



**CÁMARA COLOMBIANA  
DE LA INFRAESTRUCTURA**

Bogotá D.C., 31 de octubre de 2022

Honorable Representante  
**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Presidente  
**Comisión Sexta de Cámara**

Honorable Representante  
**INGRID MARLÉN SOGAMOSO ALFONSO**  
Vicepresidenta  
**Comisión Sexta de Cámara**

Honorable Representante  
**RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN**  
Secretario  
**Comisión Sexta de Cámara**

Honorable Representante  
**PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA**  
Coordinador de ponentes

Honorable Representante  
**DANIEL CARVALHO MEJÍA**  
Coordinador de ponentes



Oct 31 2022 10:08AM

**\*1-3-31102022-21405\***

**Remitente:** Juan Martin Caicedo Ferrer  
**Destinatario:** CAMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN  
**Folio:** 9 **Anexos:**  
**Para:** Acción/Cuando:

*Ref.: Eventuales impactos del PL 188 de 2022C "Por medio de la cual se exonera a todas las personas con discapacidad del pago del 100% de tasas y tarifas de peajes por todas las carreteras y autopistas de Colombia...". -*

Respetados Representantes,

Mediante la presente, sometemos a su consideración las preocupaciones del sector de la infraestructura respecto del proyecto de ley 188 de 2022 Cámara, "Por medio de la cual se exonera a todas las personas con discapacidad del pago del 100% de tasas y tarifas de peajes por todas las carreteras y autopistas de Colombia, modificando y adicionando artículos de la ley 105 de 1993. y se dictan otras disposiciones", iniciativa legislativa que pretende modificar el marco normativo aplicable a las tarifas de peaje que se recaudan en los proyectos de infraestructura del modo carretero administrados por la Nación, departamentos, municipios y particulares, la cual se encuentra próxima a cursar su primer debate en la comisión sexta de Cámara.

Sin desconocer los fines loables de la iniciativa, queremos compartir con ustedes que la normatividad de peajes es objeto de modificación a través de las siguientes iniciativas

legislativas: (1) Proyecto de ley 024 de 2022S, “mediante el cual se reestructura la política tarifaria de los peajes en el país”; (2) Proyecto de ley 030 de 2022C, “por medio del cual se modifica el artículo 21 de la ley 105 de 1993”; (3) Proyecto de ley 141 de 2022C, “Por la cual se establecen medidas a favor de las personas afectadas por el cierre de las vías terrestres en Colombia y se dictan otras disposiciones”; (4) Proyecto de ley 142 de 2022S, “por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales, se modifica la ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones”.

Estas y otras iniciativas legislativas vienen generando preocupación en el sector de la infraestructura, teniendo en cuenta que podrían modificar las relaciones contractuales que se han suscrito con las entidades estatales para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de las vías. Cabe señalar que el creciente e inesperado cúmulo de proyectos de ley que, de manera directa o indirecta, pretenden variar las normas jurídicas o las condiciones contractuales que regían al momento de celebrar los contratos estatales, lesionan los principios de seguridad jurídica y confianza legítima vigentes, por las razones que presentamos a continuación.

### **1. Afectación de la seguridad jurídica y la confianza inversionista en el sector de infraestructura**

Respetados congresistas, es de público conocimiento el rezago histórico que presenta el país en materia de infraestructura de transporte, lo cual ha afectado la integración del territorio, la competitividad del país y la igualdad entre las regiones. También se ha divulgado con carácter general los esfuerzos realizados por los distintos gobiernos en aras de cerrar la brecha en conectividad de carreteras; una tarea ardua que involucra cuantiosos recursos públicos y privados.

Estas afirmaciones se sustentan en informes internacionales, documentos CONPES y en el plan maestro de transporte intermodal, los cuales citaremos resumidamente en los siguientes apartes:

- (i) Documentos CONPES 2522 de 1991, 2597 de 1992 y 2686 de 1994:
  - En el CONPES 2522 de 1991 se precisó la baja capacidad de inversión del Ministerio de Transporte para atender la creciente demanda de infraestructura vial:

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

(...)

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

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

En este CONPES y en los documentos 2597 y 2686 se formularon recomendaciones con el objeto de establecer alternativas para financiar, construir y conservar la infraestructura:

CONPES 2597	CONPES 2686
<p><i>“1. Encargar al Ministerio de Obras Públicas y transporte:</i></p> <p><i>a. La preparación de la documentación legal, técnica y financiera para los proyectos.</i></p> <p><b><i>b. La promoción activa de los proyectos entre los inversionistas privados, para lo cual deberá conformar un grupo en el Ministerio y/o contratar entidades especializadas.</i></b></p> <p><i>c. La preparación de los pliegos de licitación de algunos proyectos piloto durante este gobierno.</i></p> <p><i>(...) Para acelerar el comienzo de este nuevo esquema, el Ministerio de Obras tendrán en cuenta las siguientes prioridades:</i></p> <p><b><i>a. Comenzar aquellos proyectos que, por su tamaño y características, no requieran recursos públicos.</i></b></p> <p><i>b. Avanzar rápidamente en la calzada Buga-Tulúa- La paila que, por tener la posibilidad de recursos departamentales, solo requerirá un aporte presupuesto de 1.000 millones de pesos, que se apropiarán...”</i></p>	<p><i>“1. Encargar al Ministerio de Transporte:</i></p> <p><i>a. La preparación de la documentación legal, técnica y financiera de los proyectos según los lineamientos presentados en este documento.</i></p> <p><b><i>b. La promoción activa de los proyectos entre los inversionistas privados.</i></b></p> <p><i>c. La promoción de proyectos nuevos a través de sociedades mixtas regionales.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><b><i>6. Encargar al Ministerio de Transporte la evaluación continua de proyectos de concesión adicionales, de acuerdo con los crecimientos en el tráfico y en las obligaciones contractuales y créditos vigentes.</i></b></p> <p><i>(...)</i></p> <p><b><i>Encargar al Ministerio de Transporte para que, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación presente a consideración de CONPES, a más tardar al finalizar el primer semestre de 1994 una política de cargos a los usuarios de carreteras”.</i></b></p>

- (ii) En el Plan maestro de transporte intermodal, publicado por el Ministerio de Transporte en el año 2015, se reseña la necesidad de realizar inversiones adicionales para mejorar la red vial y la infraestructura de transporte:

*“Una eficiente infraestructura intermodal, que incluye la logística, está directamente relacionada con el crecimiento de una nación. La productividad del capital privado y la acumulación de capital humano dependen de las proporciones entre el acervo de infraestructura –capital público y capital privado. **El severo retraso de la infraestructura de transporte en Colombia sugiere que el cociente entre capital público y capital privado debe ser muy bajo y posiblemente esté lejos del cociente que maximiza la tasa de crecimiento del PIB (este cociente es de 0,34 en la Unión Europea, Christophe Kamps, 2005:84). Un ejercicio de orden de magnitud para Colombia indica que un aumento del 10% en el cociente entre capital público y capital privado lograría aumentar la tasa anual de crecimiento del PIB en 0,8%”.***

*“Varios estudios empíricos demuestran que si Colombia tuviera una infraestructura vial moderna, eficiente, que descongestionara la red urbana y mejorara el acceso a las redes municipales, mejoraría su economía y tendría una participación más sólida en el nuevo escenario global. Pablo Roda (2015:50), por ejemplo, encuentra que las Olas 1, 2 y 3 de proyectos estructurados en la Cuarta Generación de concesiones (4G) por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) tienen una relación beneficio/costo promedio de 1,44. Los proyectos incluidos reducen los costos de transporte al aumentar la capacidad vial en segmentos críticos de congestión de la red”.*

- (iii) En el reporte de competitividad 2012-2013 del Foro Económico Mundial (FEM), en lo que respecta a los indicadores de calidad de la infraestructura vial, Colombia ocupó el puesto 126 entre 144 países, y se ubicó por debajo de la calificación promedio de los países de la región.

Como lo señalamos previamente, conscientes de la situación problemática que se venía presentando en el país, los Gobiernos de los últimos treinta (30) años implementaron algunas de las alternativas de solución definidas en los CONPES, a modo de ejemplo: (i) el establecimiento de un marco jurídico e institucional para adjudicar los respectivos proyectos; (ii) la vinculación de capital privado a través de contratos de concesión y asociaciones público-privada para ejecutar intervenciones y obras; (iii) el pago de cargos por parte de los usuarios para el uso de la infraestructura, entre otros.

Con base en los anteriores lineamientos, el Estado colombiano adoptó varios mecanismos, que mencionaremos a continuación, con el objeto de generar unas condiciones idóneas y estables para facilitar la inversión:

- (i) El Congreso de la república expidió la legislación que definió las reglas contractuales entre el sector público y privado; algunas de ellas son las leyes 80 de 1993, 105 de 1993, 448 de 1998, 1150 de 2007, 1508 de 2012 y 1682 de 2013.
- (ii) El ejecutivo publicó los: (1) documentos CONPES que fijaron lineamientos financieros para atraer la inversión, y (2) un marco reglamentario de carácter

- técnico-jurídico que regulara los contratos relacionados con la construcción de carreteras.
- (iii) En el ámbito jurisdiccional se establecieron mecanismos alternativos de solución de controversias con el fin de resolver prontamente las diferencias que surjan durante la ejecución de los proyectos, teniendo en cuenta las complejidades técnicas de estas obras. Igualmente, en el marco del ordenamiento jurídico colombiano, las decisiones de la jurisdicción contencioso-administrativa y arbitral promueven la seguridad jurídica y la confianza de los inversionistas.

Es gracias a estas condiciones que los particulares presentaron sus ofertas en los procesos de contratación convocados por las entidades públicas. Asimismo, es relevante precisar que los respectivos contratos fueron celebrados con fundamento en reglas claras en torno a: (i) al alcance de las obligaciones; (ii) el monto de las inversiones a ejecutar por parte de los contratistas, y (iii) el pago de las obras con tasas de peaje y demás fuentes, entre otras.

Así las cosas, modificar el esquema tarifario de peajes que permite el pago de las inversiones realizadas por los particulares, es un cambio en las condiciones que estos tuvieron en cuenta al momento de presentar sus propuestas en procesos de contratación convocados por el Estado para la ejecución de proyectos complejos y costosos.

## 2. Exención del pago de peaje y el cambio en las condiciones contractuales

El proyecto de ley objeto de comentarios establece varias modificaciones a las reglas que fijan el esquema tarifario de peajes en Colombia, previstas en la Ley 105 de 1993, por ejemplo:

*“Artículo 1°. Objeto. Esta ley tiene por **objeto exonerar a todas las personas con discapacidad del pago del 100% de tasas y tarifas de peajes** por todas las carreteras y autopistas de Colombia, sin importar, si la Administración o manejo del peaje está a cargo del Estado, o de entes privados, o mixto producto de las alianzas público-privadas, es decir, los peajes concesionados”.*

*“Artículo 2°. Modifíquese el literal b) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993, adicionándole un párrafo o inciso, el cual quedará así:*

*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, de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial. **Y además estarán exoneradas del pago del 100% de tasas y tarifas de peajes, los vehículos automotores tipo automóvil de uso particular y/o, público, de propiedad de personas con discapacidad o que sean utilizados por personas con discapacidad, qua cumplan con los artículos (21.A) hasta el (21.H) de esta misma ley.**” (Negrilla fuera de texto).*



*“Artículo 3°. Adicionar el artículo (21.A) a la ley 105 de 1993, el cual quedará así:*

*Artículo 21.A) Serán beneficiarios de la exención del pago de peajes los tres (3) siguientes grupos poblacionales.*

*1. Las personas con discapacidad propietarias de vehículo automotor que lo tengan especialmente adaptado para su conducción.*

*2. Las personas sin discapacidad propietarias de vehículo que sean familiares, o parientes y estén a cargo, o respondan económicamente por una o varias personas con discapacidad, incluyendo menores de edad con discapacidad.*

*Estos familiares, o parientes que podrán gozar de la exención serán únicamente cónyuge o compañero(a) permanente, abuelo(a), padre, madre, hijo(a) natural o extramatrimonial, hijo(a) legítimo o legitimado, o hijo(a) adoptado, nieto(a), hermano(a), tío(a), sobrino(a).*

*Parágrafo 1°. uno (sic) de estos parientes o familiares hasta el tercer grado de consanguinidad deben anexar una declaración extra-juicio bajo la gravedad de juramento indicando que están a cargo y responden económicamente por la persona con discapacidad, e igualmente indicando que es propietario del vehículo automotor que gozará de la exoneración del peaje*

*Parágrafo 2°. En el evento de que los parientes, o familiares hasta el tercer grado de consanguinidad de la persona con discapacidad posean vehículo, entre ellos y la persona con discapacidad tomaran decisión **consensuada de definir cuál de esos 11 vehículos estará exonerado del pago de peajes**, ya que esta ley determina en los numerales 1 y 2 de su artículo 21C que el beneficio aplica para un solo vehículo y que la persona con discapacidad debe estar a bordo del vehículo exonerado al pasar por el peaje. 3. Las personas con discapacidad visual (ciegos o con baja visión), las personas con discapacidad auditiva (sordos), los cuadripléjicos, las personas con síndrome de Down, y las personas con múltiples discapacidades que sean propietarias de vehículo automotor”. (Negrilla fuera de texto).*

Si bien la iniciativa pretende un fin loable, hay apartes del articulado que despiertan especial preocupación en el sector porque son circunstancias o hechos de complejo tratamiento para funcionarios y empleados de las estaciones de peaje en la operación de las vías, verbigracia:

- (i) A partir del artículo 6 del proyecto de ley y de las definiciones de discapacidad<sup>1</sup> y personas con y/o en situación de discapacidad<sup>2</sup>, consagradas en “Glosario de términos sobre discapacidad” de la Oficina de Promoción Social Grupo Gestión en Discapacidad, se puede deducir que el grupo poblacional destinatario de la medida es amplio y, desde la perspectiva finalista de la norma, de difícil control y seguimiento para contratistas y entidades administradoras responsables de la operación y el mantenimiento de la vías.

Efectivamente, por la complejidad casuística de la materia, podrían resultar como beneficiarios de la medida grupos poblacionales que no son destinatarios de la ley, tales como: (1) personas que, en aras de burlar la norma, conducen un vehículo registrado como beneficiario de la medida, pero no están en situación de discapacidad; o (2) Usuarios que hacen uso de vehículos beneficiarios de la medida y dispuestos a simular una situación de discapacidad (pérdida auditiva) (restricción de la movilidad).

- (ii) Los funcionarios de las estaciones de peaje no cuentan con instrumentos para corroborar los casos de posible fraude, pues no están investidos de facultades y no son autoridades para exigir la presentación de documentos. Tampoco resulta factible contar con la presencia de cuerpo policial en todas las estaciones de recaudo del país, para que, en virtud de sus competencias, solicite a los usuarios los documentos en casos de un eventual engaño.

De otra parte, en virtud de la presunción de la buena fe contemplada en el artículo 83 de la Constitución política, los empleados de las estaciones de recaudo no podrían cuestionar el comportamiento o el actuar de los usuarios, razón por la cual, ante una confrontación de manifestaciones entre estos y aquellos, el funcionario del peaje deberá permitir el paso de los vehículos.

Ahora bien, seguidamente nos referiremos a los demás impactos que podrían generarse de la iniciativa legislativa.

---

<sup>1</sup> Discapacidad El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. (Ley 762 de 2002) 10 “Discapacidad es un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación. Las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal; las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas, y las restricciones de la participación son problemas para participar en situaciones vitales. Por consiguiente, la discapacidad es un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en la que vive”.

<sup>2</sup> Personas con y/o en situación de discapacidad Aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. (Ley 1618 de 2013) “La discapacidad no es una enfermedad, es una situación que puede desaparecer si eliminamos las barreras del entorno. Por ejemplo: las personas ciegas, sordas, usuarias de sillas de ruedas, están en su mayoría perfectamente sanas y su “discapacidad” solo surge cuando no hay lectores de pantallas, braille, sitios web accesibles, intérpretes de lengua de señas, programas de televisión o videos con subtítulos, que les aseguren su inclusión plena en igualdad de oportunidades”.

La principal dificultad asociada a este tipo de beneficios es la carga fiscal adicional que impondrá a las entidades contratantes, las cuales deberán incurrir en mayores apropiaciones presupuestales para atender las contingencias asociadas a la exención en el pago de las tarifas. En tal sentido, los organismos públicos tendrán el deber de realizar permanentes estimaciones de déficits tarifarios como resultado de estas medidas.

Adicionalmente, esta medida no resulta proporcional, pues de convertirse el proyecto en ley de la república, variaría las condiciones de ingreso que se tuvieron en cuenta para suscribir los contratos. En tal sentido, no es equitativo que los contratistas hayan efectuado las inversiones para construir y mantener la vía en condiciones de operación y cumpliendo con los niveles de servicio acordados, y por otra parte, la ley afecte el pago oportuno de la retribución de los contratistas al modificar los esquemas tarifarios pactados contractualmente con las medidas de exención del peaje.

Por último, en virtud de los principios seguridad jurídica, confianza legítima y *pacta sunt servanda*, las entidades contratantes incurrirán en un gran esfuerzo fiscal para suplir los déficits por menor recaudo producto del beneficio, lo cual resulta muy riesgoso para las finanzas públicas y un mensaje confuso para los particulares e inversionistas que participaron en la celebración y ejecución de proyectos, quienes acordaron celebrar los contratos bajo unas condiciones diferentes a las que resultarán de aprobarse la iniciativa legislativa.

### **3. Beneficios de los peajes en la construcción, mantenimiento y operación de las vías**

Sobre el particular, es importante resaltar que, en la actualidad, gracias a los peajes y a las concesiones, se realizan intervenciones en 7.484 km de carreteras, además de las actividades constructivas y de mantenimiento que se adelantan en más de 500 puentes y viaductos de las mejores especificaciones ingenieriles. Tan solo los proyectos de cuarta generación de concesiones viales generarán una disminución promedio de aproximadamente 30 % en los tiempos de desplazamiento, un ahorro de más de 240 minutos para los transportadores de carga y, además, por cada billón de pesos invertido en infraestructura se generan cerca de 28.000 puestos de trabajo en el país.

Todo lo anterior redunda en incentivos para el incremento del comercio nacional e internacional, es un estímulo importante para el turismo interno y dinamiza los demás sectores de la economía, ya que cada \$1 peso adicional en la demanda de obras civiles se traduce en un incremento de \$2,72 pesos en todos los demás sectores de la economía<sup>3</sup>.

De afectarse el sistema de peajes, ya sea mediante la determinación de exenciones en el pago de tarifas, o definiendo reglas a priori para establecer el valor del esquema tarifario por el uso de la infraestructura, se impactaría en forma directa y negativa la construcción y conservación de los corredores viales del país.

---

<sup>3</sup> Informe Mensual de Fedesarrollo 179 Tendencia Económica. Fedesarrollo (2017). Recuperado del sitio web: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3468/TE\\_No\\_179\\_Octubre\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3468/TE_No_179_Octubre_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



Esperamos que estas observaciones sean tenidas en consideración a lo largo del debate parlamentario, y presentamos nuestra colaboración para llevar a cabo los análisis que consideren pertinentes sobre el particular.

Con todo comedimiento,



**JUAN MARTÍN CAICEDO FERRER**  
Presidente Ejecutivo

VJ/EO

c.c. Dra. María Constanza García – Viceministra de Infraestructura  
Dr. William Camargo – Presidente de la ANI  
Dra. Alejandra Quintero – Directora de Infraestructura del Ministerio de Transporte  
Dra. Natalia Enríquez – Asesora legislativa del Ministerio de Transporte