

**INFORME FINAL DE PRACTICAS
AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI**

**OSCAR YESID CABEZAS CARDENAS
ESTUDIANTE**

**CIENCIAS POLITICAS Y GOBIERNO
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
SECCIONAL BUCARAMANGA**

2022

**INFORME FINAL DE PRACTICAS
AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI**

**OSCAR YESID CABEZAS CARDENAS
ESTUDIANTE**

**CIENCIAS POLITICAS Y GOBIERNO
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
SECCIONAL BUCARAMANGA**

**SARA NATALIA LOPEZ MARTINEZ
DIRECTORA DE PRÁCTICA**

Tabla de contenido

Resumen	5
Abstract	6
Introducción	7
Ficha técnica de la práctica.....	8
Contextualización y problema.....	9
Justificación.....	12
Antecedentes normativos.....	13
Análisis conceptual y teórico	16
Actividades realizadas y resultados obtenidos	24
Conclusiones	49
Referencias bibliográficas.....	52

Índice de tablas

Tabla 1	8
Tabla 2	13
Tabla 3	46

Resumen



RESUMEN GENERAL DE TRABAJO DE GRADO

TITULO: Informe Final De Prácticas Agencia Nacional de Infraestructura – ANI

AUTOR(ES): Oscar Yesid Cabezas Cárdenas

PROGRAMA: Ciencias Políticas y Gobierno

DIRECTOR(A): Sara Natalia López Martínez

RESUMEN

El análisis y seguimiento legislativo es una práctica necesaria en todas las entidades públicas del Estado, muchas iniciativas traen modificaciones o reformas implícitas que no son identificadas con antelación, generando que se apruebe una norma que puede tener repercusiones considerables en la ejecución de un programa o proyecto, desestabilizando el equilibrio económico y llevando a sobrecostos, no obstante, el principio y esencia de las entidades de gobierno se deben centrar en la prestación de servicios que salvaguarden lo social por encima de intereses netamente económicos. En el presente informe se hace un recorrido contextual de la transformación institucional de la ANI relacionándose con el enfoque neoinstitucional; para esto se hace una revisión de los cambios normativos, conceptuales y teóricos determinantes en esta. Posteriormente se señalan las actividades desarrolladas en el marco de la pasantía con la entidad, las cuales se centraron en realizar seguimiento y análisis a los proyectos de ley tramitados en el Congreso de la República, los cuales permitieron integrar los conocimientos interdisciplinarios de la ciencia política para dar una nueva perspectiva de abordaje al análisis, permitiendo generar aportes donde anteriormente la ciencia jurídica era la única determinante.

PALABRAS CLAVE:

Política pública, proyecto de ley, normativa, economía, impacto, tarifa, contratación, legislativo, equilibrio, equidad.


V° B° DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO

Abstract



GENERAL SUMMARY OF WORK OF GRADE

TITLE: Final Internship Report National Infrastructure Agency – ANI
AUTHOR(S): Oscar Yesid Cabezas Cárdenas
FACULTY: Ciencias Políticas y Gobierno
DIRECTOR: Sara Natalia López Martínez

ABSTRACT

The legislative analysis and follow-up is a necessary practice in all public entities of the State, many initiatives bring implicit modifications or reforms that are not identified in the process, it generates the approval of a norm that may have considerable repercussions in the execution of a program or project. Also, destabilizing the economic balance and leading to cost overruns, however, the principle and essence of government entities should focus on the provision of services that safeguard the social over purely economic interests. In this report, a contextual tour of the institutional transformation of the ANI is made, related to the neo-institutional approach. For this, I made a review of the normative, conceptual and theoretical changes that have determined this. Subsequently, the activities developed within the framework of the internship with the entity are pointed out, which focused on monitoring and analyzing the bills processed in the Congress of the Republic, which allowed to integrate the interdisciplinary knowledge of political science to give a new perspective of approach to the analysis, allowing to generate contributions where previously the legal science was the only determining factor.

KEYWORDS:

Public policy, bill, regulations, economy, impact, fees, contracting, legislative, balance, equity.

V° B° DIRECTOR OF GRADUATE WORK

Introducción

El presente informe recopila el ejercicio de practica - pasantía realizado a través del Programa Estado Joven del Ministerio del Trabajo el cual se llevó a cabo en la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI con relación al estudio y análisis legislativo de proyectos de ley que inciden en la dinámica de la entidad, referentes a la política pública, a la regulación fiscal, a la protección medioambiental y a los demás procesos administrativos y de gobierno que impactan económica y políticamente a la entidad. A lo largo del mismo se evidenciaran las actividades desarrolladas en el marco propuesto y requerido por la entidad, estas correspondieron a cuatro, vinculadas con el manejo de bases de datos, emisión de informes, cuadros y hojas de cálculo, las cuales permitieron correlacionar los resultados obtenidos tras la visualización de sesiones de debate, con los saberes aprendidos y adquiridos en la materia, los cuales guardan relación en gran medida con la transformación neoinstitucional en dos vías, en la entidad misma y en la interpretación socio-económica de las iniciativas legislativas que se conciben con rezagos estado céntricas en sus impactos.

Este trabajo, pretende mostrar la conexión existente entre el análisis legislativo y las políticas públicas, dado a que la determinación del primero, es en muchos casos el inicio o planteamiento que dan vida a las políticas públicas. También se busca demostrar las concepciones neoinstitucionalistas que operan desde la ANI como entidad, el estudio legislativo, y su relación con el Congreso. Finalmente se resaltan aspectos importantes y a considerar en la dinámica del programa, del acompañamiento en la entidad y de las funciones realizadas.

Ficha técnica de la práctica

TABLA 1

Ficha técnica de la práctica.

LUGAR Y FECHA	Bogotá D.C, 23 de mayo de 2022
NOMBRES Y APELLIDOS	Oscar Yesid Cabezas Cárdenas.
ID ESTUDIANTE	000219233.
PROGRAMA ACADÉMICO	Ciencias Políticas y Gobierno.
NOMBRE DE LA EMPRESA O ENTIDAD RECEPTORA	Agencia Nacional de Infraestructura.
SUPERVISOR UNIVERSIDAD	Sara Natalia López Martínez.
CAMPO DE LA PRÁCTICA	Legislativo, gestión pública, políticas públicas, estructura de Estado, gobierno.
OBJETIVO GENERAL	Articular los conocimientos disciplinares de la ciencia política y el gobierno con en el ejercicio profesional en el seguimiento de los proyectos de ley, debates de control político y sesiones del Congreso que se relacionan con la Agencia Nacional de Infraestructura.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar los fundamentos metodológicos, la gestión pública y el gobierno, necesarios para el abordaje de las problemáticas sociales, económicas y políticas. • Utiliza los instrumentos conceptuales y herramientas concernientes del derecho, para analizar la comprensión de los aspectos normativos de la política. • Integrar conocimientos interdisciplinarios conformados para el análisis de escenarios de debate y control a partir de fundamentos del saber politológico y de gobierno.
METODOLOGÍA, INSTRUMENTOS Y RECURSOS	<p>Sistematización de bases de datos / resultados en matriz (Excel).</p> <p>Análisis discurso. Citaciones de sesiones, debate de control político/ audiencias en el Congreso.</p> <p>Análisis contenido. Canales y medios internos dispuestos por la entidad. Páginas de Senado y Cámara.</p> <p>Mapeo de actores. Páginas de Senado y Cámara.</p>
PRINCIPALES ACTIVIDADES A DESARROLLAR EN EL ESCENARIO DE PRÁCTICA LABORAL	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar en el seguimiento de los proyectos de ley que guardan relación con la entidad, que se tramitan en el Congreso de la República. • Hacer seguimiento a las sesiones programadas en el Congreso de la República. • Apoyar en la actualización y administración de las bases de datos y guardar estricta confidencialidad de la información suministrada. • Apoyar en el seguimiento a las citaciones de debate de Control Político y Audiencias Públicas que se realicen en el congreso de la República, en las que se convoque a la Agencia Nacional de Infraestructura.

Nota. Elaboración propia.

Contextualización y problema

La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) según definición de la misma (2016):

Es una Agencia Estatal gubernamental con naturaleza especial, hace parte del sector descentralizado de la rama ejecutiva, cuenta con autonomía administrativa, financiera y técnica, y está adscrita al Ministerio de Transporte según Decreto 4165 de 2011. Tiene por meta coordinar, estructurar, ejecutar y administrar los proyectos de concesiones y otras formas de Asociaciones Publico Privadas en lo referente a la administración, construcción y mantenimiento de la infraestructura pública de transporte y los servicios relacionados.(Párr.1 & 2).

Durante la década de los noventa, Colombia inicio un proceso de vinculación del capital privado para el desarrollo de la infraestructura pública mediante concesiones, el objetivo principal era mejorar la competitividad del país, disminuyendo el costo y tiempo de transporte de personas además de carga, desde las zonas de manufactura y labor hasta los puertos de exportación y las urbes; esto además, suponía una mejora macroeconómica pero también importantes ahorros ambientales, reducción de accidentalidad y disminución en los costos de operación de los vehículos.

Según el Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes (2021), este proceso de vinculación del capital privado en infraestructura ha tenido tres fases principales; el primero se ubica entre 1990-2003, periodo en el cual se emitieron las normas generales de contratación pública como lo fue la Ley 1 de 1991 Estatuto de Puertos Marítimos, la creación del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y la expedición de la ley 80 de 1993 de contratación pública, durante este periodo también se situaron las primeras concesiones de transporte conocidas como la vías de primera y segunda generación 1G-2G relacionadas con el Plan Vial de Apertura de

Cesar Gaviria y con el Conpes 2596 de 1992 con el cual se instauraron los contratos de obra pública mediante el sistema de concesión. Durante la segunda fase 2003-2011 se implementaron medidas de reestructuración institucional y fortalecimiento en los controles de transparencia para el desarrollo de los contratos de concesión, previamente mediante Decreto Ley 1800 de 2003 operaba el Instituto Nacional de Concesiones INCO, entidad que tuvo sucesivas problemáticas disminuyendo su credibilidad y transparencia; durante esta fase se llevaron a cabo la tercera generación de concesiones. En la última fase 2011-2020 se transformó el modelo concesionado con la creación de las Asociaciones Publico Privadas - APP permitiendo avances en materia contractual, institucional, ambiental y de coordinación interinstitucional; es así como, mediante el decreto 4165 de 2011 se transforma la INCO en la ANI, durante este periodo se desarrolla la cuarta generación de concesiones, con 29 proyectos viales mediante el esquema APP.

En los últimos 25 años el gobierno nacional ha estructurado y concesionado un total de 60 proyectos viales, 16 aeropuertos, 61 portuarias y 2 férreas¹, esto ha permitido registrar importantes avances en materia de inversión privada y de deuda, no obstante, es pertinente señalar que la ANI aún se enfrenta a grandes retos en el modelo concesionado y su desempeño, para esto el Conpes 4060 apunta hacia el déficit en el desarrollo intermodal, las limitaciones en materia de gobernanza institucional, la ausencia de mecanismos innovadores de financiación y limitaciones en fuentes de pago, el problemático relacionamiento comunitario o conflictividad social, y la falta de gestión ante el cambio climático e impacto a los ecosistemas.

¹ El consolidado mencionado refiere a datos corroborados en el Conpes 4060, el cual establece los lineamientos de la Política para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte sostenible: quinta generación de concesiones bajo el esquema de APPs, estas toman históricamente los sucesos que son citados en dicho apartado.

Es clave en el desarrollo de la practica entender los problemas que enfrenta la entidad y el motivo por el cual se hizo necesaria mi participación, en ese sentido, se pueden sintetizar las problemáticas previamente mencionadas en dimensiones sociales, ambientales, financieras, institucionales y de gobernanza. A través del ejercicio politológico se puede entender el trasfondo por el cual se hace significativo el análisis de los proyectos de ley, el cual tiene una fase normativa que va ligada con la política pública y la gestión pública, enmarcadas a su vez en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como parte de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, por consiguiente desde el sector de transporte al cual está adscrita la ANI podemos vincular en los objetivos de la entidad el fomento a el trabajo y el crecimiento económico ODS 8, a la industria, innovación e infraestructura ODS 9, a la reducción de desigualdades ODS 10, a promover la acción por el clima ODS 13 y a generar alianzas para lograr objetivos ODS 17.

A causa de lo citado, el contexto legislativo y la iniciativa de parlamentarios opuestos pueden alterar el orden y estructura de los proyectos de concesiones en curso y de aquellos que se encuentran en fase de planeación, esto se relacionaría directamente con las dimensiones institucionales y de gobernanza al entablar un vínculo directo con el quehacer legislativo, sin embargo, no excluye la conexión con las demás dimensiones previamente mencionadas. Es así como surge la necesidad de llevar seguimiento en los proyectos de ley que guardan relación con la entidad siendo característicos en materia de contratación pública, gestión pública y de política pública, estas implicaciones marcan el desarrollo de los proyectos y por tanto impactan en términos sociales, económicos y políticos.

Las actividades propuestas como objetivos de la practica surgen como carencia a una observancia integra de la agenda legislativa y la dación de leyes, estos son aspectos claves para para el análisis de consecuencias o problemáticas que pueden interferir en los objetivos ya propuestos por el gobierno y la agencia, en otras palabras, vincula la toma de decisiones en

el Congreso con posturas e intervenciones en donde la ANI deba tomar parte emitiendo concepto o comentario y así participando en el entorno democrático, por tal motivo, es clave determinar e identificar los problemas públicos así como sus efectos, y estudiar si la solución propuesta por el legislativo realmente provee una solución mediante la norma legal, la política pública o a través de la decisión administrativa. A través de esto se relacionan dos problemáticas que se desprenden de dicha necesidad, por una parte se encuentra el *problema público* del cual se tiene la razón per se del que surgen los proyectos de ley los cuales buscan solventar normativamente un problema social, económico o político; y por otra, está el problema de la entidad el cual es central y surge en términos de la capacidad de seguimiento y rastreo de los proyectos además del análisis discursivo, de contenido, teórico y de actores que puede proporcionar la ciencia política para esta necesidad particular, aludiendo entonces a un problema de carga y ocupación laboral de los consultores, además de competencias que la interdisciplinariedad de la politología puede complementar y aportar en su intervención, las cuales son referentes, entre otras cosas, a temáticas de impacto directo a la entidad como lo son los peajes, la seguridad vial, afectación de la infraestructura, estampillas, contratistas, vías terciarias, residuos sólidos y manejo medio ambiental, arbitraje y conciliación, etc.

Justificación

La razón de ser de la pasantía referida en este informe se sustenta en fundamentos prácticos, en donde, a través del conocimiento metodológico y funcional de los fenómenos políticos, el entramado histórico, de la gestión pública, de la estructura de gobierno y considerando la esencia social o económica de las iniciativas legislativas se aplica la teoría estudiada para así buscar direccionar la toma de decisiones o advertir sobre posibles impactos provenientes de la aprobación de los proyectos legislativos, permitiendo ampliar la intelección y análisis no solo en

términos normativos sino en los beneficios o problemáticas subyacentes adoptadas por la jurisprudencia y las políticas de manera conceptual y de valor, esto, dada la necesidad que tiene la entidad de realizar seguimiento, búsqueda, actualización, estudio y análisis de los diferentes proyectos de ley que intervienen de manera directa o indirecta con la entidad, y las cuales son el punto de inicio para sucesivos cambios sociales, económicos, políticos e interinstitucionales. Para lo mencionado se testimonia las actividades dispuestas en el plan de trabajo y las cuales se erigen igualmente en la resolución vinculante proferida por la ANI.

Antecedentes normativos

Durante el proceso de practica se revisaron fundamentalmente leyes y proyectos de ley, además de documentos oficiales de la entidad como resoluciones y actos administrativos donde se lucidan los procesos, derechos y deberes de los participantes en las diversas dinámicas que vinculan a los actores tanto públicos como privados. A continuación una breve revisión de dicha normativa con la que se ha abordado el seguimiento de los proyectos de ley.

TABLA 2

Antecedentes normativos.

Normativa o literatura	Tema	Concepto y Relación
Ley 5 de 1992.	Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.	Estatuto normativo con la reglamentación y funcionamiento del Congreso de la Republica. Se hizo capacitación legislativa el 3 de febrero, a partir de la mencionada ley se tiene en cuenta los periodos, legislaturas y sesiones así como la composición del Congreso y el uso de las <i>páginas de Senado y Cámara</i> , Gacetas

		y demás para localizar los proyectos de ley.
Ley 80 de 1993.	Estatuto General de Contratación Pública.	En donde se determinan las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. Esta guarda especial relación con la contratación pública y se referencia a partir del art. 32, n° 4 sobre los contratos de concesión.
Ley 1508 de 2012.	Régimen jurídico de las Asociaciones Publico Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y otras disposiciones.	La cual define las concesiones, ámbitos de aplicación en concordancia con los conceptos favorables del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. Supone mejoría en la estructuración técnica, ambiental, social, legal y financiera de los proyectos; hace énfasis en los criterios de identificación, distribución y retribución de los riesgos para administración por los asociados públicos o privados; todo esto mediante el <i>enfoque de evaluación costo beneficio</i> .
Decreto 1467 de 2012.	Por el cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012	Establecen régimen jurídico específico para las Asociaciones Publico Privadas. Permite que los privados propongan proyectos a las entidades privadas.
Decreto 1082 de 2015.	Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.	
Conpes 3760 – Modificado a Conpes 3800	Proyectos viales bajo el esquema de Asociaciones Publico Privadas: cuarta generación de concesiones viales.	Lineamientos de política del programa de cuarta generación de concesiones viales 4G, busca consolidar red vial nacional estableciendo conectividad continua en centros de producción y consumo, con zonas portuarias y de frontera. Se centra en aceleración de la inversión, transparencia, gestión contractual y distribución de riesgos. Se añade herramientas legales para la solución de conflictos

		como el arbitramento de la Ley 1563 de 2012.
Conpes 4060	Política para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte sostenible: quinta generación de concesiones bajo el esquema de asociación público privada – Concesiones del Bicentenario.	Lineamientos de política pública para resolver problemas con la estructuración de la quinta generación de concesiones 5G a través de las APP. Proporciona lineamientos a los modos de transporte en promoción de la intermodalidad, sostenibilidad institucional, financiera, social y ambiental.
Decreto 4165 de 2011 del Ministerio de Transporte.	Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO). Se transforma a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.	Establece el objeto de la Agencia, se establecen los deberes, competencias y funciones, así como la estructura de la entidad, sus órganos de asesoría y coordinación.
Proyectos de Ley que guardan relación y <u>confidencialidad</u> con la entidad.	Peajes, la seguridad vial, afectación de la infraestructura, estampillas, contratistas, vías terciarias, residuos sólidos y manejo medio ambiental, arbitraje y conciliación.	El tema de peajes plantea la modificación, reducción, exención o sobretasa en las tarifas que impacta o no en la remuneración del concesionario y por ende transforma el recaudo fiscal y de los contratos. Respecto a la seguridad vial es clave dado que la ANI en vías concesionadas puede expedir permisos según normativa, además de que debe hacer seguimiento de la planeación sobre proyectos y su efectivo cumplimiento. Por parte de los proyectos de recaudos por estampillas, estos pueden establecer puntajes adicionales para contratar con el Estado, y son necesarios en la formalización contractual. También se tiene en cuenta lo referente al manejo medio ambiental y de residuos sólidos, los cuales son claves en un proceso de modernización, de aprovechamiento de los

recursos, de reciclaje y de protección al ambiente evitando impactos negativos en el suelo, fauna y flora. Cabe considerar que también compete el resto de elementos directos como la infraestructura vial, la contratación per se con entidades públicas y los procedimientos de arbitraje y conciliación ya sea interno o para resolución de diferencias que descongestionen el sistema judicial con el resto de implicados.

Nota: Elaboración propia.

Análisis conceptual y teórico

A lo largo de la práctica se ha venido estudiando temas referentes a la entidad, su historia y sus funciones, permitiendo conocer la problemática y evolución de la misma, pasando posteriormente a un análisis de las iniciativas legislativas que son de importancia para la ANI. Esto supone dos vertientes en el análisis conceptual de la práctica, el cual refiere a la transformación de la entidad como institución que rige las concesiones en infraestructura; y por otra parte en el análisis legislativo que también enlaza el marco en el que se desarrollan los comportamientos individuales junto con la acción colectiva a las que se dan paso mediante la promulgación de leyes.

A partir de esto se ha podido identificar la transición al enfoque neoinstitucional en las dos vertientes, el cual estuvo ligado al estudio de estructuras institucionales formales e informales del país que se fueron transformando desde la INCO hasta la ANI, no obstante, aunque esta transición intenta superar el reduccionismo centrado en el beneficio político-administrativo, se

comprende el análisis subsistente de la política y las iniciativas legislativas en términos económicos encauzados en un enfoque *state-centered* primariamente, este se caracteriza por “la independencia del Estado sobre la sociedad, el Estado funciona como un selector de las demandas y un proveedor de servicios” (Roth, 2002; 2014, pp. 5 ; pp. 30), esto no significa que dicha independencia se erija totalmente, por el contrario, se señala como un rezago del paradigma imperante en el sector de infraestructura que anteriormente veía en esta actividad netamente un medio económico para generar flujo en el empleo y la industria, y el cual generó conflictos contractuales, así como disparidades en el uso de suelos, de recursos, tarifas, fiscalización y de todo lo referente a temas ambientales.

Ciertamente, el problema central por el cual se atravesó durante las etapas de 1G, 2G y 3G obedecían a conductas donde los funcionarios públicos, ejecutivos y políticos jugaban un papel racional sobre la acción colectiva, desencadenando cooperación en un panorama de corrupción y captura de la renta, según el Conpes 4060 (como se citó de Fedesarrollo, 2021) “la INCO, entidad especializada en concesiones presento problemáticas con relación a su baja credibilidad y poca transparencia, por lo que algunos contratos presentaron problemas en la asignación de riesgos e incentivos, que se tradujeron en sucesivas renegociaciones” (pp. 11). En otras palabras el Estado no contaba con los estudios de ingeniería ni de demanda completos, el inversionista asumía riesgos generando para el Estado sobrecostos y un ingreso mínimo para el invasor que saldría del cobro de peajes o pagos directos por parte del Estado al concesionario; esto sin contar el contexto ambiental y de género que por dichas épocas se omitía.

Con todo esto se establece una relación en términos económicos, de desarrollo y ambientales donde son instados por una cambiante sociedad que importa aspectos éticos y morales en el desarrollo del país, el enfoque neoinstitucional es crítico hacia el modelo institucional que se reduce a revisar aspectos netamente normativos y de mercado como son los precios y

cantidades, y que aluden en términos de administración a la efectividad sin tener en cuenta la relevancia social que mezcla tanto aspectos formales de carácter legal, como informales referidos a percepciones o costumbres de las diversas organizaciones.

Para North (como se citó en Suarez, 1998):

"la teoría de las instituciones esta edificada partiendo de una teoría de la conducta humana combinada con una teoría de los costos de negociación... es ante todo, un enfoque de estudio que analiza la forma como evolucionan las instituciones, entendidas como las normas que delimitan la conducta de los individuos" (pp. 216).

Esto busca explicar por qué y qué papel desempeñan en términos de desarrollo afianzando la evolución de la institución y sus cambios producto de conflictos que guardan acercamiento con la teoría de juegos y el *path dependence*, tal como se vio en la necesidad de modernizar la INCO con una nueva perspectiva encontrada en la ANI, incluso podría enmarcarse según la teoría de la elección pública si se entiende la decisión del gobierno Santos de mermar el poder político que representaba la antigua institución frente a la sociedad civil con el remplazo por una renovada entidad con la que posteriormente se pudiese maximizar el presupuesto y la transferencia bajo nuevos principios. Todas estas perspectivas convergen según el neoinstitucionalismo histórico, siendo la característica dominante en esta primera vertiente del cambio en la entidad, para Roth (2002; 2014) "el concepto "*path dependence*" describe la existencia de movimientos cumulativos que cristalizan los sistemas de acción y las configuraciones institucionales propias a una política pública o subsistema particular" (pp. 38; 12); en ese sentido la poca eficiencia y corrupción se suma al marco ofrecido para la planificación y nueva gestión según los ODS ya mencionados, los cuales son apoyados por organizaciones y sectores de la sociedad que generan contraposición a ese fenómeno de persistencia que la política y la norma ofrecen a la institución, permitiendo que consecuentemente se curse una trayectoria en donde se de influencia según Roth, a factores

cognitivos tales como ideas o la cultura, que inciden en los procesos políticos, en esto, es certero puntualizar la incurrancia de manifestaciones anticorrupción en el entramado cultural o la creciente veeduría a los procedimientos ambientales en las obras públicas en todas sus variantes; la cual entre otras cosas, fundamenta la negociación sustancial que ha modificado la acción pública en la política concerniente a temáticas de contratación con la Ley 80 de 1993, el régimen jurídico de las APP con la Ley 1508 de 2012 y con el Decreto 4165 de 2011 con el que se transforma la INCO en la ANI.

Este enfoque también permite estudiar las políticas públicas las cuales ya se encontraban en una transformación del Estado con modelos dentro de la gestión pública como la Nueva Gerencia Publica, dotando de sinergias entre lo gubernamental y el privado bajo un mercado de asignación de bienes y servicios públicos que se fortalecería en las denominadas APP. De acuerdo con Roth (como se citó en Córdoba, 2017) “las nuevas instituciones generan el comportamiento adecuado de los actores para alcanzar los objetivos de la política. El neoinstitucionalismo propone un enfoque que señala de manera importante la estructura de las reformas y cómo se opera las políticas públicas” (pp.18). Políticas públicas que se desprenden de las leyes, las cuales se ubican como un componente formal, y que tienden a ser confundidas con la política pública en sí, no obstante, esto no distaría en el análisis compaginado o conexo de ambos aspectos, o como las herramientas de análisis para política pública se pueden emplear en las iniciativas legislativas.

Esta correlación entre las políticas públicas y los proyectos de ley son premisas enmarcadas en el neoinstitucionalismo proveniente de unas reglas de juego que han evolucionado entre las organizaciones e individuos para con la entidad, entendidas en un marco donde hay limitaciones en la interacción humana con el medioambiente y con el desarrollo per se, el cual es subjetivo. Así, la ANI se ciñe a lo planteado por la norma ya citada en los *antecedentes*

normativos y en diversas políticas como la referente a seguridad vial que entiende la necesidad de espacios en condiciones idóneas para el buen funcionamiento urbanístico y de tránsito periférico; también comprende lo referente a la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Maestro de Transporte Intermodal y a las disposiciones que articulen los futuros proyectos que se adapten con el cambio climático, referido por ejemplo en la Ley 1844 de 2017 sobre el Acuerdo de París, así como los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales que son compromisos en los proyectos concesionados durante la estructuración, ejecución y operación, además de lo referente al Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional del PND 2018-2022 Pacto por Colombia del gobierno nacional. (Conpes 4010, 2020).

El reconocimiento del desarrollo sostenible es un aporte valioso con impacto macroeconómico y social para la economía neoinstitucional, se ha convertido en un nuevo paradigma de desarrollo para la ecología y el entorno eco sistémico como cultural de las regiones, sin embargo, estos cambios producidos distan de intereses económicos propios del state-centered cuando se revisa la incidencia en tarificación de peajes o demás temas fiscales.

En el caso concreto de la ANI y debido al bagaje correspondiente a las actividades desarrolladas, el rol evidenciado corresponde particularmente a comportamientos formales que se encuentran documentados tanto en los documentos Conpes como en los decretos y normativas adheridas a la entidad relacionados con los actores de la misma. Los proyectos de ley se valoran como iniciativas en donde las tres ramas del poder ejercen fricción y se plantea un juego de estrategias tanto para el gobierno como para la oposición, en tal caso, el control y seguimiento de los proyectos es realizada por la gerencia de proyectos y sus asesores de manera similar a como podría estudiarse una política pública según el costo-beneficio, esto, en los temas de interés como peajes, tarifas, contratación, seguridad vial, arbitraje y residuos sólidos; además de esto se tiene conocimiento del lobby político que guarda relación con el

apoyo o contrariedad a proyectos que afectan la entidad, teniendo en cuenta que la ANI es una entidad gubernamental del orden ejecutivo, por lo cual es congruente que funcionarios de esta concerten decisiones con congresistas del partido de gobierno o con simpatizantes de sus intereses.

Los proyectos de ley en su deber, se formulan como una construcción social previo a la exposición de motivos y la sustentación donde la problemática planteada intentar resolverse con dicha iniciativa, por lo cual también se puede analizar a fondo cuales son las causas detrás de ese problema, el problema central y que consecuencias tendría, coordinándose por supuesto con los conceptos de las vicepresidencias de la entidad y entendiendo los conceptos que puedan aportar otras instituciones en las ponencias de Congreso o posterior a los debates. Si bien tanto política pública como proyecto de ley tienen factores en comun, los indicadores que objetivaban la solución de un problema son extendidos abiertamente en la política pública, en ese sentido, el proyecto de ley define el objetivo y esencia para resolver la problemática, en algunos casos la define en sus motivos, y en otros insta a que la medida sea evaluada constantemente aludiendo a las diferentes etapas de la materialización de la política pública.

Por otra parte, podemos hablar de coordinación y articulación entre los actores e instituciones para concretar decisiones en torno a objetivos o problemáticas en comun, en ese sentido, tanto los proyectos de ley como “la política pública plantea sus objetivos alrededor de problemas que llegan a ser considerados relevantes para la sociedad” (Dunn, Meny & Thoenig, (como se citó de Torres-Melo & Santander, 2013)), en ese sentido, ambos son instrumentos útiles para la consolidación de la gobernanza, desde la parte de la ley con su carácter de obligatorio cumplimiento y de la política pública con sus lineamientos, estrategias y evaluación constante de resultados.

La gobernanza está relacionada con la estructura del sistema político y reglas de juego que enmarcan la interacción de actores, según Picciotto (como se citó de Torres-Melo, 2006):

Consiste en alcanzar un balance apropiado entre los productos de los arreglos institucionales resultantes de la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Este balance se puede conseguir mediante alianzas interinstitucionales, esfuerzos de fortalecimiento institucional y colaboración operativa entre diversos actores sociales. (pp.415).

En nuestro caso, el régimen democrático genera un sistema de valores en donde las instituciones pueden abrir escenarios de discusión para que el ciudadano y gremios participen en la producción de bienes públicos o políticas públicas, no obstante, la existencia normativa de esto no traduce en el empleo de estos mecanismos de inclusión, lo cual dependerá de la iniciativa, o del interés particular de uno de ambos bandos.

Para Guagua (2019):

“la Ley contiene elementos esenciales que le dan forma a una idea de política pública, pero esta es decisión, acción, por lo que el gobierno tiene que, con base en la ley, diseñar toda una estrategia de gestión para lograr los objetivos de la norma, es decir, tiene que diseñar la política pública para lograr su materialización. La norma por sí sola no garantiza el cumplimiento de sus objetivos y por esto el gobierno requiere de una estrategia que permita una adecuada implementación” (pp.28).

Muchas veces la dinámica legislativa no va acompañada de una política pública en rigor, no obstante, los alcances que puede tener la norma se compaginan directamente con las funciones gubernamentales que hablarían del accionar o ejecutar del Estado a través del gobierno, o mediante la gerencia pública (Torres & Santander, 2013) refiriéndose a la intervención del Estado según sus dependencias en el aparato organizacional, es decir, a través de sus ministerios y entidades.

Ahora bien, los proyectos de ley y políticas públicas son instrumentos de política que consolidan un núcleo férreo pero que se diferencian en que unas provienen netamente del legislativo y la otra es un mecanismo de decisión y acción, es el ejercicio de praxis propio que se tiende a estudiar en la política por los fenómenos que suscita la materialización de lo dispuesto tanto en la promulgación de una ley como en la formulación, ejecución y evaluación de una política pública. Concretamente, el seguimiento de proyectos de ley permite el ejercicio democrático de participación y debate, con la emisión de conceptos o comentarios en los proyectos de ley, así como en las proposiciones de modificación del articulado a conveniencia de la entidad. Esta dinámica hace referencia a la segunda vertiente por la cual se da el ejercicio de esta pasantía, el análisis legislativo que permite enmarcar los comportamientos individuales en este caso de la ANI, con la acción colectiva que desarrollan las sesiones en el Congreso. Esta vertiente, tal como se ha señalado se conecta con el neoinstitucionalismo histórico, pero imputa mayor relación con el neoinstitucionalismo económico o de elección racional. Según Roth (2014), “de manera general, la economía neoinstitucional pretende integrar una dimensión institucional, como factor reductor de incertidumbre y determinante para la expresión de las preferencias de los actores, a la teoría de la elección racional”. Esto refiere como señala el autor al impacto de estructuras más grandes respecto al comportamiento de los individuos, bien estas estructuras las podemos llamar los mercados, las empresas o las leyes, que por supuesto reaccionan en la concepción de las instituciones políticas y los diversos sectores de la sociedad a través del comportamiento individual y utilitarista. Según Roth (como se citó de North, 2014) “las instituciones reducen las incertidumbres al proporcionar estructuras confiables y eficientes para el intercambio económico”. Esto denota la relación conflictiva que la modificación de leyes o creación de las mismas puede generar al sujetar de costos actividades que suponen mejoría para la sociedad, pero por las cuales, los contratos adjudicados o los estudios próximos se verán afectados en términos de equilibrio económico. De esta manera, la ANI y demás entidades relativas ven en el análisis legislativo el espacio para encontrar vías de

mitigación o de freno para dichos impactos, ya sea por el archivo de los proyectos toda vez que se argumente decisivamente y se convenza a los congresistas de la negatividad de la iniciativa, o bien se acuerden medidas que alivien en el caso de ser aprobadas e implementadas en la legislación. Estas decisiones aluden a su vez al neoinstitucionalismo de elección racional, según Hall y Taylor (como se citó de Roth, 2014) “mantiene el postulado utilitarista de que los actores tienen una serie de preferencias estables en el tiempo, y que se comportan de acuerdo con una estrategia calculada, es decir, racional, con el fin de maximizar sus posibilidades de consumir estas preferencias” (pp.8).

Esta postura de elección racional, es la que permite que lo entendido como impacto y equilibrio económico sea aplacado mediante el ya mencionado lobby que es una manifestación informal de la institución, o mediante la persuasión argumentativa que de la entidad o mediante incluso, el mismo lobby. También es de señalar la conformidad vinculante de las decisiones aprobadas en el Congreso, donde la institución se adapta a lo aprobado, bien porque esta está definida en sí misma como institución, pero en la cual el Congreso ejerce como la representación de los individuos, característica importante en la elección racional. La alusión de esto, compone nexos que pueden avistarse en características de la *gobernanza corporativa*, bien porque, generalmente las iniciativas legislativas obedecen una estructura vertical del poder, o porque el interés racional de las entidades se basa en gobernar mediante arreglos contractuales fijos que maximicen la ejecución de las obras sin que deban aportar más, o perder menos en términos económicos.

Actividades realizadas y resultados obtenidos

La presente sección referencia las actividades desarrolladas que contribuyeron desde la perspectiva politológica a formular conceptos, cuestionamientos y nuevas perspectivas en el

abordaje legislativo, así como prever los efectos o secuelas en la injerencia normativa de los proyectos de ley analizados. Según esto se plantearon las siguientes actividades a través de los requerimientos establecidos en la resolución N°20224030000805 proferida por la entidad, la cual fue publicada a su vez en el Programa Estado Joven y dispuesta consecuentemente en el Plan de Trabajo para la Universidad; guardando especial confidencialidad del contenido específico de los proyectos de ley se relatarán las actividades conforme a la reserva de la práctica.

Principales actividades de la plaza – práctica:

1. Apoyar en el seguimiento de los proyectos de ley que guardan relación con la entidad, que se tramitan en el congreso de la República.
2. Hacer seguimiento a las sesiones programadas en el congreso de la República.
3. Apoyar en la actualización y administración de las bases de datos y guardar estricta confidencialidad de la información suministrada.
4. Apoyar en el seguimiento a las citaciones de debate de Control Político y Audiencias Públicas que se realicen en el congreso de la República, en las que se convoque a la Agencia Nacional de Infraestructura.

Definidas las actividades principales, los periodos de la práctica variaron según el Programa Estado Joven (desde el 1 de febrero al 30 de junio) y según la Universidad (desde el 1 de febrero al 3 de junio). Durante la primera semana del mes de febrero se realizaron reuniones introductorias y de inducción referente al marco normativo con el que funciona el Congreso de

la República, con el fin de entender la composición del Congreso, el procedimiento legislativo ordinario, así como el periodo, la legislatura y las sesiones según la disposición constitucional. Posteriormente se realizó inducción sobre los medios electrónicos del Congreso para hacer el seguimiento de los proyectos en lo referente al estado y las publicaciones de ponencias, comentarios y textos aprobados. De lo mencionado se obtuvieron los siguientes conocimientos e información.

Sobre el Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Ley 5 de 1992.

Durante la primera semana en el inicio de la práctica se hizo capacitación legislativa con relación a la ley mencionada, esto con el fin de conocer el funcionamiento del congreso y de cómo surgen las leyes. Para lo dicho se citaron páginas de la Cámara de Representantes y el Senado de la Republica, así como fuentes de función pública.

La Ley esta no está definida explícitamente en la Constitución, no obstante, entre los artículos 150 al 170 se demarcan como normas hechas exclusivamente por el Congreso de la Republica, las cuales tienen aplicación y rigor en todo el país otorgando derechos y deberes a los ciudadanos, según la Corte Constitucional (2001) en la sentencia C-701, esta se entiende “como la norma que emana del órgano competente -el legislador- ordinario, en estricto sentido el Congreso; o bien, como toda norma jurídica esto es todo el derecho vigente” (párr.51).

Por Constitución y Ley 5 se tienen tres tipos de leyes:

-Estatutarias: tienen una categoría superior a las demás clases de leyes y se establece un trámite especial para su expedición por su importancia jurídica. Para su aprobación requiere mayoría absoluta y revisión previa por parte de la Corte Constitucional.

-Orgánicas: le siguen en jerarquía a las leyes estatutarias y se establece un trámite especial para su expedición por su importancia jurídica. "Regulan la función legislativa, señalándole límites y condicionamientos al Congreso".

-Ordinarias: son las leyes con tramitación sencilla y que para su aprobación no requiere el total de los asistentes de la corporación o comisión en la que se tramite.

Es en torno a ella que el Congreso cumple sus funciones, estas son: legislativa que consiste en elaborar interpretar, reformar y derogar leyes y códigos en todos los ramos de la legislación; constituyente que consiste en reformar la Constitución Política mediante Actos Legislativos; de control político por la cual se citan ministros y superintendentes y así conocer sus actuaciones según la responsabilidad funcional; judicial con la que se juzga excepcionalmente a altos funcionarios por su responsabilidad política; electoral que consiste en la elección de autoridades públicas; de control público para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rinda declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante; y de función de protocolo por la que se reciben jefes de Estado o Gobierno de otras naciones.

Nuestro Congreso hace parte de la rama legislativa del poder público, y está conformado por dos cámaras, el Senado que alude a la circunscripción nacional y la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial, es decir, referente a la elección de miembros por cantidad de habitantes en cada departamento. Existen circunscripciones especiales establecidos para las comunidades afro, indígenas y de colombianos en el exterior, a esto se le suman las cinco curules para cada cámara otorgadas al partido político de las FARC como parte del proceso de paz; también existe la curul para el candidato con la segunda votación más alta en las elecciones a presidencia. De este modo se tiene un total de 108 curules para Senado y 172 para Cámara de Representantes (Coordinación de Asuntos Legales y

Regulatorios, 2018, pp.5). Tanto Cámara como Senado constituyen comisiones constitucionales permanentes las cuales están distribuidas:

- Comisión Primera: Asuntos constitucionales.
- Comisión Segunda: Relaciones internacionales y de seguridad nacional.
- Comisión Tercera: Hacienda y crédito público.
- Comisión Cuarta: Presupuesto.
- Comisión Quinta: Temas agrarios y de medio ambiente.
- Comisión Sexta: Transporte y comunicaciones.
- Comisión Séptima: Salud y seguridad social.

También se cuentan con comisiones legales, especiales y accidentales las cuales son otorgadas a miembros de ambas cámaras, algunas de estas son la de DDHH y audiencias, la comisión legal de cuentas, de investigación y acusación, entre otras; en estas se tratan asuntos específicos donde se estudian y votan proyectos de ley o actos legislativos.

El total de este cuerpo se le conoce como Congreso Pleno y se reúne según lo establecido por la Constitución y la norma en casos como la posesión del Presidente, elección del Contralor, Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del CSJ, entre otros. Sus funciones se enmarcan según el periodo constitucional que es el cuatrenio por el cual fuesen elegidos, estos están divididos en legislaturas comprendidas entre el 20 de julio y el 20 de junio del año siguiente, cada legislatura está conformada por 2 periodos legislativos que comienzan el 20 de julio y termina el 16 de diciembre del mismo año, posteriormente el siguiente inicia el 16 de marzo y termina el 20 de junio del mismo año. El Congreso se reúne en sesiones ordinarias, extraordinarias, especiales, permanentes y reservadas. Una sesión debe durar máximo cuatro

(4) horas salvo que el presidente de la Plenaria o de la comisión respectiva la declare abiertas o que se pida y apruebe sesión permanente.

El procedimiento legislativo ordinario empieza con una iniciativa legislativa que puede ser presentada por congresistas, el gobierno a través de sus ministros, el 5% de los ciudadanos del censo electoral, el 30% de los concejales o diputados del país, la corte constitucional, así como miembros de organismos de control y electorales. El proceso inicia con la presentación del proyecto de ley a la secretaria general de cualquiera de las cámaras, este se publica en Gaceta y se traslada a la comisión constitucional correspondiente, se recibe el proyecto y se le asigna uno o varios ponentes los cuales presentaran un informe denominado ponencia sobre la conveniencia, beneficios o no de dicho proyecto, posterior a esto se da el debate en comisión. Luego se realiza la ponencia para segundo debate según consideraciones del primer debate y al no ser archivado el proyecto. El segundo debate se realiza en plenaria, es decir, en la cámara donde se radicó. Si es aprobado, posteriormente el proyecto es trasladado hacia la cámara opuesta repitiendo el mismo proceso, un debate en comisión y otro en plenaria (Cámara de Representantes, 2017). Tras consideraciones y modificaciones en conciliación, es enviado a sanción presidencial, en la cual se ratifica por el ejecutivo y es convertido en ley, no obstante el presidente puede hacer objeción previo estudio ya sea por considerársele como inconstitucional o que no esté de acuerdo, en tal caso es devuelto al Congreso para reconsideración, si este es apto se traslada a la Corte Constitucional para posterior sanción.

Sobre las elecciones legislativas del 13 de marzo de 2022.

Esta actividad surgió de la necesidad de prever la composición del nuevo Congreso para el próximo cuatrenio que iniciaría el 20 de julio. A su vez, esto guarda especial relación con las elecciones presidenciales, puesto que en ambos casos existe un potencial ideológico que permitirá continuar con la política e inversión dada para el sector de infraestructura o podrá

limitarlo. Se desarrolló mediante una hoja de cálculo Excel entregada el 15 de marzo, la cual verificaba número y porcentaje de votos, si el congresista elegido repetía o no, además de comentarios donde se evidenciaba su carrera política, énfasis de campaña (o tema que abanderaba), nexos con otros políticos o congresistas, y si tenía investigaciones.

De esto se obtuvo en Senado 66.66% de congresistas que repiten, y 33.33% de congresistas nuevos en esta Cámara, sobre la base de 102 curules entre circunscripción nacional y especial indígena.

En Cámara de Representantes se obtuvo 70.3% de congresistas nuevos y 29.7% de congresistas repitentes, sobre la base de 165 curules entre circunscripción territorial, especial afro, indígena y exterior. Lo que nos dejan estos datos es el evidente cambio sobre todo en la Cámara de Representantes respecto a la entrada de nuevos congresistas, una renovación que giro en torno a los partidos opositores al gobierno actual que fueron los que principalmente renovaron sus listados, tal como es el caso del Pacto Histórico en donde dos curules se repitieron, o como es el caso del Partido Liberal, el Conservador o Alianza Verde donde ponderaron los nuevos, además de las otras coaliciones que en el restante de circunscripciones departamentales también redundaron los resultados respecto a curules nuevas. En el caso del Senado, si bien aunque el porcentaje de renovación es inferior se evidencia como la repetición va asociada con el tránsito de Representantes a la Cámara ahora a la circunscripción nacional del Senado. Esto va enlazado con el apadrinamiento de actores políticos en dinámicas partidarias que continúan estos ante la salida de otros, o como mecanismo de fórmula de campaña para el cual el representante, ahora el Senador trae consigo un compañero que facilitará la consecución electoral como la bancada a establecerse en el pleno. El apadrinamiento, la concentración y continuación de personalidades en el Senado guarda estrecha relación con la estructura de partidos planteada por Duverger (1951):

La cual “corresponde a partidos burgueses... que sobreviven en forma de partidos conservadores y liberales... no tratan de multiplicar sus miembros ni de enmarcar

grandes masas populares, sino más bien de agrupar personalidades. Su actividad está orientada totalmente hacia las elecciones y las combinaciones parlamentarias.”(pp.31).

Esto posibilita la subsistencia del partido alrededor de la toma de decisiones netamente políticas de un grupo pequeño quienes funcionan como eje central alrededor del liderazgo. Esto se enlaza con las diversas conformaciones partidarias que se desprendieron de los partidos tradicionales Conservador y Liberal, las facciones correspondientes a la fragmentación de estos coexisten en algunos casos a conveniencia de lo que puedan permitir el consolidado de mayorías, haciendo alusión a dos aspectos importantes, por una parte las practicas informales referentes a coaliciones no establecidas que permiten negociar iniciativas entre diferentes partidos desde sectores representativos que se ubican al centro de la discusión en ciertas temáticas; y por otra parte la injerencia de la acción colectiva en la elección racional, por cuanto ese grupo de individuos llamados elite logran coaccionar y limitar el actuar individual en las decisiones de debate, imponiendo el interés colectivo del partido sobre el racional. (Dowse & Hughes, 1977, pp.441)

En el Senado también se visualiza el contraste con los partidos progresistas u opositores en donde sus listas parten aproximadamente a la mitad las curules tanto de repetición como de nuevos, haciendo referencia a una semejanza en este hallazgo, pero en menor expresión.

El apartado de comentarios, donde se hace una revisión breve a los procesos, investigaciones y carrera política o de educación; permite distinguir que congresistas pueden o no incidir con las iniciativas en la próxima legislatura, además de conocer su posible filiación a Comisión en la que trabajarán. Teniendo esto, el sector ambientalista se erige en partidos como el Pacto Histórico mayoritariamente, y en la Alianza Verde y la Coalición Centro Esperanza en menor medida. En el resto de partidos como el Liberal, Conservador, Centro Democrático y Cambio Radical, ponderan en mayor medida juristas, exgobernantes, exdiputados, exconcejales y empresarios o contratistas. Hablar de esto permite aproximarse a las próximas bases donde

será importante concertar las decisiones a debatir en el Congreso, motivo por el cual mapear esto es una herramienta de ayuda en los análisis próximos de fichas técnicas de los proyectos de ley, así como en la identificación de los apoyos o desaprobaciones que conectan a los congresistas, sabiendo de su relación y procedencia se podrá compaginar el comportamiento de los mismos según la lógica de la acción colectiva por lo mencionado respecto a quienes continúan y quienes apadrinan a los nuevos congresistas.

Discusión imperativa y facultativa en las iniciativas legislativas.

Mediante el desarrollo de actividades dispuestas por la ANI, sobre todo en el seguimiento de sesiones sobre los proyectos de ley, las sesiones de comisiones y las plenarias del Congreso permitieron identificar la controversia existente en términos de redacción y del lenguaje jurídico, pero que alude a un trasfondo axiológico referente al carácter imperativo o coercitivo en la norma, y al facultativo o permisivo en la misma. La primera esta expresada en término de obligatoriedad, una imposición sobre una acción o una abstención a la misma. La segunda versa sobre el poder potestativo, es decir, el acto que no es necesario, sino que libremente se puede hacer y omitir (Senado de México, 2010).

La disputa entre estas dos inclinaciones se define entre el *deberá* y el *podrá*, y tienen incidencia en el abordaje de la normativa que se pretende aprobar, sobre todo en términos económicos o en las funciones que se le adjudican o no a un actor público o privado. Este conflicto permite que se desemboque en problemas de lagunas, ya sean lógicas o técnicas, ralentizando los procesos de debate y trámite de ley. La laguna lógica refiere a la interpretación de aplicar al derecho vigente la normativa propuesta haciendo énfasis en la obligación correspondiente a este derecho, es decir al carácter imperativo, dando paso a un litigio previo que en algunos casos es identificado con antelación y debatido por los congresistas, ahorrando esta tarea a la rama judicial. Las lagunas técnicas tendrían incidencia al haberse omitido el debate e identificación de la anterior, pero no solo en el carácter imperativo o facultativo, sino en la

omisión del legislador al dictar o relacionar una norma indispensable para la aplicación técnica de la ley, dejando espacios vacíos o siendo tautológica ante la existencia de normas que ya disponen lo mismo, pero que no son modificadas ante esta indeterminación. (Kelsen, 1953, pp.132-134).

En los casos vistos, estos distan en las obligaciones que las entidades territoriales pueden o no asumir, en la cual el carácter imperativo puede atentar contra la subjetividad del municipio por cuanto no toda norma universal resuelve los problemas específicos de cada comunidad, requiere entonces ser facultativa para así, según la capacidad de la misma, asumir o no la iniciativa o el programa que la conlleva. En el caso de las iniciativas de interés para la infraestructura, estas recaen generalmente en el Ministerio de Transporte respecto a la reglamentación que direcciona la norma al deber ejecutivo, en el caso de la ANI se coercitiva generalmente en los imperativos de emitir informes técnicos sobre el estado de las vías, los procesos de contratación o de temas tarifarios y fiscales. La designación obligatoria y facultativa, puede afirmarse, es aplicable en todas las normas y radica en el interés de la ANI por cuanto la primera somete a cumplir cabalmente con las disposiciones aun cuando no beneficien directamente a la misma, y la segunda alivia el tránsito de aplicación de la norma por cuanto confiere la decisión de aplicarla en los escenarios convenientes, los cuales en ambos casos dependerán del entramado económico que posibilite o no la realización.

Sobre el apoyo en el seguimiento de los proyectos de ley que guardan relación con la entidad, que se tramitan en el congreso de la República.

La primera actividad planteada por la entidad se lleva a cabo mediante la inspección de una matriz de proyectos de ley remitida en hoja de cálculo Excel por la entidad, esta contenía 67 proyectos que trataban temas de interés. Guardando la reserva y confidencialidad exigida, no se expondrán los numerales de estos, no obstante, se puede mencionar los temas los cuales

tienen que ver con estampillado, certificaciones para contratación pública, contratación de personal y plantas, mano de obra, concesiones portuarias, férreas y viales, reglamentación técnica en vías, informes anuales de gestión, gestión de residuos, ecosistemas y corredores biológicos, tarifas de peajes y exenciones, reforma tributaria, mercado de capitales, generación de empleo, arbitraje y conciliación.

Durante el ejercicio se fijó actualizar el estado del trámite de los proyectos, esto es, notificar ante los cambios publicados en la web tanto de Senado como de Cámara de ser aprobados, archivados, o al tener publicación de comentarios o conceptos de otras instituciones respecto al proyecto tratado. Además de esto, de manera autónoma me dispuse a buscar nuevos proyectos de ley que no estuviesen bajo este radar, pero que pudiesen tener un impacto con la entidad. De esto se menciona en los informes realizados de manera mensual al Programa Estado Joven, el cual tiene aval de tutora de la entidad, como de la supervisora de la universidad; en febrero la consolidación de los 67 proyectos en total hasta mediados del mes. Posteriormente, en el informe de marzo, se consolidan un total de 76 proyectos, los cuales estuvieron sujetos a verificación y aval de las asesoras del equipo legislativo ANI. En el informe de abril, este consolidado ascendió a 94 en total, algunos de estos fueron identificados a través de las revisiones de órdenes del día emitidas por comisiones y plenarias, permitiendo resaltar en la matriz con colores llamativos los proyectos dispuestos a debatirse según estas órdenes, durante ese mes, estos proyectos concernientes eran de 15 en total. En el curso del mes actual, mayo, el consolidado de la matriz contiene un total de 100 proyectos, de los cuales 67 correspondían a los dispuestos por la entidad, 30 que fueron aportados mediante revisión e investigación, y 3 añadidos por las asesoras del equipo ANI.

La matriz en cuestión contiene ítems adicionales que relaciona información de la procedencia de la iniciativa (Parlamentaria, de bancada, o de gobierno) , sus autores, el área técnica de la entidad que le compete emitir concepto, la inconveniencia, respuestas internas y nivel de

importancia; sin embargo, estas celdas no son diligenciadas ni resueltas por mi según las obligaciones dispuestas, estas se transcriben mediante las alertas que se reciba a través de las asesoras legislativas de la ANI, quienes tienen contacto directo con las vicepresidencias correspondientes de la Agencia para así completar lo mencionado, aun así, se evidenció que pocas fueron las modificaciones respecto a estos demás ítems, teniendo en cuenta que el envío de la matriz se realizó al inicio de cada semana durante todos los meses.

Cabe resaltar que todos los informes del Programa Estado Joven mencionados, se cargaron a mediados de cada mes, por lo cual el informe contenía una prospectiva de mitad de mes sobre las actividades a realizar, las cuales además sirvieron como punto de control sobre las entregas y avances en el desarrollo de la práctica. Las entregas de los documentos a la entidad se realizaron al inicio de cada semana, tal como se mencionó, no obstante, se reenviaron documentos modificados con las actualizaciones y correcciones evidenciadas en el transcurso de la semana, según el flujo de debate y tramites.

Las implicaciones que suscitan esta primera actividad hacen énfasis primeramente en la capacidad de seguimiento y rastreo de los proyectos como consecuencia de la carga y ocupación laboral de los consultores, sin embargo, es un ejercicio coherente con el supuesto de capacitar al estudiante de manera autónoma en el entendimiento del Congreso, así como el abre bocas a conocer los temas relevantes y de importancia para la entidad, los cuales algunos fueron corregidos por las asesoras y los cuales a mi discreción guardaban relación tocando temáticas como el fenecimiento de cuentas fiscales, el servicio social en los planes de desarrollo como medio de integración entre las entidades públicas y las poblaciones referidas al PDET, lo referente a la señalización preventiva o respecto a la administración de estadísticas oficiales. La otra limitación evidenciada es la de permitir completar la matriz en el total de ítems proveyendo las herramientas y dinámicas con las que se pueda integrar el estudiante con las

demás dependencias de la ANI, así pues, la carga que supone a los superiores no limitaría el ejercicio a transcribir únicamente esas celdas e ítems restantes. Por lo demás, esta primera actividad genera consolidados que permiten cumplir con el objeto mismo por el que fue propuesto, y es el de facilitar el seguimiento de los proyectos en trámite, esto se complementará íntegramente con la actividad número tres, pero también con otras como lo son el agendamiento legislativo.

Hacer seguimiento a las sesiones programadas en el congreso de la República.

Esta actividad se surte durante el periodo de sesiones de la última legislatura 2021 - 2022 de este cuatrenio, por tanto, empieza a realizarse desde marzo 16 hasta el 20 de junio. Radico fundamentalmente en la visualización y seguimiento de sesiones programadas tanto en Senado como en Cámara de Representantes. Inicialmente las órdenes del día, que son los documentos emitidos por las comisiones y las plenarias, se citaban para aprobaciones de actas y para anunciar los proyectos que se empezarían a debatir en las próximas sesiones. Según esto, el equipo de asesoras facilito un documento Word con el cual se realizaba la creación de la agenda legislativa para la entidad, en ella se insertaban los vínculos web de la orden del día, pero también se dejaba transcrito todos los proyectos de ley concernientes a esas sesiones de debate, referenciados con hipervínculos los documentos o ponencias, con su respectiva fecha, hora, autores y ponentes. Hecho esto, se procedía a enviar la agenda correspondiente a cada semana, generalmente la dinámica legislativa se efectuaba entre dos días de sesiones semanales, con un máximo de hasta cuatro días consecutivos de debate. Con esto realizado se asistía a las sesiones teniendo especial atención a las comisiones sexta, séptima y a las plenarias, las cuales fueron repartidas a mi discrecionalidad para seguimiento directo, y de las cuales las restantes estarían a disposición de las asesoras legislativas. Posteriormente, al detallarse el transcurso de las sesiones, se debía actualizar el estado con el que se concluía el debate sobre el proyecto, la cual consistía en ser aprobado o archivado el proyecto.

Teniendo esto, se obtiene que en febrero no se desarrolló esta actividad por cuanto el periodo de sesiones no había iniciado. Durante el mes de marzo, se envían tres agendas legislativas concernientes a los periodos del 14-18; del 21-25; y del 28 de marzo al 1 de abril. Todos los envíos se realizaron el primer día de cada semana y estuvieron sujetos a modificaciones tras la finalización de sesiones y a la posterior actualización del estado del proyecto en el documento.

Durante el mes de abril, se tiene según el informe de dicho mes, el envío de tres agendas correspondientes a cada semana, del 4-8; 11-15 (Semana Santa); 18-22; y del 25-29 de abril, corroborando un consolidado de sesiones de 31 a las cuales se les hizo seguimiento.

En el presente mes de mayo se realiza el envío de cinco agendas correspondientes a las semanas del 2-6; 9-13; 16-20; 23-27 y del 30 de mayo al 3 de junio. De estas se tiene un consolidado de 34 sesiones a las cuales se les hizo seguimiento. Todas las mencionadas fueron las concernientes a las comisiones citadas y a las plenarias que se me distribuyeron por directriz de las asesoras de la ANI, sin embargo, se prestó atención a otras comisiones de manera autónoma y que debatían temas que podían ser de interés, como fue la revisión de la comisión quinta referente al medio ambiente y en la cual mediante el seguimiento de la sesión se identificaron proyectos que no estaban bajo el radar de la entidad pero que competen e impactan con la misma.

Ahora bien, el ejercicio procedimental de esta actividad se enmarca de igual forma en la problemática y necesidad aludida en el punto anterior sobre el apoyo al seguimiento de proyectos, relativo a la carga y ocupación laboral, no obstante, esta necesidad da paso a la concepción práctica que ejerce la secretaria ya sea de Senado o de Cámara, permitiendo adquirir conocimientos sobre el trámite de los proyectos, el procedimiento del debate según el reglamento del Congreso, y evidenciando entre otras cosas, las prácticas informales demarcadas en el ejercicio del legislativo que bien se instaura en la aprobación de proyectos en primer debate dando agilidad en esta etapa pero dejando pendiente la negociación de proposiciones o de mesas de trabajo para acordar con diversos actores lo concerniente a

modificar en el articulado, en otras palabras, referencia del neoinstitucionalismo ya extendido en el punto anterior del índice, pero que explica cómo se acuerdan y postergan los puntos crítico o de trascendencia para ser ampliados generalmente a las plenarios.

Esta actividad, además, genera el foco de interés y dinamismo por cuanto es el debate el ejercicio de confrontación donde las ideas de diversas partes construyen la norma, haciendo uso de la representatividad adquirida por cada congresista, y también ejerciendo el carácter democrático del legislativo, en esta se presta atención al análisis de discurso de los congresistas equiparando ideologías o conceptos que pueden compaginarse con los sectores a favor o en contra de una iniciativa, en este también se evidencia la presión ejercida por la bancada de partido ante la disparidad de un congresista ante un determinado proyecto, el cual aunque haya optado por la aprobación o desaprobación inicial, se ve modificada al conocerse la decisión de los colegas, o por recomendación de la misma. Este punto tiene correlación con las pugnas que operan en la dirección de los partidos, según (Duverger, 1951) “en toda comunidad humana, la estructura del poder es el resultado de un par de fuerzas antagónicas: las creencias, por una parte; las necesidades prácticas, por otra... en consecuencia la dirección de partidos como en la mayoría de grupos sociales actuales presenta el doble carácter de una apariencia democrática y de una realidad oligárquica”, así, estos dictámenes en las iniciativas mayoritariamente se relacionan en un enfoque vertical, oligárquico y semejante a la constitución de partidos burgueses en cuanto la presidencia en comisión o plenaria suele tener en consideración el orden del día de congresistas a fines a la mayoría del Congreso; de esta manera la formulación de iniciativas se da ya sea del legislador hacia la sociedad, o desde la sociedad al legislador, no mediante los mecanismos de participación ciudadana, sino aludiendo a prácticas informales de la conformación de instituciones en la sociedad civil (down-up) o (up-down). Esto permite entender como el impacto del costo-beneficio de las iniciativas en los diversos ámbitos se interpreta desde un enfoque *state-centered* o *neo-burocrático* en donde “el Estado es una variable independiente de la sociedad, y en donde los funcionarios y servidores

determinan las elecciones en materia de política pública” (Roth, 2002;2014, pp.30;5), en este caso como se ha aludido, la elección racional y decisionista se focaliza en la normativa pretendida en la iniciativa legislativa aun cuando se corresponde a la transformación neoinstitutionalista en el Congreso, la ANI y la forma de tramitar los proyectos de ley, se persiste un rezago de este enfoque inicialmente citado.

Apoyar en la actualización y administración de las bases de datos y guardar estricta confidencialidad de la información suministrada.

La tercera actividad dispuesta por la entidad se corresponde con las dos actividades previas, referente al seguimiento de los proyectos que tienen importancia y que se tramitan en el Congreso de la República, así como en el agendamiento legislativo de las sesiones a efectuarse. El carácter de esta actividad se basa en la correspondencia de alertar sobre los cambios efectuados en el Congreso respecto a los proyectos en mira, mediante el uso de herramientas ofimáticas, y con las cuales como se menciona en puntos previos, se hacen entregas semanales, y continuas según las modificaciones dadas en el trámite del debate en las sesiones. Tanto la matriz de proyectos de Excel, como la Agenda legislativa de Word se sometieron a estas dinámicas, siempre bajo la reserva, discrecionalidad y confidencialidad que suponen manejar los datos de interés para la entidad, y en la cual, en dichos documentos también se plasman las posturas de los asesores, las vicepresidencias y las gerencias de la ANI. Posteriormente, se dan instrucciones para la realización, diligenciamiento y análisis de fichas técnicas de proyectos de ley marcados como alta prioridad en la matriz de Excel, además de producir mediante comparación de estilo jurídico, cuadros comparativos que permitiesen mostrar los cambios efectuados en los articulados de los textos aprobados en comisión, o en los propuestos en ponencias. Gracias a esta actividad, el conocimiento interdisciplinario de la ciencia política permite profundizar y realizar comentarios y observaciones que el equipo legislativo de la ANI y las vicepresidencias correspondientes

pueden tener a consideración para la evaluación del impacto económico y de conveniencia de la iniciativa legislativa. La ampliación de estas dos actividades se tratara en un subtítulo específico.

Apoyar en el seguimiento a las citaciones de debate de Control Político y Audiencias Públicas que se realicen en el congreso de la República, en las que se convoque a la Agencia Nacional de Infraestructura.

La última actividad dispuesta en la resolución del Programa, surtió efecto específicamente el 7 de abril, con la citación al debate de control político de la Ministra de Transporte, y en la cual se invitó al Presidente de la ANI para tratar el tema "Obras de infraestructura en transporte: Ruta del Sol, ferrocarriles nacionales y navegabilidad del río Magdalena" según proposiciones varias de diversos Representantes a la Cámara.

Este tuvo énfasis en el discurso dado por el H.R Jorge Alberto Gómez Gallego del Partido Dignidad el cual cuestiona el modelo financiero de las vías de cuarta generación 4G propuestas por el gobierno Santos y profundizadas por el actual gobierno de Duque. Señala dos enfoques en la dinámica de concesiones, una tiene que ver con los beneficios macroeconómicos que permitirían generar escenarios de competitividad, reducción de costes y tiempos para con los conductores, empresarios y la población, además de la mitigación de impactos ambientales. El otro enfoque refiere a la racionalidad de económica, sustentada en la microeconomía la cual en últimas instancias está atendiendo las necesidades del mercado de capitales, es decir, es aprovechado para aportar tasas de ganancia grandes a capitales financieros con tasas igualmente superiores de rentabilidad. El representante alega que este modelo elimina los riesgos para los inversionistas privados y estos son asumidos por el Estado, razón por la cual en últimas el Estado termina pagando en gran medida la construcción de vías en el país y en

donde colateralmente los privados sujetos a la concesión se benefician enormemente ante una inversión comparativamente menor.

En síntesis, esta es la idea central del cuestionamiento a la ANI relacionando con el resto de proposiciones, incógnitas sobre temas presupuestarios en vías férreas, destinación de inversión, avances en la recuperación de tramos, estado construcción de vías, informes financieros de los proyectos como el referente a la ruta del Sol, información sobre contratos de consultorías, avances en porcentajes de obras, información sobre reclamos y manifestaciones de municipios y ciudadanos, además de explicar las razones por las que se han generado prorrogas en las ejecuciones de APP como es el caso de la infraestructura fluvial del Río Magdalena, también se cuestiona sobre los cambios en materia técnica y ambiental en los procesos de precalificación y adjudicación de contratos. Por último se hace énfasis en los procesos de arbitramento y conciliación puesto que estarían beneficiando al privado creando un desbalance equitativo. Además del representante mencionado se sumaron los cuestionamientos como es el caso del representante Eliecer Salazar, Buenaventura León y Martha Villalba Hodwalker.

A partir de esto, el Presidente de la ANI Manuel Felipe Gutiérrez, responde a algunos de estos cuestionamientos, permitiendo hacer análisis del discurso y de la argumentación en esta actividad, tema fundamental en la rendición de cuentas que tiene como esencia la citación al debate de control político. En esto se debe señalar que si bien, el presidente responde al cuestionario, la naturaleza de citación aplica para altos cargos de ministerios o de superintendencia, así como organismos de control, por lo cual la etiqueta se surte en el como invitado a este debate.

Una vez iniciado el tiempo de respuesta del Presidente de la ANI, este se ciñe a una argumentación característica de Toulmin, en donde se plantea una tesis, argumento, o calificativo modal de apertura, el cual generalmente desconoció las cifras aportadas por los

congresistas referentes a los elevados costos en la adjudicación de contratos y en el desarrollo de los mismos, estos valores según ellos, estaban excesivamente elevados comparados con el costo y superficie abarcada por otros países de la región; estos planteamientos son desconocidos por el presidente y se contraargumento cuestionando la fuente de las mismas, aludiendo a un error analítico de los asesores. Dado esto, se continua con la argumentación y es en donde el Presidente de la ANI destaca gran parte de su discurso, aportando datos, evidencias, fundamentos en derecho, respaldos contractuales, garantías en la argumentación y reservas de la misma que se desplegaron en demostrar los avances en ejecución, entrega y prospectiva de finalización de obras de infraestructura, de esta manera se respondía a gran parte del consolidado del cuestionario referente a esos avances y a el costo-beneficio que conllevaba el modelo de concesiones, haciendo salvamento de que realmente esta presidencia no realizó la estructuración de los contratos de 4G ni la adjudicación de los mismos, muy por el contrario realizaron la ejecución y sacaron adelante los proyectos bien sea por la necesidad verdadera que tiene la población de estas vías, o bien por el costo que conllevaría la liquidación del contrato de no iniciarse las obras. Como se puede ver, esta perspectiva alude al neoinstitucionalismo explicado en este informe en términos de economía y de elección racional. El despliegue de estas evidencias permitió desviar la atención a otros cuestionamientos también con la excusa del tiempo requerido para las mismas. Así el razonamiento sobre la eficiencia en los avances y ejecución de las obras se torna en el tema central del discurso, claro está, que no se niegan los efectos positivos de que con el presente modelo de APP no hay renegociaciones ni excesivas postergaciones que elevaban el coste como sucedía en el pasado. Los riesgos cuestionados por el congresista son replicados según la matriz de riesgos que menciona el Presidente, no obstante, estas tienen un carácter referente al desarrollo de las obras, mas no en la administración de las vías, así como en el tema tarifario de peajes que tanto se reclama socialmente en las comunidades, allí, esos riesgos no son extendidos en la argumentación y son omitidos. Así, la contra argumentación aportada se solidificó en las

evidencias de avances de proyectos y en la eficiencia de gestión histórica en los cuatro años de gobierno del Presidente Duque, además de esto se aportó evidencia de transparencia en los procesos de arbitramento que ahorraron el pago y detrimento a los privados, no obstante, no se responde al modelo en si sino al procedimiento efectuado. Esto es clave en el desarrollo del debate puesto que el modelo cuestionado por los representantes no es respondido en esencia por la ANI, sino en función de lo que se ha podido hacer en ejercicio de dicho modelo, lo cual permitió poner en ventaja la argumentación del Presidente. En este debate, se evidencio por último, la falta de clarificación en el tema de mercado de capitales, el cual no se trató consecuentemente.

El seguimiento de este debate de control político, permitió generar alertas sobre el agendamiento de esta, mas no surtió efectos en el ejercicio de intelección de la misma, por cuanto el equipo legislativo de la ANI no determinó generar una actividad de análisis, esto aludió como bien menciona el Representante Gómez a una carga laboral que se evidenció en el envío de las respuestas del cuestionario por parte de a ANI al Congreso la noche anterior a la citación, así pues, la revisión discursiva tuvo una implicación personal y autónoma que no se pudo expandir con aportes.

Sobre las fichas técnicas y cuadros comparativos.

Estas actividades corresponden al último y más reciente requerimiento del equipo de análisis legislativo, ante la insistencia de aprovechar los conocimientos de la ciencia política en un ejercicio de dar voz y concepto sobre el abordaje de los proyectos de ley para con la entidad, esta actividad se determinó el 9 de mayo y correspondió a generar dos documentos para los proyectos de ley en alerta de alta importancia en la matriz de Excel. El primer documento, la ficha técnica, recopila la información completa de los motivos, el tema, autores, ponentes, vínculos de textos y ponencias, comentarios y citas de gaceta; además de esto se

establece el nivel de importancia del proyecto que en todos los casos fue alto, la posición de gobierno (si es de inconveniencia o conveniencia), el articulado y sus modificaciones, el contenido resumido de la iniciativa, los sectores a favor o en contra (sean instituciones, entidades, gremios o demás sectores de la sociedad), congresistas a favor y en contra, y por ultimo las observaciones y recomendaciones. El segundo documento consistía en un cuadro comparativo que se servía de utilizar la herramienta de comparación estilo jurídico en el procesador de texto, para así, tomando el texto definitivo de primer debate o plenaria, compararlo con el texto propuesto enviado a la siguiente comisión o plenaria. De esta manera se tenía en el comparativo la visualización de los añadidos o suprimidos en el nuevo texto, permitiendo determinar los alcances o falencias que suponía la modificación del proyecto. En determinados casos, siendo el proyecto la modificación de una ley existente, se añadía el texto referido del artículo a modificar de la norma en cuestión. Se debe mencionar que ambos documentos guardan estrecha relación con las actividades objetivo referentes al seguimiento de proyectos de ley y de administración de base de datos, por cuanto, en principio permite profundizar en el proyecto, con sus objetivos y el análisis que el legislador hace sobre la problemática, su contexto social, económico y político; el caso del cuadro comparativo, se determina como el medio que facilita llegar a las observaciones y conclusiones que se plasman en la ficha técnica, además que como se evidencia en las ponencias es una herramienta ampliamente utilizada en estas y en las secretarías para consolidar lo acordado en los debates. Ahora bien, de los ocho proyectos demarcados como de impacto alto, a la fecha se llevan desarrollados cinco de ellos y se han podido identificar fenómenos y procesos de estrecha relación con los saberes aprendidos en las ciencias políticas; aunque el presente informe no detallará o especificará los proyectos en cuestión por la reserva que supone para la agencia, se dará mención de las temáticas abordadas y las teorías encontradas.

Tres de los cinco proyectos de ley analizados presentaban modificaciones a las tarifas de peajes, o modificaban el recaudo bien sea por temas contractuales en la finalización de la concesión, o bien como mecanismo para incentivar y aliviar los elevados costes que asumen los conductores en el servicios de transporte y de carga.

Uno de estos planteaba el alivio y la exención del pago de peajes ante cierres de vías haciendo alusión acierres por desastres, los cuales suelen ocurrir durante temporadas invernales y de lluvia. El alivio consistía en la reducción de la tarifa a la mitad en recorridos entre capitales de departamento para recorridos superiores a la mitad del recorrido original, como mecanismo para compensar el bolsillo de los ciudadanos que actualmente ante una situación de emergencia se veían obligados a consumir más combustible, más tiempo de viaje y más recorrido para llegar de un punto A a un punto B, además de pagar varios peajes que ante el recorrido original no hubiesen tenido que realizarlo. Este planteamiento generó conflicto tanto en la ANI como en INVIAS, quienes administran vías y recaudan los peajes por consiguiente, aludiendo a un desequilibrio económico de aplicarse esta medida; la otra modificación planteaba imponer una exención a los vehículos que ante un cierre de vía se devuelvan por la misma, es decir, eliminando el peaje del recorrido de retorno. En ambos casos se halló que las medidas correspondían al principio de equidad fiscal referentes a los artículos 95 y 363 de la Constitución Política, por tanto la distribución de cargas y beneficios ante esta situación estaban en desbalance, beneficiando íntegramente a los concesionarios y a los peajes en sí, ante esto, el Estado no puede enriquecerse al no prestar un servicio en condiciones, entendiendo que la exención del segundo caso es absolutamente coherente con este razonamiento. Respecto a la primera modificación el alivio parcial permitió analizar supuestos gracias a recorridos ejemplificados en una de las ponencias, en los cuales la amortización del descuento a la mitad del peaje en la ruta alternativa representaba aproximadamente el 70% del pago del recorrido original, dando a entender que aunque se modificaba la tarifa, de alguna

manera se dinamizaba el flujo de cobro en esos peajes que no lo habrían percibido de no haberse dado el cierre de vía del recorrido original. En añadidura a esto, se pudo identificar el conflicto de intereses que dio paso a hacer una revisión de la elección racional mediante la teoría de juegos, este caso en particular se asoció al juego del *dictador* y de *ultimátum*, ambos participantes se distribuían de manera tal que el proyecto de ley (junto con sus congresistas y la población objetivo de la iniciativa) se constituían como el *dictador* por cuanto eran los emisores de la redistribución fiscal; y por otra parte se encontraba el *recipiente* representados por el Ministerio de Transporte, la ANI e INVIAS como sectores contrarios al proyecto pero que de aprobarse debían aceptar lo que se impondría mediante la norma. A continuación la gráfica del análisis.

TABLA 3

Análisis de teoría de juegos.

ALIVIO DEL 50% EN PEAJE 2: Ganancia completa; 1: Ganancia limitada; 0: ninguna ganancia.		MIN TRANSPORTE, INVIAS, ANI	
		APRUEBA	NO APRUEBA
PROYECTO DE LEY (CONDUCTORES)	NO APRUEBA	0, 1	0, 2
	APRUEBA	2, 1	2, 1

Nota. Elaboración propia.

Lo que esta tabla evidencia es la conveniencia de aprobarse o no por parte de las entidades contrarias respecto al equilibrio de Nash, la cual, característica propia del *dictador* permite entender que cualquier oferta por parte de esta es mejor que tener un beneficio nulo. Se evidencia en que si MinTransporte no aprueba y el Proyecto tampoco, continuará el desequilibrio e inequidad para los conductores y las entidades se seguirán beneficiando económicamente a costa de esto; ahora bien, de ser aprobada por las entidades estas

continuarían percibiendo ganancias pero ahora limitadas a la mitad en la búsqueda de equilibrar económicamente a ambas partes, lo otro que se plantearía en un escenario utópico sería la no aprobación del proyecto por los proponentes, lo cual les dejaría sin beneficio, no obstante, ese escenario no se daría. Por tanto, lo que arroja el análisis es el beneficio ante la aprobación del proyecto de ley respecto a la aceptación o no de las entidades de gobierno, las cuales en ambos casos proveen una ganancia “completa” para los conductores, y una ganancia limitada para las entidades del Estado.

En síntesis, la aprobación del proyecto, respecto a la aceptación o no de las entidades de gobierno, supone un beneficio completo para los conductores, y parcial para las entidades. La elección racional de la entidad obedece al concepto de *homo oeconomicus* y permite plantear la situación fáctica actual, contraponiendo los roles de dictador y recipiente, lo cual es lo que sucede en el escenario actual (donde el proyecto no redistribuye los alivios tarifarios) pues aun cuando se cierran las vías por riesgos, desastres o porque no están en condiciones, las entidades ejercen el rol de *dictador* por cuanto maximizan sus utilidades cobrando las tarifas completas en desequilibrio de lo que los conductores asumen para llegar de un punto A - B, en esta los conductores son el *recipiente* que acepta a imposición de las tarifas, en este caso el juego tiende a una relación de *ultimátum* consecuentemente.

Por otra parte, las herramientas de política pública mencionadas en este informe se utilizan en el análisis de esta iniciativa, entendiendo la tipología de esta como redistributiva, haciendo énfasis en los costes y beneficios los cuales son concentrados a una población específica (que son los conductores, sector transporte y carga) y son asumidos también específicamente (mediante la reducción o exención según sea el caso). Por último se señalan ejemplos aplicados en otras naciones, las cuales ante esta situación aplican una exención del peaje completa mientras las vías son reparadas, aludiendo a la equidad entre ambas partes, y como

también la exención permite a los administradores agilizar los procesos de reparación para volver a percibir estos valores.

Ante estas precisiones, se señala la importancia de dar paso a esta iniciativa para permitir cumplir con el principio de equidad fiscal haciendo énfasis en los requisitos que impone la iniciativa, la cual no aplica para todos los vehículos y se determina en específicos eventos, con específicas distancias y durante cierta cantidad de días; de esa manera se culmina recomendando a la entidad precisar algunos aspectos referentes a la identificación de los usuarios beneficiarios, así como los medios para tramitar las solicitudes o peticiones posteriores al pago de estas tarifas cuando fuesen omitidas a beneficiarios.

Otro de los proyectos concernientes al tema de peajes, establecía el descuento de una parte del pago de peaje para vehículos eléctricos, híbridos o de cero emisiones, iniciativa que igualmente tuvo el visto negativo de la entidad aludiendo al impacto económico, clasificándola como alta prioridad. No obstante, similar al proceso previo, se determinó los componentes del costo-beneficio que permitían establecer la prioridad socio-económica, en este caso en concreto la iniciativa preveía modificaciones arancelarias que aludían por una parte a modificaciones regulativas, que se conectaban con la Estrategia de movilidad eléctrica del gobierno para la promoción de un ambiente menos contaminante respecto a los ODS 7 y 13. El otro componente costo-beneficio en términos de política pública refería a una tipología redistributiva donde la población a beneficiarse correspondía al 0,027% del 100% de vehículos en el país según el RUNT, es decir, a ese 0,027% sería la población a la cual se le aplicaría ese descuento de peajes para así promover la comercialización de estos vehículos no contaminantes. Por último se señalan ejemplos de países que aplican esta iniciativa con los porcentajes estimados de descuento, y se insta a aplicarla dado a los beneficios a largo plazo que puede tener en términos medioambientales, además del bajo impacto económico que no afectaría el equilibrio económico dada a la reducida población objeto.

Los proyectos restantes hacían referencia a un tema de peaje la cual planteaba la reducción de estas tras finalizarse los contratos de concesión, y otros dos referentes a corredores ecológicos y a la seguridad vial, en estos últimos dos se encontraron impactos más certeros que si podían afectar a la ejecución de contratos, pero que correspondían a las vicepresidencias correspondientes evaluar el impacto de fondo en los costes asociados que implicarían construir obras con especificaciones adicionales.

Conclusiones

Como se ha presentado en este informe, el trabajo de pasantía desarrollado en la ANI ha permitido profundizar en el conocimiento de un área la cual las ciencias jurídicas han tenido prelación y primacía, desde una perspectiva secretarial con el agendamiento legislativo semanal, la administración de base de datos y con las sesiones de debate que permitieron el aprendizaje del procedimiento legislativo, reforzado con el estudio de la Ley 5 de 1992. También con una perspectiva analítica y crítica que la interdisciplinariedad de la ciencia política ha permitido abordar en la forma como la entidad entiende la conveniencia o inconveniencia de los proyectos de ley en temas delicados como los peajes, la contratación y el medio ambiente. El inicio de la practica presento a mi consideración serios inconvenientes respecto al contenido programático de las actividades, las cuales no se podían desarrollar por el periodo de sesiones, el cual iniciaba en marzo 16, pero también porque ante constantes solicitudes no se dispuso desde la ANI integrar actividades complementarias que enriquecieran el conocimiento del practicante, lo cual es la esencia de realizar la práctica para mí, la cual es absorber conocimiento, y de la cual la entidad no aprovechó respecto a poner a prueba los conocimientos que puede aportar la ciencia política en diversos temas.

A partir del inicio de sesiones de esta última legislatura se dio inducción de cómo elaborar los documentos requeridos, tanto la matriz de proyectos de Excel como la agenda legislativa de Word, sin embargo, como se mencionó, estas actividades determinaban un ejercicio propio de secretaria, no permitían profundizar en la materia de fondo respecto a los impactos políticos, económicos o sociales que podían generar los proyectos de ley con respecto a la ANI, aun así, es positivo el aprendizaje de los procedimientos y reglas que se ejercen en el Congreso. También considero que en ejercicios como la matriz de seguimiento, el practicante podría haber tenido más autonomía en el ejercicio de completar en su totalidad el resto de ítems pendientes, no limitándolo solo a actualizar estados o a transcribir los conceptos que se transmitían desde las asesoras de la entidad, los cuales fueron además pocos incluso a día de hoy; así pues, considero que estos procederes no surten un efecto profundo en el análisis de los proyectos, ni en entender el funcionamiento interno de la ANI, para lo cual dicha autonomía hubiese integrado en mejor medida el ejercicio de prácticas.

Es a partir del 9 de mayo tras insistir en actividades donde se pudiesen dar uso del conocimiento politológico, que se plantea la creación de las fichas técnicas y de los cuadros comparativos, estos ejercicios permitieron poner en práctica los conocimientos mencionados, respecto al enfoque neoinstitucional, la teoría de juegos, los costos-beneficios, la priorización mediante la tipología de política a implementar y respecto a la discusión imperativa y facultativa que alude a la teoría del derecho citada en el desarrollo del informe. Por último debo señalar que hubo falencias en el buen trato de las asesoras de la entidad para conmigo, respecto a un uso de lenguaje inadecuado y respecto al trabajo colaborativo el cual se vio afectado al no responder o hacer constancia en requerimientos mediante los diversos medios. Por todo esto, considero que la práctica en sí misma sobre el análisis legislativo es un formato valioso para la intelección y generación de conocimiento desde el politólogo a la entidad, haciendo énfasis no solo en las iniciativas de impacto económico, medioambiental o de contratación, sino en otras

decisiones que implementan los sectores sociales en un ejercicio abierto de gobernanza, en este caso, la ANI con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con la participación de comunidades no solo en el tema territorial donde se realizan las obras, sino en la apropiación en diversos escenarios que trascienden del empleo en estas zonas, al cuidado y buen uso del espacio y el medio ambiente, lo previamente mencionado se señala ante la omisión de esta en programas de prácticas o de obras para determinados grupos poblacionales.

En síntesis, tenemos una entidad que ha podido ejecutar exitosamente contratos y proyectos que son necesarios para mejorar los tiempos de viaje, la reducción de costos operacionales en los vehículos (combustible, mantenimiento, llantas), y la protección del medioambiente respecto a las emisiones de gases. No obstante, el tema de concebir las iniciativas con énfasis redistributivo no debe ser una alerta por cuanto se puede reglamentar junto con el Ministerio de Transporte los mecanismos que mitiguen el impacto, en los casos expuestos sobre peajes, este impacto era mínimo, o bien, coherente respecto a la equidad fiscal que deben tener como principio las entidades del estado que administran servicios. Así pues, la recomendación insta a concebir la transformación neoinstitucional apartado del racionalismo y reduccionismo económico, dando paso a enfoques sociales que entiendan la esencia de la problemática abordada y permitan equilibrar las desventajas existentes entre el público, privado, la sociedad y el ambiente.

Referencias bibliográficas

Agencia Nacional de Infraestructura. (2016). *Quienes somos*.

<https://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos>

Cámara de Representantes. (2017) *¿Cómo se tramita una Ley?*

<https://www.camara.gov.co/como-se-tramita-una-ley>

Coordinación de Asuntos Legales y Regulatorios. (2018). *Guía de procedimiento legislativo*.

MinTic. Gobierno de Colombia.

<https://www.colombiaproductiva.com/CMSPages/GetFile.aspx?guid=88771833-9304-44ff-a5e8-88ba7b7e5312>

Córdoba, M, M. (2017). *La implementación de la política pública de infraestructura y los*

mecanismos de las Alianzas Público-Privadas: Los retos institucionales. Caso Agencia

Nacional de Infraestructura 2012 -2016. [Tesis de Maestría. Pontificia Universidad

Javeriana], Repositorio Universidad Javeriana.

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/22295/DOCUMENTO.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Política para el desarrollo de proyectos de*

infraestructura de transporte sostenible: quinta generación de concesiones bajo el

esquema de asociación público privada – Concesiones del Bicentenario. Documento

Conpes 4060 de 2021.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4060.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Declaración de importancia estratégica del compromiso por Colombia: Programa vías para la legalidad y la reactivación Visión 2030*. Documento Conpes 4010 de 2020.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4010.pdf>

Dowse, R. y Hughes, J. (1977). *Sociología política*. (J. M. Rolland, Trad; 2° ed.). Alianza Universidad Editorial. (Original work published 1972).

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. (J. Campos y E. González, Trad; 1° ed.). (Publicación original 1951).

Guagua, R. (2019). *Política pública para el mejoramiento de las condiciones del sector cacaoero en el municipio de Tumaco, departamento de Nariño*. [Tesis de posgrado, Universidad Jorge Tadeo Lozano]. Repositorio UTadeo.
<https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/7700/Anteproyecto%20de%20grado.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Kelsen, H. (2000). *Teoría pura del derecho*. (R. Franky, Trad.). Editorial Unión LTDA. (Original work published 1953).

Roth, A. (2014). Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado. *Friedrich-Ebert-Stiftung*. https://www.researchgate.net/publication/303058944_Neo-institucionalismo_y_transformacion_democratica_del_Estado

Roth, A. (2002). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

Senado de México. (2010). *Normas Técnicas para la redacción legislativa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2926/11.pdf>

Senado de la Republica de Colombia. (2019). *Preguntas Frecuentes*.
<https://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/55-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/110-preguntas-frecuentes>

Sentencia C-701/01. (2001, 5 de julio). Corte Constitucional (Jaime Córdoba, M.P).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-710-01.htm#:~:text=la%20norma%20superior.-,2.,es%20todo%20el%20derecho%20vigente.>

Suarez, A. (1998). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico de Douglas North -1995. *Lecturas de Economía. Vol. No. 49.* 213-220.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj5IP-n-sH2AhXGTDABHTqcAe0QFnoEACAcQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4833969.pdf&usg=AOvVaw2ddzmWE_dOaK0EHDYEtO1

Torres-Melo, J y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía.* IEMP Ediciones.
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

Torres-Melo, J. (2006). Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual. En C. Zorro. (Ed.) *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios.* (pp. 409-431). http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_814.pdf#page=469