

LEY 1682 DE 2013. ASPECTOS GENERALES PARA LA PROMOCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

Por: KELLY VANESSA CARDONA MONTOYA¹

VERÓNICA JIMÉNEZ FLÓREZ²

PAULA ANDREA MURILLO TABORDA³

LUISA MARIANA VINASCO MARÍN⁴

RESUMEN

En el presente artículo reflexivo se pretende analizar la Ley 1682 de 2013 desde varias ópticas, no solo desde la norma en especial, sino desde los aspectos más relevantes, como los funcionales y prácticos, y con respecto a las falencias para su cumplimiento. Desde la aproximación al concepto de infraestructura de transporte, pasando por su relación con la contratación, se identificó como parte de la problemática en Colombia para la ejecución de este tipo de proyectos la corrupción en la contratación, el gran impacto ambiental de la mayoría de obras, los inconvenientes en la gestión y la adquisición predial, y el conflicto de intereses cuando en las propiedades a ocupar se encuentran minas y cableados de servicios públicos, concluyendo con los desafíos que tiene la norma en cuestión y las demás que la aclaran y modifican.

¹ Estudiante de Quinto Año de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Seminario Contratación Estatal. Contacto: kelly0517.m@gmail.com

² Egresada no graduada de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Seminario Contratación Estatal. Contacto: veronicajimenezflorez@hotmail.com

³ Estudiante Quinto Año de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Seminario Contratación Estatal. Contacto: paumurillo96@gmail.com

⁴ Egresada no graduada de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Seminario Contratación Estatal. Contacto: imvinasco.m@gmail.com

Palabras clave

Infraestructura de transporte, contratación estatal, gestión predial, impacto ambiental, conflicto de intereses, desafíos.

ABSTRACT

In the present reflexive article we intend to analyze the Law 1682 of 2013 from various perspectives, not only from the standard in particular but from the most relevant aspects; as the functional and practical and, with respect to the shortcomings for compliance. From the approach to the concept of transport infrastructure, through its relationship with hiring, was identified as part of the problem in Colombia for the execution of this type of projects corruption in procurement, the great environmental impact of most works, the inconveniences in the management and the property acquisition and the conflict of interests when in the properties to be occupied there are mines and wiring of public services; concluding with the challenges that the norm in question has and the others that clarify it and modify it.

Keywords

Transport infrastructure, public contract, property management, environmental impact, interest conflict, challenges

INTRODUCCIÓN

A continuación se presenta un análisis sobre la Ley 1682 de 2013, la cual se encarga de preceptuar medidas para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, específicamente en lo relacionado a la importancia de esta norma para mejorar la calidad y la dilación de las obras destinadas a mejorar la calidad de vida, obtener mayor seguridad y comodidad

para la población, y por supuesto asegurar la efectividad de los fines del Estado consagrados en el artículo 2° de la Carta Política.

El análisis se desarrolla a partir de la necesidad que se tuvo en el país, entre los años 2011 y 2012, para combatir el atraso que se presentaba en los proyectos de infraestructura, que a su vez impedían una eficiente movilidad entre las carreteras y vías que conectan el territorio colombiano, lo que originó la exigencia de la promulgación de la ley antes mencionada, y con ella el requerimiento de que la contratación que surge para la materialización de las obras se cumpla a cabalidad, conforme a los parámetros allí expresados.

Por ende, seguido de lo anterior, se hace referencia a la importancia que tiene la contratación pública como la herramienta básica para llevar a cabo la ejecución de las obras, sucesivo a los problemas que acarrea la realización de los proyectos de infraestructura en lo concerniente a la adquisición predial, los perjuicios ambientales y la afectación a minas y sistemas de alumbrado público con las construcciones realizadas, donde se pretende examinar si pesa más el derecho constitucionalizado a un ambiente sano y duradero, o si es de más importancia garantizar el interés general y el desarrollo de la población, que puede producirse en gran parte con la modernización y la efectividad de las vías y las carreteras del país.

Finalmente, el presente análisis pretende destacar los cambios originados por diversas disposiciones que han ajustado el campo normativo de la infraestructura de transporte en el país, como es el caso de las Leyes 1742 de 2014 y 1882 de 2018, resaltando la importancia de abordar situaciones relevantes para la sociedad, como es el caso del procedimiento que se emplea para la gestión predial, donde debe existir una carga equivalente tanto para el Estado, en virtud de la necesidad de adquirirlos para ejecutar sus fines, como para los propietarios, los cuales deben ser reparados ciertamente a la situación en que estos se encuentren.

1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

En Colombia el tema de infraestructura de transporte es sin duda un asunto de suma importancia en varios aspectos. En primer lugar, en cuanto a la concepción de lo que ella significa como deber del Estado y derecho de la sociedad, seguido por la serie de problemas que generaron que esta situación fuera reglamentada para permitirle al Estado la efectividad de la primacía del interés general, ya que la infraestructura de transporte, además de ser un factor que proporciona comodidad y seguridad en la población, es también un agente que permite la nivelación en avance e innovación frente a otros países, e indudablemente un cimiento al crecimiento económico que se materializa en gran parte por medio de la trasportación de la carga que se moviliza por carretera, sin olvidar, claro está, que el sistema de transporte férreo, fluvial y aéreo, también son medios para contribuir al mencionado crecimiento, donde la movilidad de los bienes y servicios es un elemento determinante para el mercado.

Ahora bien, adoptar una terminología exacta de la infraestructura de transporte resulta inapropiado para todos los componentes que esta comprende, sin embargo, esta puede definirse someramente como un conjunto de bienes materiales permanentes, cuya función principal es contribuir al progreso y a la protección de la población, para que por medio de esta se puedan llevar a cabo actividades destinadas a la satisfacción de necesidades y expectativas humanas que conllevarían a un beneficio masivo (Ley 1682 de 2013, art. 2°).

Por otro lado, en lo concerniente a la problemática de la infraestructura, es indicado mencionar que, a raíz de los cambios socioeconómicos y el alto índice de corrupción en el sector público, junto a la inestable orientación en la contratación para efectuar proyectos de obras públicas, sumado a la dilación

en el desembolso de recursos ordenados para la construcción de calzadas y autopistas, y la limitación en presupuestos que daban como resultado obras inconclusas que probablemente requerirían a largo plazo una nueva obra complementaria, hacían necesario la construcción y el mantenimiento de un sistema de transporte que se caracterizara por su ligereza, innovación, eficiencia y seguridad.

La necesidad de invertir en el mejoramiento del sector de transporte en Colombia implicó la exigencia de una convocatoria de un grupo de ciudadanos especializados en infraestructura de transporte, para que identificaran las problemáticas más relevantes en este tema, y a su vez proporcionaran recomendaciones y alternativas que contribuyeran a solucionar la manifiesta tardanza en infraestructura de transporte; ese documento, realizado por dichos ciudadanos, adquirió el nombre de “Comisión de expertos en infraestructura”, lo que originó la solución, como reiteradamente se aplica en Colombia a cualquier necesidad de la población, de la promulgación de la Ley 1682 de 2013 (Comisión de Infraestructura, 2012, p. 7).

La creación de esta norma permite entonces que se facilite la construcción y se mantenga un sistema de transporte eficiente y moderno, sin dejar a un lado la obligación a la cual la administración se compromete, que consiste en acogerse a políticas dirigidas al ideal de desarrollo en infraestructura vial, permitiendo mayor satisfacción para la comunidad en el desplazamiento por las vías y carreteras que conectan todo el territorio colombiano, y aunque la mencionada ley no abarca todo el campo normativo de la infraestructura general y los sistemas de transportes, es el acercamiento a la responsabilidad con la que se deben desarrollar las obras; es también el indicador para llevar a cabo la contratación con las personas que se encargan de efectuar dichas construcciones, y por último, como deber del Estado de promover el bien común, es la positivización del alcance del derecho al transporte público, pues

es la eficiente movilidad la que permite la efectividad de este Derecho Fundamental (MINISTERIO DE TRANSPORTE, 2015. p. 12).

2. RELACIÓN ENTRE CONTRATACIÓN Y LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Si bien es cierto, la contratación es la herramienta para la materialización de los proyectos de infraestructura, ya que por medio de esta se impulsa el desarrollo de las obras y se adquiere una correcta organización que permite satisfacer cada etapa de manera responsable y comprometida, en pro del bienestar y el respeto a las estipulaciones contractuales.

Esta herramienta permite convenir una obra innovadora que admita competir internacionalmente y genere mejor calidad de vida, creando a su vez atracción de construcciones novedosas por quienes visitan nuestro país.

Por consiguiente, la contratación en proyectos de infraestructura se enmarca en una serie de fases que conjuntamente optimizan la finalidad para la cual es mediadora. Para empezar, el gobierno es el encargado de la concepción de la obra, lo que se traduce en la planeación en el sistema de transporte, analizando el área donde ha de desarrollarse el proyecto, examinando la viabilidad de esta misma, no obstante, también es obligación del Estado lo concerniente a los estudios de prefactibilidad y factibilidad, los cuales permiten el ajuste del proyecto a los presupuestos destinados para su ejecución; seguidamente es indispensable, en este caso en concreto, la adquisición oportuna de la licencia ambiental y los permisos mineros que sean requeridos para la obtención del predio o el sitio específico donde se realiza el proyecto de infraestructura, sin ser menos importante la debida licitación y adjudicación, que darán paso a la construcción para concluir la gestión contractual.

Esta consecuencia objetiva no sería posible desarrollarse sin la observancia del cumplimiento de la Ley 1682 de 2013, puesto que el marco normativo proporciona las medidas para lograr el perfeccionamiento de los ansiosos proyectos de infraestructura en temas de transporte (ROJAS, 2016 p. 26).

En definitiva, la contratación pública para el cumplimiento de los diseños de infraestructura es indispensable, pues si se realiza una buena aplicación de los principios que rigen, tanto la propia contratación como los fines esenciales del Estado, se estaría logrando no solo confianza por parte de la comunidad para con su administración, sino que se estaría contribuyendo a su vez en el crecimiento y desarrollo social, por lo que tanto aspiran los colombianos, toda vez que gozar de obras seguras, confiables e innovadoras, no solo extiende la satisfacción del cumplimiento del derecho fundamental al transporte público, sino que le hace sentir a cada miembro del territorio como contribuyente al tan idealizado concepto de país desarrollado.

3. PROBLEMÁTICA DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL

Una de las finalidades del Estado es generar desarrollo para su población, el cual se produce en gran parte con el implemento de obras de infraestructura de transporte seguras e innovadoras mediante la celebración de contratos por medio de licitaciones públicas, con particulares o con entidades privadas dedicadas a estas actividades, pero para cumplir con esta finalidad es indispensable el control que se hace previamente a la celebración y ejecución de este.

Así como lo regula el artículo 39 de la Ley 1682 de 2013, los ya dichos son indispensables para la celebración de contratos, claro está, entonces, que una de las finalidades del ejecutivo es generar desarrollo a través del crecimiento vial de infraestructura. Haciendo un paréntesis, es relevante traer a colación que Colombia es uno de los países con menos desarrollo vial en américa

latina, lo que no depende de la potencia económica del país, ya que existen otros países que están en vía de desarrollo y sin embargo tienen mejor infraestructura vial que Colombia, por causas como falta de planeación de las obras, al igual que la falta de ingeniería, adquisición de los predios para las obras de infraestructura vial, y el alto índice de corrupción, ya que los recursos no se invierten correctamente, a diferencia de otros países como Ecuador, Perú, Chile, entre otros (Ley 1682, 2013, art. 39) (ELI DAVID, 2018).

También es importante aclarar que el crecimiento y desarrollo vial de infraestructura genera un gran impacto en el medio ambiente, ya que para la ejecución de las obras se da la contaminación a las fuentes hídricas y biológicas de Colombia.

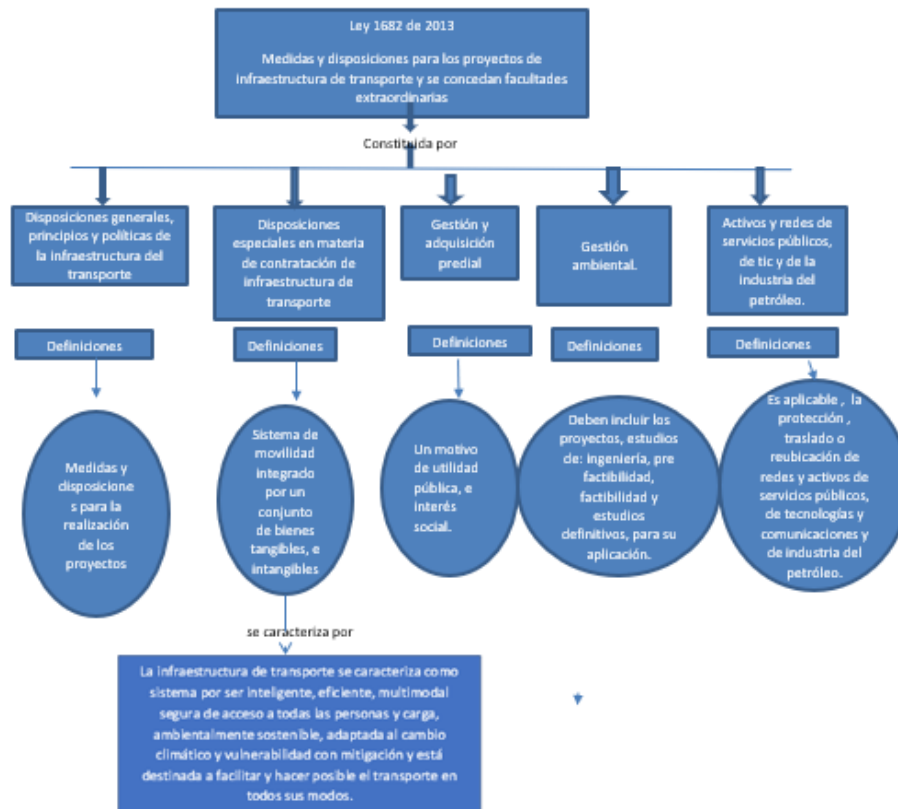
Ahora bien, en Colombia el principal generador económico son los productos agrícolas, que surgen de las riquezas biológicas naturales que poseen nuestro país. Entonces la problemática, interrogante reflexión que genera este trabajo, es: ¿Cuál es más importante, un derecho constitucional que protege el medio ambiente, o un deber del Estado, que es garantizar el desarrollo de sus habitantes? Por eso los argumentos narrados anteriormente producen la idea de hacer una ponderación que parte del deber del Estado con la celebración de contratos para generar un desarrollo vial o un derecho constitucional, que bien es protegido por la Constitución (1991).

No obstante, sabemos que si el Estado protege mucho ese derecho con rigidez, estaría dejando de lado una de sus finalidades en cuanto al desarrollo, y es por lo que la presente ley hace control en cuanto a la ejecución de estas vías.

Es cierto que siempre va a existir un gran impacto ambiental, entonces es considerativo que el crecimiento vial y el desarrollo infraestructural son una especie de mal necesario, el cual, si no se lleva a cabo por proteger otros

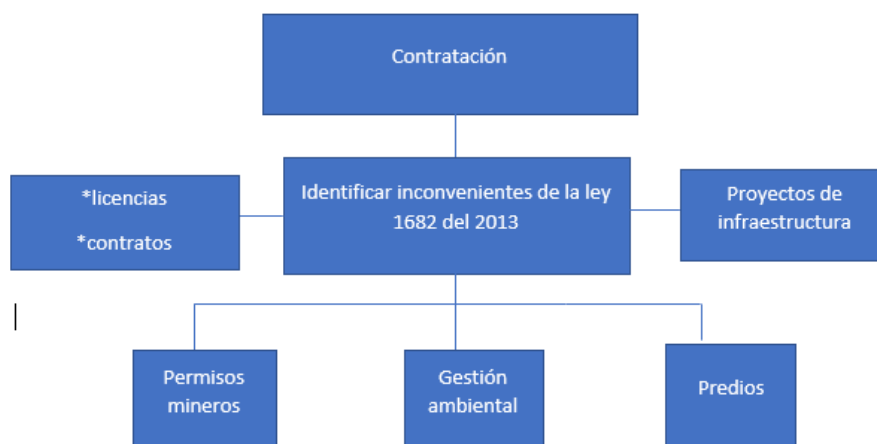
derechos, se estaría de cierta forma limitando determinada sociedad en referencia al desarrollo.

A continuación se presenta un cuadro que procura describir la estructura de la Ley 1682 de 2013.



Fuente: Ley 1682 de 2013

Ahora bien, con el propósito de analizar el contenido de la ley de infraestructura se plantean los principales asuntos que desarrolla la norma, en relación con el contenido dirigido a la contratación pública.



Fuente: Ley 1682 de 2013

Por consiguiente, se hace necesario abarcar el tema de los inconvenientes acerca de los permisos mineros y ambientales para la ejecución de los proyectos de infraestructura.

En cuanto al desarrollo de una actividad que genere algún desgaste ambiental, o impacto de los recursos ambientales, se debe obtener estos permisos mineros o licencias ambientales (LA REPÚBLICA, 2013, p. 6), y estos se encuentran regulados en la norma 1682 de 2013, sin embargo, los tiempos que señala la norma para los respectivos trámites, en su mayoría de veces, no se cumplen, por diferentes razones, la primera de ellas es la acumulación de aquellos procesos en las entidades correspondientes, sin dejar a un lado las negligencias, sumado a la falta de personas idóneas para la ejecución de estas actividades, lo que produce que los proyectos se dilaten y se extiendan necesitando repetidamente un nuevo proyecto que termine la obra.

Así mismo, hablando de la problemática de las licencias ambientales (en cuanto a la dirección, permisos y trámites) se adquiere el permiso a la ejecución de un proyecto de infraestructura para que este pueda hacer uso de los recursos ambientales, aunque la mayoría de las veces obteniendo estos

permisos se puede evidenciar un daño y desgaste al medio ambiente y a los recursos naturales, ya que esta problemática no es irreversible (PRIETO, 2017, p. 10).

Ahora bien, para poder obtener estas licencias el dueño de la obra, que usualmente en estos contratos es el concesionario, debe presentar una investigación detallada del impacto ambiental que va a generar en el medio, para así tener medidas reparadoras en caso de que este se afecte, incluyendo solución o disminución, y generando reparo al entorno ambiental, lo que generaría un alivio y atenuación al problema, ya que se puede evidenciar que en la cotidianidad se presenta un estudio de impactos ambientales incompletos, ocasionando deterioros y, más aún, como si el medio ambiente se tratara de algo que por su misma esencia volviera a reconstruirse.

Por esta razón es que en el ordenamiento jurídico, en razón a los temas de infraestructura, existen vacíos que producen menoscabo de los derechos de las personas, como es el caso del derecho a un ambiente sano, el derecho fundamental a la salud, y por supuesto, el derecho a que “el Estado planifique el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” (MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, 2018), y precisamente cuando las licencias ambientales y los permisos mineros son otorgados, pero en el desarrollo de la obra no se cumple la protección a la cual se someten los contratistas con dichos permisos, estos derechos se vulneran y generan en la sociedad disconformidad con las máximas autoridades, lo que puede aumentar el índice de violencia y la comisión de delitos, sumado a la disminución en nuestro ecosistema, ya que todas las riquezas que este contempla se extinguen sin que se medie la problemática, y por esta razón la norma creada con las medidas y disposiciones para proyectos de infraestructura debe ser radical y sumamente cuidadosa en asegurarse de que, antes de la adjudicación de los contratos, se revise que existe en debida

forma la entrega de la licencia ambiental con dos especificaciones importantes: la explotación ambiental que puede ser susceptible de corrección, y la seguridad jurídica en beneficio del bien común (Const.,1991, art. 79).

En este mismo sentido, dichas entidades son responsables de otorgar los permisos y poseen de discrecionalidad, lo cual no le permite conocer cuáles fueron las razones para otorgar dichos permisos, y si este verdaderamente tiene la protección correcta al medio ambiente, por lo que se debe evaluar las prácticas existentes para mejorar la expedición de las licencias ambientales y poder tener un estándar de calificación de la obra, donde siempre se basan en una línea de calificación en el documento y puedan observar muy detalladamente a la hora de darle ese visto bueno, y entregar estas licencias o permisos mineros sin obviar, por supuesto, la parte de los predios, es decir, la gestión y adquisición predial.

En la actualidad es posible darse cuenta que una de las cosas más importantes para la infraestructura de transporte es la negociación para la adquisición de predios necesarios para las obras; poder contar con ese terreno es indispensable para los proyectos de infraestructura que se quiere realizar, estos predios también los solicitan para futuras obras que se puedan realizar en las vías, ya que lo que se necesita es mejorar la movilidad en el entorno, evidenciándose que en Colombia existen muchos conflictos en cuanto a los territorios, lo cual va generando un índice de atraso en las obras y problemas en los contratos por el incumplimiento del tiempo pactado; esto mismo ha generado costos elevados en las obras y también se ha convertido en motivos de disculpa para no realizar las inversiones pertinentes donde el dueño de la obra no cumple con las obligaciones pactadas, basándose en esto como pretexto, en retrasos que pueden ocurrir por muchos factores que se pueda presentar, como por ejemplo con los dueños de los terrenos.

En este orden de ideas, el artículo 58 de la Constitución Nacional (1991) reza que

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones, como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio (art. 58).

Fundamentado en este precepto constitucional el legislador creó una serie de leyes con el fin de gestionar los predios a utilizarse en la infraestructura de transporte en Colombia.

No obstante, así existan varios tipos de procedimiento como la enajenación voluntaria, la expropiación judicial y la expropiación administrativa, en muchas ocasiones la propiedad como función social implica desavenencias en el colectivo, ya sea por la ventaja que tiene el Estado al momento de pagar el valor comercial e indemnizar al dueño del predio negociante o sujeto de expropiación, o por los temas de corrupción que se manejan en la contratación estatal, puesto que no es lo mismo ceder, negociar o, en últimas, cumplir una orden judicial, pero recibir como recompensa no solo el pago y la indemnización a la que tiene derecho, sino el valor agregado de la obra, a tener que prescindir de un bien inmueble, muchas veces con arraigos familiares y

afectos emocionales, los cuales no se suplen con ninguna cantidad de dinero, y no recibir ese valor agregado, no ver suplido ese sentimiento de haber salido de su bien casi de manera obligatoria, pero con la satisfacción de ver, gozar y además haber sido parte intrínseca del desarrollo de su comunidad, de su ciudad, de su región y de su país.

Este mismo sentimiento acoge a las familias dueñas de los predios con solicitudes de restitución o inscripción en el registro de tierras despojadas o abandonadas, que no solo han tenido que sufrir el desplazamiento de sus inmuebles de manera violenta por el insistente conflicto armado, sino incluso con las promesas del proceso de paz de poder volver a ser parte de ellas, tienen que verse obligadas a entregarlas, o más bien, a no volverlas a recibir por la imposibilidad jurídica según la Ley 1448 de 2011, a raíz de la inclusión de sus predios en los proyectos viales aprobados por el gobierno Nacional, los cuales son sujetos de saneamiento automático por motivos de utilidad pública, es decir, *“la depuración de cualquier vicio o conflicto relativo a su titulación y tradición para que éste no pueda ser perturbado por ninguna acción posterior”* (Decreto 737 de 2014) es decir, la minimización de los riesgos del proyecto y, consecuentemente, proteger la utilidad pública del mismo.

Este sin sabor persiste, y en mayor proporción cuando la entidad es la que debe hacer el avalúo comercial, y “entendiéndose esto como el precio más probable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actúan libremente, con el conocimiento de las condiciones jurídicas que afectan el bien” (MALDONADO, s.f.) y utilizándose cualquiera de las modalidades para obtener el bien inmueble, ya sea para la adquisición o expropiación del bien requerido para el proyecto de infraestructura de transporte determinado, lo debe que realizar el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2017, p. 8).

Esta entidad juega un papel importante para llevar a cabo los proyectos, pues es la encargada, entre otras cosas, de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble y adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial, y dentro de ese marco elaborar y comunicar los avalúos de bienes inmuebles de interés para el Estado en todo el territorio nacional, de conformidad con las disposiciones vigentes, y los peritazgos y dictámenes que soliciten las entidades estatales, pero que por problemas administrativos muchas veces no goza de la confianza de la comunidad en general, puesto que, siendo una entidad que pertenece al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y esta a su vez adscrita a la Presidencia de la República, deja esa sensación de falta de imparcialidad frente a los avalúos, dándole una supuesta ventaja al Estado.

Lo anterior, sumándole a la situación el problema presupuestal del que viene siendo sujeto el IGAC (2017, p. 8) en sus últimos años, el cual le ha traído serios inconvenientes en la contratación del personal idóneo para su misión, y que incluso ha llevado al Estado a ocupar profesionales privados para lo pertinente, lo que hace que a la hora de realizar los avalúos haya una percepción de la falta de una verdadera justicia en ellos; obviamente cuando se trate de demostrarlo, será el actor determinado quien deba señalar precisamente su incorrección, caso que no nos ocupa, en cambio sí exponer el problema, además porque

(...) en esa línea de pensamiento, todos aquellos daños que logren demostrarse y que hayan tenido origen en la decisión de privar a un particular del derecho de dominio, deben ser plenamente indemnizados, siempre y cuando exista un nexo de causalidad entre el daño inferido y la determinación administrativa mediante la cual se ordena la expropiación (CONSEJO DE ESTADO, 2012).

Lo anteriormente mencionado se podría enfocar en el hecho de que el avalúo se realiza sobre un terreno que va a ser desarrollado, es decir, que va a ser objeto de una importante transformación urbanística, con factores que deberían ser determinantes como la calidad o condición socioeconómica del propietario, por lo tanto los gastos y perjuicios sujetos a la expropiación, deberían estar ligados pero no en cuanto a la valoración del inmueble, sino en cuanto a la protección social, esto debido a la premisa usualmente utilizada que consta de que un terreno vale lo que se puede hacer en él, y a que la norma sobre la que se fundamenta el tema en cuestión jamás podrá estar por encima de aquellos bienes tutelados como fundamentales.

No obstante lo anterior, no se deja de entrever en esta norma rectora de los proyectos de infraestructura de transporte el intento de favorecer la eficaz planificación, contratación y ejecución de las obras viales que demanda el desarrollo del país, pues existe una obviedad en la necesidad de una planificación del Estado de una estructura de transporte adecuada, que permita el avance como país en vía de desarrollo, traslado de mercancías, movilidad de los connacionales, intercambio de artículos y cumplimiento de los tratados de libre comercio, ya que se debe tener en cuenta las vías terciarias que unen cabeceras municipales con el resto de los territorios nacionales, sin embargo, no están inventariadas ni se cuenta con información sistematizada acerca de su estado, de hecho, **una gran porción de ellas no ha tenido ningún tipo de intervención.**

Esta incertidumbre impide estructurar planes de infraestructura a largo plazo, pues a falta de estadística certera no se pueden generar proyectos que beneficien poblaciones recónditas y olvidadas, donde en definitiva sí se vería el beneficio, situación que probablemente en los departamentos, distritos y municipios principales no se note en gran proporción, pero que en las áreas donde serían de influencia directa de los proyectos, y en comunidades que no tienen acceso ni a una carretera decente, definitivamente este sería

indudable, porque, a diferencia de otras obras, las de infraestructura de transporte tienen seguramente una huella notable, pues el empleo generado, la disminución de los costos de transporte, el movimiento de la economía, aumento de usuarios de las vías, minimización de los traslados, consecución de proyectos productivos, levantamiento y hasta reestructuración de localidades sensibles por problemas de pobreza, de olvido estatal, de conflicto armado, de falta de educación y de recursos, hacen que el costo y hasta el traumatismo de los procesos de expropiación sea directamente proporcional con el beneficio de la obra, puesto que como ciudadanos recuperaríamos la confianza en que estos tipos de contrato son para favor de la comunidad en general, tal y como es el precepto Constitucional y no solo para los contratistas y el Estado.

Dentro de este mismo contexto, los problemas surgidos a la hora de negociar la adquisición predial se dan en muchas ocasiones porque el dueño está cobrando lo que considera justo por su bien, pero el Estado, o no paga ese precio u ofrece un precio diferente, incluso muy por debajo del esperado, generándose así un conflicto, ya que si este precio ofrecido no es aceptado, el mismo Estado contrata un perito, el cual finalmente es el que da el valor, que casi de manera obligatoria debe ser consentido por el propietario, lo que sigue generando una desventaja frente a las dos partes; la una por ser una parte activa, y la otra pasiva frente a la negociación, lo que consecuentemente conlleva a instancias judiciales que no permiten la aplicación de la norma y dilatan los procesos contractuales desde su planeación hasta su cumplimiento.

Por otro lado, hablando del alumbrado público, pueden existir impedimentos por algún imprevisto que genere baja estructuración en el tema en ese lugar, y estas redes no tengan su organización adecuada, es por este motivo que también se hace tan importante el conocimiento de la Ley 1682 (2013), la cual brinda soluciones en diferentes aspectos.

En primer lugar, la ley es precisa en señalar los parámetros que deben regirse en la celebración de contratos, los cuales pueden no cumplirse debidamente en la fecha propuesta, tanto por el contratista como por los terceros que intervienen en el proceso; y llegado el caso que no se cumpla, establece también las sanciones pertinentes consagradas en la ley para el infractor con el fin de que la solución del conflicto se pueda dar en un tiempo pertinente para el beneficio de toda la sociedad, porque se está hablando no solo de un contrato o de una obra, sino del mejoramiento del sector vial tanto nacional como internacional y de sus inversiones (Ley 1682 de 2013).

Si no se logra establecer todo un escenario propicio para que la contratación se celebre tanto en su etapa precontractual como en su etapa contractual y de liquidación, los proyectos van a fracasar y la gente no va a obtener los proyectos deseados, llegando a la conclusión de que sin estos proyectos se estaría hablando de un estado fallido, y a ningún gobierno le interesaría que se destaquen sus metas caídas y que no se vieran reflejados en ese voto de confianza que una vez hicieron a ese gobierno, siendo así un gobierno fracasado. Es por esto que se deben realizar mejores contratos y estar más alertas acerca de estas licencias ambientales, y de lo que está pasando alrededor de todo un megaproyecto, sin dejar de lado la autoridad correspondiente para este caso, teniendo así más vigilancia por otras entidades profesionales que puedan ayudar para que no ocurra fracasos en cuanto a proyectos de infraestructura (ANGULO, 2012, p. 19).

4. DESAFÍOS DE LA LEY 1682 DE 2013 Y LAS NORMAS QUE LA MODIFICAN

Con la implementación de esta ley en el ordenamiento jurídico colombiano, en lo concerniente al tema de la infraestructura de transporte, se ha evidenciado la satisfacción en los asuntos dirigidos al procedimiento que debe efectuarse para una correcta ejecución de los proyectos de infraestructura,

específicamente en temas tan susceptibles para la sociedad, como es el caso de la adquisición y expropiación de predios para el desarrollo de los mencionados proyectos, sin olvidar, claro está, el resto de asuntos que ocupa la ley para solventar problemáticas enfatizadas con el anhelado progreso social, cultural y económico que pretende el Estado por medio de la inversión en proyectos de infraestructura de transporte (Ley 1682 de 2003).

No obstante, es claro que la finalidad de las reformas, en su mayoría de veces, es solucionar ámbitos sociales y propender por una regla que sea más benéfica para la comunidad, y que a su vez sea medio para alcanzar un mejor desarrollo y bienestar de la población, premisa de la cual la Ley 1682 de 2013 no es excluyente, puesto que, a pesar de ser una ley relativamente moderna, efectuada en el primer gobierno del anterior presidente de la República, el señor Juan Manuel Santos Calderón, y la cual goza de medidas óptimas y disposiciones conducentes para el desarrollo de proyectos de infraestructura, requería de cambios parciales que han de ser descritos por otra normatividad, lo que genera un amplio margen en temas de infraestructura, para investirla de mayor seguridad y proporcionarle mayor confianza y seguridad jurídica a los particulares que se benefician con esta, ya sea por la utilización y disfrute de estos proyectos, como también para aquellos que se adhieren a ser partícipes de la ejecución y la construcción de estas obras, es por esto que la Ley 1742 de 2014 es llamada a remediar la situación anteriormente mencionada, sin ser menos importante la Ley 1882 de 2018, la cual es necesario tenerla en cuenta en lo relativo al procedimiento de la contratación, tema de suma importancia para la ejecución de los proyectos (Ley 1882 de 2018).

En primer lugar, la Ley 1742 de 2014 transforma la norma en dos aspectos fundamentales: la adquisición de predios necesarios por parte del Estado, y el respeto por el derecho fundamental al debido proceso en la ejecución de las obras.

Conforme a lo anterior, esta ley busca ser considerativa con el dilema de la gestión predial, donde la regla general, de conformidad con la Carta (1991) no varía, la cual consiste en que no debe concebirse una expropiación sin previa indemnización, pero le da un mayor alcance, donde el Estado podrá adelantar en cualquier momento esta actividad con fundamento en el interés general, siempre y cuando se realice una exclusiva notificación al poseedor para que el Estado así conozca claramente las personas con quien se llevará a cabo el intercambio, y también que no se le otorgue tanta trascendencia a la ley, donde ella en determinados casos no puede seguirse estrictamente conforme a su tenor literario, puesto que esto conllevaría a vulneración de derechos, lo que quiere decir que precisamente en temas como los del resarcimiento por la entrega del bien al Estado varía según el caso en concreto, donde la ley no puede estandarizar un monto de indemnización para todos los eventos, puesto que se estaría impidiendo una recompensa justa para con los terratenientes gestores con los planes de la administración en resguardo del bienestar colectivo.

Adicionalmente, dicha norma es clara en reiterar la garantía del derecho fundamental al debido proceso dentro de las medidas que adopte el Estado en la Ley 1682 de 2013 para permitir la ejecución de las obras, y esto se evidencia en la modificación a varios artículos de la ley en mención, donde el respeto por las estipulaciones contractuales es fundamental para la buena marcha de los proyectos de infraestructura (Ley 1742 de 2014, art. 20).

Por otro lado, la Ley 1882 de 2018 no proporciona reajuste a la mencionada ley de infraestructura de transporte, sin embargo, su importancia radica en las orientaciones que le atribuye a la contratación pública en Colombia. Si bien es cierto, sin la contratación no se materializan las obras de infraestructura, como se mencionó anteriormente, es la herramienta principal por medio de la cual se hacen posibles las ejecuciones de ellas, por lo que abordar este campo

normativo es indispensable, especialmente porque esta es clara en señalar que en la entrega del predio para realizar la obra el Estado tiene la facultad de descontar del respectivo valor lo referido a gravámenes, impuestos, medidas cautelares y demás situaciones que presente el bien, lo que quiere decir que, además de otorgarle garantías a los propietarios de los bienes despejados, como el caso de las indemnizaciones, también se le presenta al Estado la posibilidad de adquirir el bien por un precio justo, situación que refleja un equilibrio en la gestión predial, pues existen situaciones en que sea el Estado el que se vea transgredido cuando se trata de adquisiciones de predios que imponen responsabilidades, como los pasivos en sus impuestos (Ley 1882 de 2018).

Finalmente, se puede deducir que ambas leyes son indispensables para integrar la aplicación de la Ley 1682 de 2013, puesto que es vital que temas importantes tengan regulación jurídica, más aun si se observa desde la obligación del legislador de crear y modificar las normas para asegurar la convivencia, garantizar la existencia de los derechos, entre otros propósitos del Estado para con su población. (Ley 1682 de 2013).

CONCLUSIONES

A partir de lo escrito en este artículo reflexivo, sobre la norma de infraestructura vial en Colombia y su aplicación, podemos extraer las siguientes conclusiones:

Como conclusión general puede surgir, al desarrollar el presente trabajo, la duda de si es más importante un derecho constitucional que garantiza el medio ambiente sano como deber del Estado, o promover el desarrollo de la comunidad, la cual se logra en gran medida con la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte; ambos preceptos son protegidos por la Constitución (1991), pero se surte la necesidad de hacer una ponderación

entre uno y otro, pues sabemos que si el Estado se orienta más en promover el desarrollo del entorno de la población, y no controla suficientemente los permisos otorgados para los proyectos, ni el resarcimiento que debe hacerse al entorno con la realización de estos, se vería vulnerado el ambiente sano con la ejecución de grandes obras.

De igual forma, debe especificarse que la Ley 1682 de 2013, además de tratar temas tan importantes como la contratación, los permisos ambientales, la adquisición predial, los conflictos entre las obras, y las minas y redes de servicios públicos, también estandarizó los procesos, evitando así trámites innecesarios y agobiantes a la hora de realizar los procesos de contratación, lo cual se ve reflejado en la ejecución de las obras.

Además de ello, la Ley 1682 de 2013 no se aplica correctamente, dado que la falta de planeación de las obras, la falta de ingeniería, la poca remuneración en las adquisiciones de los predios para los proyectos de infraestructura de transporte, y la corrupción en el manejo de los recursos que no se invierten apropiadamente, generan que al momento de desear su cumplimiento se deba incurrir a presionar para que por lo menos se ejecute el tiempo establecido.

BIBLIOGRAFÍA

ANGULO, C.; BENAVIDES, J.; CARRIZOSA, M.; MONTENEGRO, A.; PALACIOS, H.; PERRY, G. y BERNARDO, V. (2012). *Comisión de Infraestructura*. Bogotá. Disponible en: www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/infraestructura.pdf.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2013). Ley 1682. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2014). Ley 1742. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2014). Ley 1882. Bogotá: Imprenta Nacional.

CONSEJO DE ESTADO (2012). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de agosto 2. C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia. Rad. 25000-23-24-000-2004-00030-01(17439) Actor: Instituto de Fomento Industrial (IFI) en liquidación. Demandado: Superintendencia Financiera de Colombia.

CONSEJO DE ESTADO (2012). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de agosto 30. C.P.: Marco Antonio Velilla Moreno. Rad. 25000-23-24-000-2004-00477-01 Actor: Jorge Rodríguez Rojas. Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano

Constitución Política de Colombia (1991).

HERNÁNDEZ B., L.F. (2015). *La Ley de Infraestructura de Transporte y la preservación “a toda costa” del interés viario. Estudio de las licencias especiales para el desarrollo de vías de interés particular y el asiento de redes lineales como medida de eficacia.* Disponible en: revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/4406

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (2107). *Informe de Gestión del Sector Estadístico. Programa de capacidades institucionales y locales en políticas e instrumento en gestión de suelos.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/informegestionsectorestadistic_oigac2016-2017_final1_0.pdf

MALDONADO, M.M. (2010). *Funcionamiento del mercado del suelo*. Disponible en: www.institutodeestudiosurbanos.info/coleccion-de-documentos/actividades-academicas/gestion-del-suelo-area-metropolitana/curso-funcionamiento-del-mercado-del-suelo/minicurso-6-expropiacion/1040-expropiacion-colombia-1-maldonado-mercedes-2010-presentacion/file

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2018). Ley 1742. Bogotá: Imprenta Nacional.

PRIETO G. y PINILLA (2017). Concepto a Fedesarrollo sobre *Normativa y Jurisprudencia Ambiental Sobre Licencias y Permisos*. Bogotá:

ROJAS, D.M. (2016). *Desarrollo vial en Colombia y el impacto de las vías de cuarta generación*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

SECRETARÍA DEL SENADO (2014). Ley 1882. Bogotá: Imprenta Nacional.

SENADO DE LA REPÚBLICA (2013). Ley 1682. Bogotá: Imprenta Nacional.