

Ley de Infraestructura de Transporte (Ley 1682 de 2013)

1. Resumen ejecutivo

El pasado 22 de Noviembre se expidió la Ley 1682 "Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias".

Entre otros, la Ley 1682:

- Busca contribuir a solucionar los retrasos y sobrecostos que ha presentado la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte en el país, por los problemas relacionados con la adquisición de los predios, la obtención de los permisos ambientales y la interferencia con redes de servicios públicos y otras infraestructuras.
- Incorpora disposiciones que buscan simplificar los procesos de adquisición y disposición de los predios requeridos para las obras, tales como la creación de la figura del "saneamiento automático" y la fijación de un plazo perentorio para que los jueces ordenen la entrega anticipada de los predios.
- Establece procedimientos para agilizar la expedición y modificación de las autorizaciones y licencias ambientales para los proyectos, entre ellos la expedición de los "Términos de Referencia Integrales, Manuales y Guías para Proyectos de Infraestructura de Transporte" y la fijación de procedimientos expeditos para los cambios menores y la inclusión de nuevas fuentes de materiales.
- Regula procedimientos que permitan identificar y superar los conflictos que se puedan presentar con las redes de servicios públicos y de comunicaciones, así como con activos de la industria petrolera y minera.

La aplicación efectiva de muchas de estas normas está sujeta a la expedición de los correspondientes reglamentos por parte del Gobierno Nacional, para lo cual la Ley establece plazos que no superan los 120 días.

Otros cambios que introduce la Ley y que queremos resaltar son los siguientes:

- La limitación de la responsabilidad de los contratistas en contratos de alianza público privada (APP), que en adelante será la que las leyes civiles y comerciales establezcan para el tipo de empresa que se conforme para la celebración y ejecución del contrato.
- La incorporación del Registro Único de Asociación Público Privada (RUAPP) en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

- La eliminación de la restricción temporal que establecía el artículo 32 de la Ley 105 de 1993, para aplicar las cláusulas de terminación, interpretación y modificación unilaterales, así como la declaratoria de caducidad, exclusivamente durante el tiempo en el que el concesionario estuviera realizando las obras de construcción y rehabilitación.

Finalmente, la Ley otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para que en un plazo máximo de 6 meses disponga la creación de la Unidad de Planeación del Sector de Infraestructura de Transporte y de la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte.

2. Principales modificaciones incluidas en la Ley

La Ley consta de un total de **73 artículos**, organizados en 5 títulos, así:

- Título I: Disposiciones generales, principios y políticas de la infraestructura del transporte
- Título II: Definiciones
- Título III: Disposiciones especiales en materia de contratación de infraestructura de transporte
- Título IV: Gestión y adquisición prediales, gestión ambiental, activos y redes de servicios públicos, de TIC y de la industria del petróleo, entre otros y permisos mineros y servidumbres
- Título V: Disposiciones finales

Algunos de los aspectos más importantes que queremos resaltar de la Ley 1682 son los siguientes:

2.1 *Disposiciones generales, principios y políticas de la infraestructura de transporte:*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1º de la Ley, las disposiciones contenidas en ella se aplicarán a la infraestructura de transporte, la cual se integra por las infraestructuras que se enumeran en el artículo 4º.

La Ley señala los **principios** bajo los cuales se debe planear y desarrollar la infraestructura de transporte: accesibilidad, adaptación y mitigación al cambio climático, calidad del servicio, capacidad, competitividad, conectividad, eficiencia, seguridad y sostenibilidad ambiental (artículo 8º); la planeación debe tener como fin asegurar la intermodalidad de la infraestructura, la multimodalidad de los servicios y la articulación e integración entre los diversos modos de transporte (Art. 9).

La Ley establece que durante la etapa de **estructuración** se debe identificar y analizar la existencia de redes, patrimonio urbano, arquitectónico, cultural o arqueológico, zonas de reserva o exclusión ambiental, inmuebles sujetos a medidas de protección al patrimonio de población desplazada y/o restitución de tierras, comunidades étnicas establecidas y títulos mineros en el área del proyecto, con el fin de establecer el mejor costo – beneficio para el proyecto. También fija los mecanismos para que las entidades tengan acceso a esta información.

La Ley establece en su artículo 12 una serie de **definiciones** que, además de servir para la interpretación de la misma Ley, deberán ser tenidas en cuenta en la interpretación de otros

documentos que se refieran a los proyectos de infraestructura de transporte terrestre, aeronáutica, aeroportuaria y acuática:

- (i) actividades y obras de protección, construcción, mantenimiento de emergencia, mantenimiento periódico, mantenimiento rutinario, mejoramiento, rehabilitación;
- (ii) servicios conexos al transporte;
- (iii) redes y activos, reubicación o traslado de redes y activos, costos asociados al traslado o reubicación de redes y activos;
- (iv) estudios de ingeniería, estudios fase 1 o de prefactibilidad, estudios fase 2 o de factibilidad, estudios fase 3 o estudios y diseños definitivos;
- (v) industria del petróleo;
- (vi) infraestructuras logísticas especializadas (ILE), nodo de transporte;
- (vii) modo de transporte (aéreo, terrestre, acuático);
- (viii) saneamiento automático;
- (ix) términos de referencia integrales;
- (x) vecinos o aledaños.

La Ley establece la posibilidad de que la entidad pública contratante pueda **terminar anticipadamente los contratos** que se celebren para el desarrollo de infraestructura de transporte, siempre que se encuentren en etapa de operación y que se pague anticipadamente el monto que resulte de aplicar la fórmula matemática incluida en el contrato para la recuperación de la inversión. Autoriza igualmente que los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de la Ley, se podrán terminar anticipadamente de mutuo acuerdo, cuando se requiera para ejecutar una obra de interés público o por motivos de utilidad e interés general, garantizando al contratista la recuperación de sus inversiones (Art. 13).

La norma (Art. 16) establece que los procesos de selección para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte deben contar, como mínimo, con estudios de ingeniería en etapa de factibilidad, además de estudios jurídicos, ambientales y financieros; esta disposición no se aplicará:

- (i) Cuando la entidad requiera contratar la elaboración de estudios y diseños, construcción, rehabilitación, mejoramiento y/o mantenimiento que se contemplen de manera integral, o
- (ii) Para la revisión y verificación previas de proyectos de APP de iniciativa privada, en los cuales podrá iniciarse el trámite con estudios y diseños en etapa de prefactibilidad.

La **responsabilidad** de las personas jurídicas que ejecuten proyectos de infraestructura bajo la modalidad de APP será la que se establezca en las leyes civiles y comerciales para cada tipo de empresa (artículo 18). Para los contratistas de este tipo de contratos no tendrá entonces aplicación el régimen de responsabilidad solidaria que se establece en el artículo 7° de la Ley 80 de 1993.

2.2 Adquisición predial

Se define como **motivo de utilidad pública e interés social** la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte; previsiones similares a esta ya habían sido incluidas en las Leyes 1450 y 1474 de 2011 (Art. 19).

La **expropiación** de los predios requeridos para los proyectos de infraestructura de transporte podrá efectuarse por vía administrativa o por vía judicial (Art. 20).

Se autoriza la imposición de **afectaciones** a los predios requeridos para la expansión de la infraestructura de transporte en el mediano y largo plazo, con una duración máxima de 12 años (Art. 20). Anteriormente las afectaciones para vías públicas no podían superar los 9 años (Art. 37, Ley 9 /89).

Se crea la figura del **saneamiento automático** en favor de la entidad pública adquirente, mediante la cual se resuelve a favor de ésta cualquier vicio relativo a la titulación y tradición de los predios adquiridos para los proyectos de infraestructura de transporte. De esta manera se permite que la propiedad se radique en cabeza de la entidad pública adquirente, sin necesidad de resolver de manera previa los vicios que pueda tener la tradición o titulación de los predios (Art. 21).

Se autoriza a las entidades estatales a que, en los casos en que exista acuerdo con el propietario sobre las condiciones para la adquisición del precio, puedan descontar del precio y pagar directamente a los acreedores que tengan registrados gravámenes, limitaciones, medidas cautelares, etc. sobre el predio; y solicitar directamente al Registrador el levantamiento del gravamen, limitación o medida cautelar (Art. 22).

Se establece un plazo máximo de 30 días calendario para que los jueces, en desarrollo del proceso de expropiación judicial, ordenen la **entrega de los inmuebles para proyectos de infraestructura de transporte**; se anticipa la entrada en vigencia de los numerales 4 y 11 del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso, y se establece su aplicación a los procesos de expropiación en curso (Art. 28).

2.3 Gestión ambiental

Se establece la obligación a cargo del Ministerio de Ambiente y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) de expedir, en un término de 60 días calendario contados desde la expedición de la Ley, los **Términos de Referencia Integrales, Manuales y Guías para Proyectos de Infraestructura de Transporte** (Art. 39).

Se establece que el proceso de licenciamiento ambiental se podrá iniciar una vez se cuente con los Estudios de Factibilidad y el Estudio de Impacto Ambiental (Art. 39).

A partir del 3er año siguiente a la promulgación de la Ley, será requisito para la apertura de los procesos de licitación para la construcción de proyectos de infraestructura de transporte, que la entidad pública cuente con la viabilidad de una alternativa del proyecto aprobada por la autoridad

ambiental competente, además de haber culminado los Estudios de Factibilidad y haber concluido el proceso de consulta previa¹ con las comunidades, hasta su protocolización (Art. 39).

Las **modificaciones menores o ajustes normales** que no impliquen nuevos impactos ambientales podrán ejecutarse, previo aviso a la autoridad ambiental, sin que ésta deba pronunciarse y sin que se requiera modificar la Licencia Ambiental. El Ministerio reglamentará, en un término máximo de 90 días calendario, el listado de cambios menores o ajustes normales en proyectos de infraestructura de transporte (Art. 41).

Cuando se requiera incluir **nuevas fuentes de materiales** se deberá tramitar una modificación de la Licencia Ambiental, la cual deberá ser decidida en un plazo máximo de 30 días. El Ministerio deberá expedir los correspondientes Términos de Referencia en un término de 60 días contados desde la expedición de la Ley (Art. 42).

Los proyectos de mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento no requieren licencia ambiental. El Gobierno deberá reglamentar, dentro de los 90 días siguientes a la expedición de la Ley, el listado de actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte (Art. 44).

2.4 Activos y redes de servicios públicos, de TIC y de la industria del petróleo, entre otros

En la formulación de los proyectos de infraestructura de transporte se deberán identificar las redes y activos de servicios públicos, de Tecnologías de la Información (TIC) y de la industria del petróleo, y evaluar su posible **protección, traslado o reubicación**, o la modificación del proyecto de infraestructura, haciendo primar la opción que implique menores costos e impactos generales (Art. 47).

Cuando se requiera proteger, trasladar o reubicar las redes y activos, se debe buscar un acuerdo con el prestador del servicio o dueño de los activos, sobre las condiciones para la ejecución de los trabajos; de no llegar a un acuerdo, la entidad pública podrá realizar las obras de protección, traslado o reubicación, cumpliendo las normas técnicas vigentes y garantizando la prestación del servicio. El prestador de servicios o dueño de los activos estará obligado a recibir la red o activo trasladado o reubicado. Estos procedimientos son aplicables de manera inmediata (Art. 48).

Las entidades estatales podrán celebrar **contratos de aporte reembolsable** con los prestadores y operadores de servicios públicos, de redes y activos de TIC o de la industria petrolera, mediante los cuales la entidad aportará, en calidad de crédito reembolsable, los recursos requeridos para las obras de traslado o reubicación reconocidos tarifariamente (Art. 51).

En los nuevos proyectos que inicien su estructuración a partir de la promulgación de la Ley, deberá preverse la incorporación de **infraestructura para el despliegue de redes públicas de tecnologías de la información y las comunicaciones**, o de elementos que soporten el despliegue de dichas redes, previa solicitud del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Los costos de construcción y mantenimiento de esta infraestructura estarán a

¹ De conformidad con el literal a) del artículo 6° de la Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 de la OIT, el Gobierno Nacional debe consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

cargo de los proveedores de estos bienes y servicios de telecomunicaciones o del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - FONTIC (Art. 53).

2.5 Permisos mineros

La infraestructura de transporte desarrollada por los titulares mineros, incluida en los programas presentados a la autoridad minera, además de cumplir la función social de acceso a los terceros que requieran utilizarla, deberán ser revertida gratuitamente a favor del Estado a la terminación de la concesión minera. El Estado reglamentará la capacidad, uso y tarifas de esta infraestructura (Art. 56).

Se constituirán **zonas de minería restringida** en aquellos sitios donde se ubiquen las fuentes de materiales de los proyectos de infraestructura de transporte, lo que impedirá que en ellas se pueda otorgar nuevos títulos de materiales de construcción durante la vigencia del proyecto (Art. 57).

Se podrán expedir **autorizaciones temporales** para que los contratistas puedan tomar, de los predios rurales, vecinos o aledaños a la obra, los materiales que necesiten para su ejecución, previa obtención de los respectivos permisos ambientales (Art. 58).

La autoridad minera restringirá las actividades de exploración y explotación minera en los tramos de la Red Vial Nacional y no podrá otorgar nuevos derechos mineros que afecten el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte; en el evento que un proyecto de infraestructura de transporte declarado de interés público interfiera total o parcialmente con el ejercicio de los derechos otorgados previamente a un titular minero, este título no será oponible para el desarrollo del proyecto (Art. 59).

Se establece un **derecho de preferencia** a favor de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), para acceder a todos los puertos marítimos y fluviales de uso público y privado existentes que cuenten con las facilidades y autorizaciones requeridas para la importación y exportación de hidrocarburos; el derecho de preferencia le garantiza el acceso y uso del 20% de la capacidad portuaria instalada y la atención prioritaria. Este derecho se entenderá incluido también en las futuras concesiones portuarias (Art. 60).

Los puertos de servicio privado existentes para el manejo de hidrocarburos podrán prestar servicios a los agentes del sector de hidrocarburos, tengan o no vinculación jurídica o económica con éstos (Art. 61).

2.6 Disposiciones finales

El Registro Único de Asociación Público Privada (RUAPP)² se integrará al Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP)³ (Art. 65).

² El RUAPP fue creado por el artículo 25 de la Ley 1508 de 2012; es un registro público, administrado por el Departamento Nacional de Planeación, en el cual se incorporan los proyectos que el Gobierno Nacional o las entidades territoriales consideran prioritarios, los proyectos de Asociación Público Privada en trámite tanto a nivel nacional y territorial, su estado de desarrollo, los proyectos de Asociación Público Privada que han sido rechazados.

³ El SECOP fue creado por el artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, como la herramienta que permite para llevar a cabo la contratación pública por medios electrónicos. El SECOP dispone de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de

Se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de 6 meses para:

- Crear la **Unidad de Planeación del Sector de Infraestructura de Transporte**, como Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Transporte y régimen privado de contratación. Tendrá como objetivos principales: i) establecer los requerimientos de infraestructura de transporte; ii) elaborar y actualizar el plan de infraestructura; iii) realizar diagnósticos del sector; iv) recomendar al Ministro políticas y estrategias para el desarrollo del sector; v) planear con las entidades del sector todo lo relativo a los proyectos de la infraestructura de transporte nacional y coordinar con las entidades territoriales los proyectos a cargo de éstas y vi) consolidar y divulgar la información de los proyectos y operadores del sector.
- Crear la **Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte**, como Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Transporte. Tendrá como misión: i) reglamentar, regular e integrar la normatividad del sector; ii) regular y promover la competencia del sector, evitar los monopolios y la posición dominante en los proyectos de infraestructura de transporte; iii) definir la disponibilidad, niveles de servicio, estándares de calidad y garantía de continuidad del servicio de transporte; y iv) servir de instancia de resolución de conflictos entre los distintos actores del sector transporte. Se excluyen de las competencias de la Comisión la regulación del modo aéreo y la fijación y recaudo de las tarifas de los servicios prestados por la Dirección General Marítima – DIMAR (Art. 66)

El Gobierno Nacional reglamentará, dentro de los 60 días siguientes a la expedición de la Ley, la manera de calcular la **Capacidad Residual de Contratación** para obra pública, acudiendo al concepto técnico de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, para propender por una reglamentación equitativa en la implementación de mínimos y máximos que garanticen los derechos de los pequeños contratistas.

2.7 Normas expresamente derogadas

- Inciso 2º del artículo 37 de la Ley 9ª de 1989 (Duración máxima de 9 años de las afectaciones para vías públicas).
- Artículo 32 de la Ley 105 de 1993 (Posibilidad de aplicar la terminación, interpretación y modificación unilateral, así como la declaratoria de caducidad, exclusivamente mientras el concesionario cumple la obligación de las inversiones de construcción o rehabilitación previstas en el contrato de concesión).
- Artículo 83 de la Ley 1450 de 2011 (Procedimiento para la expropiación de inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte).
- Parágrafos 1º y 2º del artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 (Procedimiento para la expropiación de inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte y utilización del avalúo comercial como base para actualizar el avalúo catastral de los inmuebles requeridos para los proyectos de infraestructura de transporte, y que sean desenglobados como consecuencia de un proceso de enajenación voluntaria o de expropiación).

contratación electrónicos, sirve de punto de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía y cuenta con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos. Es administrado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

Más información:

Javier Ybáñez

Socio responsable de la práctica latinoamericana

javier.ybanez@garrigues.com

T +57 1 326 69 99

GARRIGUES

www.garrigues.com

Síguenos:



La presente publicación contiene información de carácter general, sin que constituya opinión profesional ni asesoramiento jurídico.

© 2013 J&A Garrigues, S.L.P. quedan reservados todos los derechos. Se prohíbe la explotación, reproducción, distribución, comunicación pública y transformación, total y parcial, de esta obra, sin autorización escrita de J&A Garrigues, S.L.P.

Hermosilla, 3 - 28001 Madrid (España)
T +34 91 514 52 00 - F +34 91 399 24 08