias entre peajes guarden correspondencia con las características del tipo de vía. Finalmente mencionó que existe una carencia de servicios para los transportadores en las carreteras.

**Henry Alberto Cárdenas - Presidente de Fedetranscarga:** en su intervención resaltó la importancia de los peajes electrónicos en términos de eficiencia, pero indicó que los peajes no quieren realizar esta inversión. Por otro lado, propuso que se cree una comisión que vigile cada uno de los contratos de concesión porque en buena parte son leoninos y solo benefician al concesionario.

Es decir que los gremios de los sectores transporte y comercio también respaldan la iniciativa por ser necesaria para dar soluciones al alto costo de los peajes, que sin duda afecta la competitividad del país.

Finalmente, de la tercera audiencia pública del 6 de diciembre de 2021, se destacan los siguientes comentarios y observaciones de las entidades del sector transporte del nivel nacional:

**Olga Ramírez – Viceministra de Infraestructura del Ministerio de Transporte:** expuso que gracias a los peajes se ha logrado tener grandes avances en las obras de infraestructura, que, junto con los recursos del Presupuesto General de la Nación, son las principales fuentes para la construcción de las obras viales.

Frente a la política pública de peajes, señaló que esta se debe desarrollar con estudios técnicos que así lo sustenten, por ello el Ministerio se comprometió desde el paro nacional a trabajar en un insumo técnico que determine qué y cómo se debe desplegar esa política, con el fin de brindar criterios más objetivos para instalar peajes y fijar tarifas. Indicó que por la particular geografía de Colombia una distancia mínima no es posible, porque se deben observar las particularidades de los distintos tramos.

Anotó que los peajes del Invías están separados aproximadamente por 245 kms y están ubicados en 15 departamentos.

En cuanto al proyecto planteó las siguientes inquietudes:

Sobre la fórmula tarifaria que propone el artículo 2 señaló que desconocería las particularidades de cada corredor vial y aduce que no se observa un estudio técnico – financiero sobre los impactos relacionados con la distancia mínima, con lo que se podrían afectar los recursos para las obras.

Frente a los artículos 3 y 7, señala que les preocupa la modificación de las funciones de la autoridad competente para determinar el valor de las tasas o tarifas.

También señala que los criterios del literal d) pueden ser inconvenientes porque para ello existen modelos financieros que determinan la retribución de cada proyecto.

Indica que no existen estudios técnicos suficientes respecto de la reducción de la tarifa al 50% una vez se revierta la infraestructura a la Nación.

Sobre el artículo 5, manifiesta que les preocupa la eliminación del párrafo del artículo 30 de la Ley 105 de 1993.

Y frente al artículo 9, señala que se pueden afectar los contratos celebrados antes de la emergencia del COVID-19.

**Juan Esteban Gil - Director del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS:** insistió en los puntos abordados por la viceministra. Explicó las particularidades de las vías a cargo del Invías, indicó que la entidad no ha instalado peajes nuevos en estos cuatro años salvo por aquellos que ya contaban con ese compromiso.

Hizo énfasis en la inversión social que caracteriza la gestión de la entidad, por ejemplo, dijo que se destinaron 25 billones de pesos a obras públicas sin peajes.

**Carlos Alberto García - Vicepresidente Ejecutivo de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI:** recalcó los puntos expuestos por la viceministra. Indicó que los peajes de la ANI están separados aproximadamente por 66 kms y que el recaudo anual de la ANI a título de peajes es cercano a los 2.5 billones de pesos.

Asimismo, explicó que los proyectos de las generaciones iniciales a cargo de la entidad han sido financiados con el recaudo de peajes y recursos del PGN, y eso es lo que ha permitido el desarrollo de esas grandes obras. Las vías de las más recientes generaciones están financiadas principal o exclusivamente con el recaudo de peajes, por lo que no es fácil establecer una fuente que lo reemplace.

Ahora bien, frente a los comentarios de las entidades del sector transporte del orden nacional, resulta necesario presentar las siguientes precisiones:

1. El proyecto reconoce la importancia de los peajes para financiar la infraestructura de transporte, pero precisamente se dirige a corregir la saturación y proliferación de peajes que están afectando a los ciudadanos y a la competitividad del país.

2. Si bien el Invías tiene peajes cada 240 kms y la ANI cada 65 kms, no se tiene en cuenta que en los distintos departamentos no solo hay peajes de la ANI y del Invías, sino también de los departamentos, distritos y municipios

3. Se insiste en la necesidad de una política nacional en materia de peajes porque se evidencia una falta de articulación en la materia entre las entidades del nivel central y del nivel territorial.

4. El párrafo del artículo 30 de la Ley 105 de 1993 no se elimina.

5. Se insiste en que es fundamental que una vez el concesionario entregue las obras a la Nación, el recaudo que ahora se haga cubra solamente los gastos de mantenimiento y operación.



6. El proyecto de ninguna forma afecta el recaudo de peajes en los proyectos que van en curso.

7. De acuerdo con el borrador del CONPES 4060 de 2021: los peajes no son una solución primordial para financiar las vías, hay un número muy alto de casetas, existe saturación geográfica y todo eso afecta las economías regionales, especialmente porque se evidencia "la ausencia de tarifas aterrizadas a la realidad socioeconómica del país".

9. Por último, es importante afirmar que pocas iniciativas cuentan con el respaldo decidido, tanto de las comunidades y la sociedad civil, como de los gremios y empresarios, así que esto confirma que este es un proyecto que necesita el país y que ofrece soluciones a los justos reclamos de la ciudadanía.

#### 4. Explicación del articulado del proyecto con las modificaciones propuestas

El **artículo primero** dispone que el propósito del proyecto es establecer una política coherente en materia de peajes, en tres frentes, tarifas, incrementos anuales y distancias mínimas. De esa forma no solo se pretende que exista cohesión entre los niveles nacional y territorial, sino que la normatividad guarde correspondencia con los objetivos de desarrollo económico del país y con la capacidad económica de los usuarios de las vías.

A lo largo de este documento se ha evidenciado la ausencia de coordinación y de guías generales para los peajes, lo que ha redundado en dispersión de criterios e incluso en atropellos a los usuarios de las vías.

El **artículo segundo** se justifica entonces por la necesidad que el país cuente con una política pública en materia de peajes, que ordene y le dé coherencia a la gestión que realizan la Nación y las entidades territoriales.

Las entidades encargadas de desarrollar los lineamientos en la materia son el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 208 de la Constitución Política, y debido a que la labor que se les encomienda se encuentra enmarcada en su ámbito funcional.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 87 de 2011, el Ministerio de Transporte cumple con las funciones de formular, coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas, regulación económica y planes sectoriales en materia de transporte e infraestructura. Por lo tanto, es la entidad competente para formular la política pública de peajes, teniendo en cuenta que esta es una de las aristas de la infraestructura de transporte.

A su vez, el Departamento Nacional de Planeación – DNP debe acompañar al Ministerio en esta tarea, puesto que el artículo 3 del Decreto 2189 de 2017 establece que son sus funciones:

“(…)

4. Brindar apoyo técnico a las entidades públicas del orden nacional y territorial para el desarrollo de sus funciones en los temas de competencia del Departamento Nacional de Planeación.

5. Coordinar y apoyar la planeación de corto, mediano y largo plazo de los sectores, que orienten la definición de políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión, entre otros, los provenientes del Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Regalías.

6. Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.

7. Diseñar y organizar los sistemas de evaluación de resultados de la administración pública, y difundir los resultados de las evaluaciones, tanto en lo relacionado con políticas, como con proyectos de inversión.

(…)

24. Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de

planificación y gestión pública territorial que contribuyan a la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y el desarrollo local y regional.”

En conclusión, la elaboración de los lineamientos que propone este artículo contará con el apoyo del DNP debido a que es una entidad estratégica en el diseño de políticas públicas y en la articulación de los niveles nacional y territorial de Gobierno a largo plazo.

La reglamentación marco que expidan el Ministerio de Transporte y el DNP deberá centrarse en dos aspectos. El primero, es el desarrollo de una fórmula tarifaria que pueda ser empleada anualmente en los peajes a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, y que comprenda como variables:

- El impacto de las distintas categorías de vehículos en las vías, en términos de externalidades negativas “por congestión, daños al pavimento, emisiones ambientales, costo del tiempo de los usuarios”<sup>16</sup>, sin perjuicio de que se identifiquen costos sociales adicionales.
- El estado de la infraestructura, en términos de capacidad (“máximo número de vehículos que puede circular, por un punto o tramo uniforme de la vía en los dos sentidos durante cierto período de tiempo, en las condiciones imperantes de vía y de tránsito”<sup>17</sup>) y de niveles de servicio (“calidad del servicio que ofrece esta vía a sus usuarios, que se refleja en grado de satisfacción o contrariedad que experimentan al usar la vía”<sup>18</sup>, corresponde a la velocidad media en comparación con la velocidad ideal para el tramo correspondiente).

Una observación constante de los usuarios es que con frecuencia el valor del peaje no corresponde a la calidad de la vía, por eso, este es uno de los factores que deben ser considerados al momento de la estructuración de las tarifas.

Por otra parte, es completamente necesario subsanar la falta de información relacionada con la calidad de las carreteras del país<sup>19</sup> sin importar el ente responsable. Esta carencia imposibilita la visibilidad y la toma de decisiones adecuadas sobre el estado de las vías primarias, secundarias y terciarias, sus características y necesidades específicas de intervención.

- El uso efectivo de la vía busca que el valor del peaje refleje si realmente los usuarios pudieron transportarse por la carretera en el año anterior. Dicho de otra forma, este factor pretende que si la vía estuvo cerrada o no estaba habilitada para su uso regular, la tarifa debe sufrir una reducción.

Con el propósito de delimitar los elementos que pueden considerar el Ministerio de Transporte y el DNP, el inciso tercero enuncia que se entenderá que la vía no pudo ser usada completamente si, la vía sufrió una reducción de carril, los usuarios tuvieron que desplazarse por carreteras secundarias o la vía estuvo cerrada por mantenimiento.

- Por último, la fórmula debe incluir los costos de mantenimiento y operación de las vías de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero y el literal a) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993.

La norma pretende establecer las variables que deben observar el Ministerio y el DNP para construir la fórmula, no impone de ninguna manera una tarifa ni interviene con las funciones asignadas por ley a estas entidades, ni con las facultades de las entidades territoriales.

<sup>16</sup> Fuentes, Ricardo Antonio, *Un modelo de tarificación óptima considerando costos sociales integrales y políticas de financiamiento de infraestructura*, 2018. Pág. 8. Disponible en: <http://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/8204/133155.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>17</sup> Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, *Manual de Capacidad y Nivel de Servicio en carreteras de dos carriles*, Tercera versión, 2020. Pág. 15. Disponible en: <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/documentos-tecnicos/11026-manual-de-capacidad-y-niveles-de-servicio-para-carreteras-de-dos-carriles-2020/file>

<sup>18</sup> *Ibíd.*

<sup>19</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, Documento CONPES 3857, *Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria*, 2016. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3857\\_RedTerciaria.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3857_RedTerciaria.pdf)

Las variables que se adicionan corresponden a los criterios desatendidos por la norma vigente (artículo 21 de la Ley 105 de 1993), ya que cerca de veinte años después de su modificación por la Ley 782 de 2002 es necesario incorporar otros aspectos importantes que no pudieron ser visibilizados en ese momento.

El segundo aspecto que comprende el artículo segundo es que la reglamentación deberá establecer la distancia mínima entre las casetas de peajes, de manera que esta nunca sea menor a 150 kilómetros. La excesiva cantidad de peajes a tan corta distancia está generando múltiples problemas sociales y económicos. Entre los problemas económicos se pueden encontrar: el impacto directo sobre el poder adquisitivo que las poblaciones colindantes al peaje, desincentivo al turismo, congestión vehicular entre otros impactos negativos que producen los peajes.

La propuesta se fundamenta en los siguientes argumentos:

Si se limita la distancia entre peajes a 150 km entre cada peaje, se reduce la cantidad de peajes.

La población colindante a los peajes es la principalmente afectada, ya que en la mayoría de las veces son población rural que se desplazan a las zonas urbanas diariamente ya sea por cuestiones laborales, médicas, estudiantiles entre otras, los cuales deben de pasar por uno o más peajes poder llegar ya sea al trabajo, hospital, colegio o universidad. Si se limita la distancia entre peajes se reduce la cantidad de población colindante afectada y la que es afectada se puede focalizar con mayor facilidad ya sea para una tarifa diferencial o para la exoneración del mismo.

Simplificación de estaciones y reducción del costo total del peaje. Si se limita la distancia se simplifica la cantidad de peajes por ejemplo el caso del Norte Área Metropolitana del Valle de Aburrá y muchos otros en Colombia donde se encuentra hasta 4 peajes a menos de 34 kilómetros el uno del otro. Al simplificar a una sola estación se agrupa el cobro de los peajes en uno solo, el cual tendrá un costo inferior, debido a que el peaje que agrupe a los otros se disminuirá el costo funcionamiento de las estaciones de peajes que son agrupadas. Entre los costos de funcionamiento se encuentran empleados, seguridad, mantenimiento, servicios públicos entre otros costos adicionales que son necesarios para brindar el servicio de cobro. Cabe aclarar que en promedio se necesitan de 16 operadores para el funcionamiento de una estación de peajes de lunes a domingo.

Desincentivo del turismo, una de las causas negativas de la gran cantidad de peajes es el desincentivo del turismo causado por el sobre costo que producen los mismos, lo cual incide sobre la decisión final del ciudadano, a la toma de decisión de qué lugar visitar. Si se limita el distanciamiento de los peajes se puede afectar menos locaciones turísticas las cuales volverían a ser competitivas turísticamente. Por otro lado, con un solo peaje como política complementaria se podría instaurar que ciertos días vía libre o tarifas diferenciales para fomentar el turismo.

Congestión vehicular. Una de las implicaciones negativas de tener tantos peajes es la alta congestión que estos producen, esto como consecuencia de las filas que se generan para el pago, repercutiendo en el tiempo total del recorrido lo impacta directamente sobre el traslado de viajeros, mercancías agrícolas, mercancías portuarias lo que en últimas impacta el dinamismo de la economía. por lo anterior se puede deducir, que si se tiene menos peajes el flujo vehicular es más constante y rápido.

Por último, se incluye un nuevo inciso con el propósito de que el Ministerio de Transporte y el DNP dicten directrices con relación a la correcta destinación de los recursos provenientes del recaudo de peajes, en vista de que la ausencia de estos lineamientos son un hallazgo frecuente en los Planes de Mejoramiento de 2019, 2020 y 2021 de la Contraloría General de la República con relación al Invías.

El **artículo tercero** busca modificar el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 para hacer una remisión expresa a la reglamentación que comprenderá la política en materia de peajes, a la que hace referencia el artículo anterior.

Asimismo, agrega dos elementos adicionales. El primero es que la tarifa del peaje deberá sufrir una reducción cuando finalice el término de la concesión o de la Asociación Pública Privada – APP, y el particular deba retornar la infraestructura a la Nación. Esto encuentra justificación en que una vez el concesionario se ha pagado con la explotación de la vía, el Estado ahora deberá recaudar lo necesario para la adecuada rehabilitación y conservación de la vía.

La anterior consideración justifica que se optara por la reducción de la tarifa, en lugar de opciones más radicales como la eliminación de los peajes una vez la Nación retome la administración de la carretera.

El segundo elemento que se adiciona se refiere al incremento anual de la tarifa de los peajes. Se establece que este nunca podrá ser superior al 100% del IPC decretado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE para el año inmediatamente anterior.

Si bien a través de las Resoluciones 228 de 2013 y 1859 de 2014 emitidas por el Ministerio de Transporte se estimó que las tarifas de los peajes a cargo del INVÍAS se incrementarían anualmente en el IPC decretado por el DANE, no ocurre lo mismo con las vías a cargo de la ANI o de las entidades territoriales, razón por la cual es fundamental establecer en una norma de rango legal que el IPC sea el criterio único a tener en cuenta en el país para el incremento de las tarifas.

El **artículo cuarto** agrega un inciso al artículo 22 de la Ley 105 de 1993 para precisar, de acuerdo con el artículo tercero del proyecto, que cuando el particular revierta la infraestructura bien sea a la Nación o a las entidades territoriales, la tarifa que paga el usuario sufrirá una reducción que corresponderá a los costos de la rehabilitación y conservación de la vía.

En lo que corresponde a las vías concesionadas a cargo tanto de la Nación como de las entidades territoriales, el **artículo quinto** modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993 para que la gestión de este tipo de vías se enmarque en la política que desarrollen el Ministerio de Transporte y el DNP.

Así, la fórmula para la estructuración de las tarifas de los peajes, de un lado, deberá sujetarse a los principios establecidos en el artículo 21 de la misma ley, consagrados en los literales a) a f); y de otro lado, deberá cumplir con lo dispuesto por la reglamentación marco a la que hace referencia el artículo 2 del presente proyecto de ley.

De esa manera se busca armonizar la gestión nacional y territorial en la materia, con estándares uniformes y atendiendo a los principales reclamos y necesidades de los usuarios.

Vale aclarar que los ajustes propuestos de ninguna manera transgreden la autonomía impositiva de las entidades territoriales teniendo en cuenta que esta no es una facultad ilimitada. Así, el artículo 338 de la Constitución Política establece lo siguiente:

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. (...).

En primer lugar, el valor del peaje tiene la naturaleza tributaria de tasa, ya que consiste en la “retribución que el usuario de una vía pública paga por su utilización, con el fin de

garantizar la existencia y el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de una infraestructura vial que haga posible y eficiente el transporte terrestre<sup>20</sup>.

Por lo tanto, las autoridades administrativas pueden fijar la tarifa de los peajes sujetándose al sistema y el método definido, en este caso, por ley.

Por último, el Consejo de Estado ya ha advertido la importancia de una coordinación a nivel país en materia de peajes, en los siguientes términos:

La formulación de la política general en materia de peajes es responsabilidad de las autoridades del nivel nacional, pues no se requieren mayores elucubraciones para advertir la evidente relación de interdependencia existente entre los distintos sistemas viales, lo que sin duda hace inconveniente, cuando no definitivamente peligroso, su manejo aislado y autárquico por las autoridades de las entidades territoriales.

Se precisa de la acción coordinada y concurrente de las autoridades del nivel central y de las entidades territoriales. A unas y otras corresponde el manejo coordinado de los asuntos que tienen una proyección nacional y local, pues en alto grado la existencia de peajes trasciende el interés local y concierne al interés nacional o global que las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 representan en el denominado «Sistema Nacional de Transporte». No cabe duda que la política general en materia de peajes desborda el marco local, puesto que trasciende el interés de las entidades territoriales, constituyéndose en asunto de interés y proyección nacional, que reclama, en lo relacionado con su regulación, la intervención directa de las autoridades centrales, a cuyas disposiciones deberán sujetarse las autoridades municipales a la hora de ejercer la facultad impositiva que en esos asuntos les reconoce la Constitución<sup>21</sup>. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Es decir que, por ser un asunto de interés nacional, que traspasa el ámbito propio de cada una de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional está facultado para regular e intervenir en la estructuración tarifaria de los peajes correspondientes a las vías a su cargo.

La principal modificación al artículo 33 de la Ley 105 de 1993 que propone el **artículo sexto** del presente proyecto de ley consiste en limitar la discrecionalidad de las entidades al momento de celebrar contratos de concesión o desarrollar Asociaciones Público Privadas -APP.

En razón de lo anterior, en los contratos ya no se “podrá”, sino que se “establecerá” que cuando los ingresos provenientes de la explotación de la obra sobrepasen un límite máximo, los recursos excedentes deberán: (i) ser transferidos a la entidad contratante a medida que se causen; (ii) ser llevados a reducir el plazo de la concesión; o (iii) ser utilizados para obras adicionales, dentro del mismo sistema vial; sin posibilidad de que dichos montos sean destinados a fines distintos de los mencionados.

El **artículo séptimo** busca establecer que la retribución de la actividad del derecho a la explotación económica de infraestructura vial para el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas – APP se haga además de con observancia a lo pactado contractualmente, a lo establecido en la reglamentación marco que realice el Gobierno Nacional al respecto.

El **artículo octavo** pretende eliminar los peajes internos en los Municipios y Distritos que en la actualidad pueden establecerse por las razones previstas en el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019.

Los peajes internos están causando una distinción en la movilidad de los municipio o distrito

<sup>20</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-508 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis, 6 de julio de 2006. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-508-06.htm#:~:text=Como%20lo%20explic%C3%B3%20la%20Corte,haga%20posible%20y%20eficiente%20el>

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia 6345 de 2001, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, 8 de noviembre de 2001, Radicación 11001-03-24-000-2000-6345-01(6345). Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5469>



debido a que restringen la movilidad a ciertas áreas urbanas las cuales se vuelven menos competitivas frente a otras. Los residentes de las áreas afectadas por los peajes internos deben asumir un sobrecosto económico para poder movilizarse a diario lo cual afecta sus finanzas.

Asimismo en las ciudades en las que se han creado peajes internos se evidencian posibles abusos tarifarios y proliferación de estaciones dentro del perímetro del Distrito o Municipio, como se puede observar en el Auto 0020 del 8 de enero de 2021 de la Contraloría General de la República sobre los abusos en la estructuración financiera de los peajes en Cartagena.

Por último, esta medida no afecta la financiación de los sistemas de transporte porque las entidades territoriales contarán con las restantes ocho fuentes previstas en el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015.

Con miras a no afectar los costos de la cadena logística requerida para asegurar el abastecimiento de bienes, especialmente los alimentos de primera necesidad y medicamentos, cadena que se ve afectada por el desequilibrio en los volúmenes tradicionales de la oferta y demanda de carga derivada de las medidas de aislamiento provocadas por la crisis económica generalizada que se ha generado por la crisis del Covid-19, en este sentido el **artículo noveno** busca que los aumentos de las tarifas de peajes se reduzcan al IPC decretado por el DANE para el 2020 durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y hasta por un año más.

Finalmente, el **artículo décimo**, busca generar obligaciones de publicidad activa al Ministerio de Transporte, para que mantenga permanentemente actualizado al Congreso de la República sobre la evolución de las tarifas de peajes, sus incrementos anuales, el número de casetas en operación, la entidad a cargo y la distribución geográfica de estas, unificando en documentos la información que actualmente está atomizada en cada uno de los contratos de infraestructura vial.

### 3. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El informe de ponencia de segundo debate realiza los siguientes ajustes:

Articulado aprobado en primer debate	Artículo propuesto para segundo debate	Justificación
<p><b>Proyecto de Ley No. 602 de 2021</b></p> <p>“Por medio del cual se modifican la Ley 105 de 1993 y la Ley 1508 de 2012; y se reestructura la política de los peajes en la infraestructura de transporte”.</p>	<p><b>Proyecto de Ley No. 602 de 2021</b></p> <p>“Por medio del cual se modifican la Ley 105 de 1993 y la Ley 1508 de 2012; y se reestructura la política de los peajes en la infraestructura de transporte”.</p>	Sin cambios
<p><b>ARTÍCULO 1. Objeto.</b> La presente ley crea 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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 1. Objeto.</b> La presente ley crea 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.</p>	Sin cambios.

<p><b>ARTÍCULO 2°.</b> <b>Lineamientos de la estructuración de la política de peajes.</b> El Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación desarrollarán dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, una reglamentación marco que estructure una fórmula tarifaria unificada para los peajes y su variación anual, en función de las externalidades generadas por el tránsito vehicular, el estado de la infraestructura según la estimación del Inviás y de la ANI, la estructuración financiera de cada proyecto, el uso efectivo de la infraestructura y la recuperación de los costos de operación, desarrollo y mantenimiento.</p> <p>Además, la reglamentación deberá establecer la distancia mínima entre las casetas de peajes, de manera que esta nunca sea menor a 150 kilómetros.</p> <p>Sin perjuicio de otros indicadores, en la reglamentación se tendrán en cuenta los siguientes indicadores para constatar el uso efectivo de la vía: reducción de dos a un carril, el uso de carreteras secundarias diferentes al trazado de la concesión o el mantenimiento que requieran estos elementos y que no permitan el uso total y completo de la vía.</p> <p>La reglamentación deberá establecer mecanismos, directrices y controles sobre la ejecución, distribución y control de los recursos provenientes del recaudo de peajes, en cumplimiento al artículo 22 del Ley 105 de 1993.</p>	<p><b>ARTÍCULO 2°.</b> <b>Lineamientos de la estructuración de la política de peajes.</b> El Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación desarrollarán dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, una reglamentación marco que estructure una fórmula tarifaria unificada para los peajes y su variación anual, en función de las externalidades generadas por el tránsito vehicular, el estado de la infraestructura según la estimación del Inviás y de la ANI, la estructuración financiera de cada proyecto, el uso efectivo de la infraestructura y la recuperación de los costos de operación, desarrollo y mantenimiento.</p> <p><b><u>También deberán construir los lineamientos para el cobro de las tarifas de peaje con base a criterios socioeconómicos, teniendo en cuenta la capacidad de pago de los habitantes del área de influencia.</u></b></p> <p>Además, la reglamentación deberá establecer la distancia mínima entre las casetas de peajes, de manera que esta nunca sea menor a 150 kilómetros.</p> <p>Sin perjuicio de otros indicadores, en la reglamentación se tendrán en cuenta los siguientes indicadores para constatar el uso efectivo de la vía: reducción de dos a un carril, el uso de carreteras secundarias diferentes al trazado de la concesión o el mantenimiento que requieran estos elementos y que no permitan el uso total y completo de la vía.</p>	<p>Se adiciona un inciso para que las entidades competentes determinen los criterios socioeconómicos que deben ser observados de forma previa a la instalación de un peaje, esto con el fin de recoger una de las propuestas más reiteradas durante las audiencias públicas y que también se encuentra en el borrador del Conpes 4060 de 2021.</p> <p>De esta forma, las entidades podrán conocer de forma más precisa las proyecciones de ingresos y la rentabilidad de los proyectos, de acuerdo con las particularidades sociales, culturales y económicas de las poblaciones aledañas al peaje.</p>
--	--	---

	<p>La reglamentación deberá establecer mecanismos, directrices y controles sobre la ejecución, distribución y control de los recursos provenientes del recaudo de peajes, en cumplimiento al artículo 22 del Ley 105 de 1993.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 3°.</b> Modifíquese el Artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>“<b>ARTÍCULO 21.</b> Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.</p> <p>Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.</p> <p>Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.</p> <p>Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:</p>	<p><b>ARTÍCULO 3°.</b> Modifíquese el Artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>“<b>ARTÍCULO 21.</b> Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.</p> <p>Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.</p> <p>Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.</p> <p>Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:</p>	

<p>a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;</p> <p>b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;</p> <p>c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente de conformidad con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;</p> <p>d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, el uso efectivo de la vía, el nivel de avance de las obras, el estado de la infraestructura y las características vehiculares y sus respectivos costos de operación, de conformidad con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno</p>	<p>a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;</p> <p>b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;</p> <p>c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente de conformidad con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;</p> <p>d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, el uso efectivo de la vía, el nivel de avance de las obras, el estado de la infraestructura y las características vehiculares y sus respectivos costos de operación, de conformidad con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno</p>	
---	---	--

<p>Nacional; la tarifa del peaje deberá reducirse en un 50% una vez el concesionario entregue la infraestructura a la Nación o a las entidades territoriales, estos recursos serán destinados a la rehabilitación y conservación de la vía.</p> <p>e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.</p> <p>f) El incremento anual de la tarifa del peaje no podrá ser superior al ciento por ciento (100%) del incremento que haya tenido el índice de precios al consumidor (IPC) en el año inmediatamente anterior.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones</p>	<p>Nacional; la tarifa del peaje deberá reducirse en un 50% una vez el concesionario entregue la infraestructura a la Nación o a las entidades territoriales, estos recursos serán destinados a la rehabilitación y conservación de la vía.</p> <p>e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.</p> <p>f) El incremento anual de la tarifa del peaje no podrá ser superior al ciento por ciento (100%) del incremento que haya tenido el índice de precios al consumidor (IPC) en el año inmediatamente anterior.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones</p>	
--	--	--



<p>contempladas en el literal b), del artículo 1o.</p> <p>PARÁGRAFO 4o. Se entiende también las vías "Concesionadas".</p>	<p>contempladas en el literal b), del artículo 1o.</p> <p>PARÁGRAFO 4o. Se entiende también las vías "Concesionadas".</p>	
<p><b>ARTÍCULO 4°.</b> Modifíquese el Artículo 22 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 22.- Destino de los recursos del peaje. En la asignación de los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes, como mínimo será invertido el 50%, para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude y el excedente en la respectiva zona de influencia.</p> <p>En los eventos en que se trate de infraestructura vial que se revierte a la Nación o a las entidades territoriales, se seguirán las reglas previstas en el literal d) del artículo 21 de la presente ley.”</p>	<p><b>ARTÍCULO 4°.</b> Modifíquese el Artículo 22 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 22.- Destino de los recursos del peaje. En la asignación de los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes, como mínimo será invertido el 50%, para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude y el excedente en la respectiva zona de influencia.</p> <p>En los eventos en que se trate de infraestructura vial que se revierte a la Nación o a las entidades territoriales, se seguirán las reglas previstas en el literal d) del artículo 21 de la presente ley.”</p>	Sin cambios.
<p><b>ARTÍCULO 5°.</b> Modifíquese el Artículo 30 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 30. Del contrato de concesión. La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.</p> <p>Para la recuperación de la inversión, la Nación, los departamentos, los distritos</p>	<p><b>ARTÍCULO 5°.</b> Modifíquese el Artículo 30 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 30. Del contrato de concesión. La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.</p> <p>Para la recuperación de la inversión, la Nación, los departamentos, los distritos</p>	Por error involuntario en la enmienda a la ponencia de primer debate no se transcribió el parágrafo 3 del artículo, lo cual de ninguna forma significa que se hubiera pretendido su eliminación.

<p>y los municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula por las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión deberá sujetarse a los principios contenidos en el artículo 21 de la presente ley y ajustarse a la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.</p> <p>La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable.</p> <p>En los contratos que por concesión celebre el Instituto Nacional de Vías, se podrán incluir los accesos viales que hacen parte de la infraestructura distrital o municipal de transporte.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Los municipios, los departamentos, los distritos y la Nación podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Los contratos a que se refiere el inciso 2o. del artículo 81 de la Ley 80 de 1993, que a partir de la promulgación de esa Ley se celebren, se sujetarán en su formación a lo dispuesto en la misma. Sin embargo, estos no estarán sujetos a lo previsto</p>	<p>y los municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula por las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión deberá sujetarse a los principios contenidos en el artículo 21 de la presente ley y ajustarse a la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.</p> <p>La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable.</p> <p>En los contratos que por concesión celebre el Instituto Nacional de Vías, se podrán incluir los accesos viales que hacen parte de la infraestructura distrital o municipal de transporte.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Los municipios, los departamentos, los distritos y la Nación podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Los contratos a que se refiere el inciso 2o. del artículo 81 de la Ley 80 de 1993, que a partir de la promulgación de esa Ley se celebren, se sujetarán en su formación a lo dispuesto en la misma. Sin embargo, estos no estarán sujetos a lo previsto</p>	
---	---	--

<p>en el numeral 4 del artículo <u>44</u> y el inciso 2o. del artículo <u>45</u> de la citada ley. En el Pliego de Condiciones se señalarán los criterios de adjudicación.”</p>	<p>en el numeral 4 del artículo <u>44</u> y el inciso 2o. del artículo <u>45</u> de la citada ley. En el Pliego de Condiciones se señalarán los criterios de adjudicación.</p> <p><b><u>PARÁGRAFO 3o. Bajo el esquema de concesión, los ingresos que produzca la obra dada en concesión, serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto éste obtenga dentro del plazo estipulado en el contrato de concesión, el retorno al capital invertido. El Estado recuperará su inversión con los ingresos provenientes de la operación una vez culminado el período de concesión.”</u></b></p>	
<p><b>ARTÍCULO 6°.</b> Modifíquese el Artículo 33 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 33. Garantías de ingreso. Para obras de infraestructura de transporte, por el sistema de concesión, la entidad concedente podrá establecer garantías de ingresos mínimos utilizando recursos del presupuesto de la entidad respectiva. Igualmente, se establecerá que cuando los ingresos sobrepasen el máximo, los ingresos adicionales deberán ser transferidos a la entidad contratante a medida que se causen o ser llevados a reducir el plazo de la concesión, o utilizados para obras adicionales, dentro del mismo sistema vial.”</p>	<p><b>ARTÍCULO 6°.</b> Modifíquese el Artículo 33 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 33. Garantías de ingreso. Para obras de infraestructura de transporte, por el sistema de concesión, la entidad concedente podrá establecer garantías de ingresos mínimos utilizando recursos del presupuesto de la entidad respectiva. Igualmente, se establecerá que cuando los ingresos sobrepasen el máximo, los ingresos adicionales deberán ser transferidos a la entidad contratante a medida que se causen o ser llevados a reducir el plazo de la concesión, o utilizados para obras adicionales, dentro del mismo sistema vial.”</p>	<p>Sin cambios.</p>
<p><b>ARTÍCULO 7°.</b> Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 1508 del 2012, el cual quedará así:</p>	<p><b>ARTÍCULO 7°.</b> Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 1508 del 2012, el cual quedará así:</p>	<p>Se ajusta el inciso tercero y se agrega un cuarto inciso con el fin de precisar que la reglamentación marco solo aplicará a los proyectos de</p>

<p>“ARTÍCULO 3o. Ámbito de aplicación. La presente ley es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.</p> <p>También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos.</p> <p>En estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, de acuerdo con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, con aportes del Estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera.</p> <p>Los procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de los contratos que incluyan esquemas de Asociación Público Privada se regirán por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, salvo en las materias particularmente reguladas en la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Sólo se podrán realizar proyectos bajo esquemas de Asociación Público Privada cuyo monto de inversión sea superior a seis mil (6.000) SMMLV.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Aquellos sectores y entidades para</p>	<p>“ARTÍCULO 3o. Ámbito de aplicación. La presente ley es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.</p> <p>También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos.</p> <p>En estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, <del>de acuerdo con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional,</del> con aportes del Estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera.</p> <p><b><u>Cuando se trate de Asociaciones Público Privadas para el desarrollo de infraestructura vial, la retribución deberá tener en cuenta la reglamentación marco que expida el Gobierno Nacional, además de los aspectos señalados en el inciso anterior.</u></b></p> <p>Los procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de los contratos que incluyan esquemas de Asociación Público Privada se regirán por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, salvo en las materias</p>	<p>infraestructura vial, no a todas las APP, de acuerdo con lo señalado en el concepto del Inviás y en la audiencia pública con entidades del sector transporte.</p>
---	---	--

<p>las cuales existan normas especiales que regulen la vinculación de capital privado para el desarrollo de proyectos, continuarán rigiéndose por dichas normas o darán cumplimiento a lo previsto en la presente ley, una vez se encuentren reglamentadas las particularidades aplicadas en dichos sectores.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional podrá reglamentar las condiciones para el cumplimiento de la disponibilidad, los niveles de servicio, estándares de calidad, garantía de continuidad del servicio y más elementos que se consideren necesarios para el desarrollo de los esquemas de Asociación Pública Privada a que se refiere la presente ley, pudiendo aplicar criterios diferenciales por sectores.”</p>	<p>particularmente reguladas en la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Sólo se podrán realizar proyectos bajo esquemas de Asociación Público Privada cuyo monto de inversión sea superior a seis mil (6.000) SMMLV.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Aquellos sectores y entidades para las cuales existan normas especiales que regulen la vinculación de capital privado para el desarrollo de proyectos, continuarán rigiéndose por dichas normas o darán cumplimiento a lo previsto en la presente ley, una vez se encuentren reglamentadas las particularidades aplicadas en dichos sectores.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional podrá reglamentar las condiciones para el cumplimiento de la disponibilidad, los niveles de servicio, estándares de calidad, garantía de continuidad del servicio y más elementos que se consideren necesarios para el desarrollo de los esquemas de Asociación Pública Privada a que se refiere la presente ley, pudiendo aplicar criterios diferenciales por sectores.”</p>	
<p><b>ARTÍCULO 8°. Prohibición de peajes internos.</b> Los Municipios o Distritos no podrán establecer peajes internos, cobrar tasas o precios públicos por la construcción, operación, mantenimiento, acceso y uso de la infraestructura de transporte interna, ni tampoco para áreas de alta congestión o de alta contaminación.</p>	<p><b>ARTÍCULO 8°. Prohibición de instalación de peajes internos y en vías terciarias.</b> Los Municipios o Distritos no podrán establecer peajes internos, cobrar tasas o precios públicos por la construcción, operación, mantenimiento, acceso y uso de la infraestructura de transporte interna, ni tampoco para áreas de alta congestión o de alta contaminación.</p> <p><b><u>Las entidades del orden nacional y territorial</u></b></p>	<p>Se añade un inciso con el fin de prohibir los peajes en vías terciarias, teniendo en cuenta que las comunidades manifiestan la grave afectación de este tipo de peajes ubicados en vías interveredales.</p>



	<u>tendrán prohibida la instalación de peajes en vías terciarias.</u>	
<b>ARTÍCULO 9°. Reducción del incremento tarifario en los peajes.</b> Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y hasta por un (1) año más, se reducirá al IPC decretado por el DANE para el 2020, el incremento en las tarifas de los peajes en todo el territorio nacional.	<del><b>ARTÍCULO 9°. Reducción del incremento tarifario en los peajes.</b> Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y hasta por un (1) año más, se reducirá al IPC decretado por el DANE para el 2020, el incremento en las tarifas de los peajes en todo el territorio nacional.</del>	Se elimina este artículo porque de acuerdo con lo manifestado por el Ministerio de Transporte en la audiencia pública correspondiente, esta propuesta puede afectar las condiciones pactadas en los contratos en curso.
<b>ARTÍCULO 10°. Informe al Congreso.</b> En el informe anual al Congreso de la República que debe rendir el Ministerio de Transporte, se deberá incluir un acápite que presente la evolución de las tarifas de peajes, sus incrementos anuales, el número de casetas en operación, la entidad a cargo y la distribución geográfica de estas.	<del><b>ARTÍCULO 10 9°. Informe al Congreso.</b> En el informe anual al Congreso de la República que debe rendir el Ministerio de Transporte, se deberá incluir un acápite que presente la evolución de las tarifas de peajes, sus incrementos anuales, el número de casetas en operación, la entidad a cargo y la distribución geográfica de estas.</del>  <u><b>Respecto de las vías concesionadas, el Ministerio de Transporte deberá informar las fechas estimadas de recuperación de la inversión por parte del concesionario y de reversión de la infraestructura a la Nación o entidad territorial.</b></u>	Se incluye un inciso que solicita información adicional respecto de las vías concesionadas, con el fin de conocer el estado financiero actualizado, la fecha en que se estima que el particular recibirá los ingresos esperados y la fecha en que se puede esperar que la carretera se revierta a la Nación o a la entidad territorial.  Ajuste de numeración.
<b>ARTÍCULO 11°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	<b>ARTÍCULO 44 10°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Ajuste de numeración.

#### 4. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “[e]l autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa

las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo [286](#) de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

*c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

*d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

*e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

*f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 602 de 2021 Cámara, “Por medio del cual se modifican la Ley 105 de 1993 y la Ley 1508 de 2012; y se reestructura la política de los peajes en la infraestructura de transporte”.

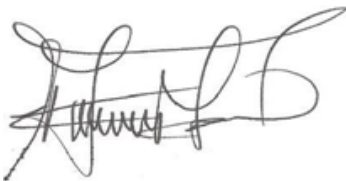
De los Honorables Representantes,



**RODRIGO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**LEÓN FREDY MUÑOZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**AQUILEO MEDINA ARTEAGA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

## 6. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

### PROYECTO DE LEY NO. 602 DE 2021 CÁMARA

***“Por medio del cual se modifican la Ley 105 de 1993 y la Ley 1508 de 2012; y se reestructura la política de los peajes en la infraestructura de transporte”.***

### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### DECRETA

**ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente ley crea 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.

**ARTÍCULO 2°. Lineamientos de la estructuración de la política de peajes.** El Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación desarrollarán dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, una reglamentación marco que estructure una fórmula tarifaria unificada para los peajes y su variación anual, en función de las externalidades generadas por el tránsito vehicular, el estado de la infraestructura según la estimación del Invías y de la ANI, la estructuración financiera de cada proyecto, el uso efectivo de la infraestructura y la recuperación de los costos de operación, desarrollo y mantenimiento.

También deberán construir los lineamientos para el cobro de las tarifas de peaje con base a criterios socioeconómicos, teniendo en cuenta la capacidad de pago de los habitantes del área de influencia.

Además, la reglamentación deberá establecer la distancia mínima entre las casetas de peajes, de manera que esta nunca sea menor a 150 kilómetros.

Sin perjuicio de otros indicadores, en la reglamentación se tendrán en cuenta los siguientes indicadores para constatar el uso efectivo de la vía: reducción de dos a un carril, el uso de carreteras secundarias diferentes al trazado de la concesión o el mantenimiento que requieran estos elementos y que no permitan el uso total y completo de la vía.

La reglamentación deberá establecer mecanismos, directrices y controles sobre la ejecución, distribución y control de los recursos provenientes del recaudo de peajes, en cumplimiento al artículo 22 del Ley 105 de 1993.

**ARTÍCULO 3°. Modifíquese el Artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:**

**“ARTÍCULO 21.** Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.

Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:

- a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;
- b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;
- c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente de conformidad con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;
- d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, el uso efectivo de la vía, el nivel de avance de las obras, el estado de la infraestructura y las características vehiculares y sus respectivos costos de operación, de conformidad con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional; la tarifa del peaje deberá reducirse en un 50% una vez el concesionario entregue la infraestructura a la Nación o a las entidades territoriales, estos recursos serán destinados a la rehabilitación y conservación de la vía.
- e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.
- f) El incremento anual de la tarifa del peaje no podrá ser superior al ciento por ciento (100%) del incremento que haya tenido el índice de precios al consumidor (IPC) en el año inmediatamente anterior.

PARÁGRAFO 1o. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.

PARÁGRAFO 2o. Para tener derecho a la exención contemplada en el literal b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.

PARÁGRAFO 3o. Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo 1o.

PARÁGRAFO 4o. Se entiende también las vías "Concesionadas".

**ARTÍCULO 4°.** Modifíquese el Artículo 22 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 22.- Destino de los recursos del peaje. En la asignación de los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes, como mínimo será invertido el 50%, para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude y el excedente en la respectiva zona de influencia.

En los eventos en que se trate de infraestructura vial que se revierte a la Nación o a las entidades territoriales, se seguirán las reglas previstas en el literal d) del artículo 21 de la presente ley.”

**ARTÍCULO 5°.** Modifíquese el Artículo 30 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 30. Del contrato de concesión. La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a



través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

Para la recuperación de la inversión, la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula por las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión deberá sujetarse a los principios contenidos en el artículo 21 de la presente ley y ajustarse a la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.

La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable.

En los contratos que por concesión celebre el Instituto Nacional de Vías, se podrán incluir los accesos viales que hacen parte de la infraestructura distrital o municipal de transporte.

**PARÁGRAFO 1o.** Los municipios, los departamentos, los distritos y la Nación podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado.

**PARÁGRAFO 2o.** Los contratos a que se refiere el inciso 2o. del artículo 81 de la Ley 80 de 1993, que a partir de la promulgación de esa Ley se celebren, se sujetarán en su formación a lo dispuesto en la misma. Sin embargo, estos no estarán sujetos a lo previsto en el numeral 4 del artículo 44 y el inciso 2o. del artículo 45 de la citada ley. En el Pliego de Condiciones se señalarán los criterios de adjudicación.

**PARÁGRAFO 3o.** Bajo el esquema de concesión, los ingresos que produzca la obra dada en concesión, serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto éste obtenga dentro del plazo estipulado en el contrato de concesión, el retorno al capital invertido. El Estado recuperará su inversión con los ingresos provenientes de la operación una vez culminado el período de concesión.”

**ARTÍCULO 6°.** Modifíquese el Artículo 33 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 33. Garantías de ingreso. Para obras de infraestructura de transporte, por el sistema de concesión, la entidad concedente podrá establecer garantías de ingresos mínimos utilizando recursos del presupuesto de la entidad respectiva. Igualmente, se establecerá que cuando los ingresos sobrepasen el máximo, los ingresos adicionales deberán ser transferidos a la entidad contratante a medida que se causen o ser llevados a reducir el plazo de la concesión, o utilizados para obras adicionales, dentro del mismo sistema vial.”

**ARTÍCULO 7°.** Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 1508 del 2012, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 3o. Ámbito de aplicación. La presente ley es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.

También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos.

En estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, con aportes del Estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera.

Cuando se trate de Asociaciones Público Privadas para el desarrollo de infraestructura vial, la retribución deberá tener en cuenta la reglamentación marco que expida el Gobierno

Nacional, además de los aspectos señalados en el inciso anterior.

Los procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de los contratos que incluyan esquemas de Asociación Público Privada se regirán por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, salvo en las materias particularmente reguladas en la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. Sólo se podrán realizar proyectos bajo esquemas de Asociación Público Privada cuyo monto de inversión sea superior a seis mil (6.000) SMMLV.

PARÁGRAFO 2o. Aquellos sectores y entidades para las cuales existan normas especiales que regulen la vinculación de capital privado para el desarrollo de proyectos, continuarán rigiéndose por dichas normas o darán cumplimiento a lo previsto en la presente ley, una vez se encuentren reglamentadas las particularidades aplicadas en dichos sectores.

PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional podrá reglamentar las condiciones para el cumplimiento de la disponibilidad, los niveles de servicio, estándares de calidad, garantía de continuidad del servicio y más elementos que se consideren necesarios para el desarrollo de los esquemas de Asociación Pública Privada a que se refiere la presente ley, pudiendo aplicar criterios diferenciales por sectores.”

**ARTÍCULO 8°. Prohibición de peajes internos y en vías terciarias.** Los Municipios o Distritos no podrán establecer peajes internos, cobrar tasas o precios públicos por la construcción, operación, mantenimiento, acceso y uso de la infraestructura de transporte interna, ni tampoco para áreas de alta congestión o de alta contaminación.

Las entidades del orden nacional y territorial tendrán prohibida la instalación de peajes en vías terciarias.

**ARTÍCULO 9°. Informe al Congreso.** En el informe anual al Congreso de la República que debe rendir el Ministerio de Transporte, se deberá incluir un acápite que presente la evolución de las tarifas de peajes, sus incrementos anuales, el número de casetas en operación, la entidad a cargo y la distribución geográfica de estas.

Respecto de las vías concesionadas, el Ministerio de Transporte deberá informar las fechas estimadas de recuperación de la inversión por parte del concesionario y de reversión de la infraestructura a la Nación o entidad territorial.

**ARTÍCULO 10°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

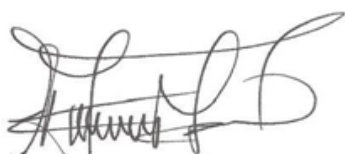
Cordialmente,



**RODRIGO ROJAS LARA**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**LEÓN FREDY MUÑOZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**AQUILEO MEDINA ARTEAGA**  
Representante a la Cámara  
Ponente