**Bogotá, 20 de Julio de 2020**

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** *Radicación proyecto de ley*

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la ley 5 de 1992, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley: ***“Por medio de la cual******se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993 y se dictan otras disposiciones”***

Cordialmente,

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**JUAN FERNANDO REYES KURI**

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

Partido Liberal

|  |  |
| --- | --- |
| **CARLOS ARDILA ESPINOSA**  **Representante a la Cámara**  **Departamento del Putumayo** | **JHON JAIRO BERRIO**  **Representante a la Cámara** |
| **ÓSCAR TULIO LIZCANO GONZÁLEZ** Representante a la Cámara  Dpto de Caldas  Partido de la U | **ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA**  Representante a la Cámara Valle del Cauca. |
| **JHON ARLEY MURILLO BENITEZ**  Representante a la Cámara  Circunscripción Especial Afro  Partido Colombia Renaciente | **Angel Maria Gaitan Pulido**  **Representante a la Cámara Tolima**  **Partido Liberal Colombiano** |
| **CHRISTIAN GARCÉS**  Representante a la Cámara  Valle del Cauca  Centro Democrático | **HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ**  Representante a la Cámara  Departamento del Caquetá |
| **Julián Peinado Ramírez**  **Representante a la Cámara** | **ADRIANA GOMEZ MILLÁN**  Representante a la Cámara  Partido Liberal |
| **MIGUEL AMIN ESCAF**  Senador de la República | **ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA**  Representante a la Cámara  Departamento de La Guajira |

**Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ de 2020**

***“Por medio de la cual******se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993”***

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

Decreta:

**Artículo 1°.** Modifíquese y adiciónese el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 21. TASAS, TARIFAS Y PEAJES EN LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE A CARGO DE LA NACIÓN**. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el presupuesto nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

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

**En las vías que se encuentren concesionadas, una vez se haya garantizado la remuneración o contraprestación a favor del concesionario y los recursos para el mantenimiento, operación y desarrollo de la vía objeto del peaje, los excedentes podrán ser usados para la planificación, el diseño, la ejecución y la operación sostenible de sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y aquellos multimodales que incluyan pasajeros, de ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional. En los contratos de concesión del artículo 30 de la presente Ley, los departamentos, municipios o distritos también podrán destinar los excedentes señalados a la misma finalidad que podrán canalizarse a través de fondos de estabilización o subvención. Los excedentes de vías a cargo de la nación serán consignados por la Agencia Nacional de Infraestructura en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

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

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

a) Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;

b) Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;

c) El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio;

d) Las tasas de peaje serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación;

e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal;

**f) La Nación, departamentos, distritos y municipios podrán cobrar una sobretasa al valor de las tasas, tarifas o peajes de infraestructura vial concesionada y no concesionada, con el fin de contribuir al fomento del transporte ferroviario de pasajeros y de aquellos multimodales que incluyan pasajeros, que podrán canalizarse a través de fondos de estabilización o subvención. El recaudo de dicha sobretasa será usado para la planificación, el diseño, la ejecución y la operación sostenible de sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y aquellos multimodales que incluyan pasajeros, de ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional. El sujeto activo será la entidad territorial, el sujeto pasivo será el usuario de la infraestructura, por lo cual dará lugar al cobro de la sobretasa el tránsito de cualquier vehículo obligado a pagar peaje de acuerdo con el literal b) del presente artículo vial.**

**Para efectos del cobro y recaudo de la sobretasa debe entenderse como base gravable el valor total del peaje a pagar por cada vehículo que transite por la vía, según la clasificación vigente al momento de su causación.**

**El recaudo de la sobretasa estará a cargo de las entidades administradoras de los peajes que hayan sido determinadas y autorizadas por la autoridad nacional o territorial. La tarifa a aplicar sobre la base gravable será del cinco por ciento (5%)**

**Dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes, las entidades administradoras de los peajes reportarán al Instituto Nacional de Vías o a la entidad encargada de la administración de la vía, según el caso, la información relacionada con el recaudo de la Sobretasa del mes inmediatamente anterior.**

**Los recursos reportados mensualmente deberán ser consignados dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del mes.**

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

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

**PARÁGRAFO 3o.** Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el literal b), del artículo [1o](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0787_2002.html#1)

**Artículo 2°. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**JUAN FERNANDO REYES KURY**

Representante a la Cámara

Partido Liberal

|  |  |
| --- | --- |
| **CARLOS ARDILA ESPINOSA**  **Representante a la Cámara**  **Departamento del Putumayo** | **JHON JAIRO BERRIO**  **Representante a la Cámara** |
| **ÓSCAR TULIO LIZCANO GONZÁLEZ** Representante a la Cámara  Dpto de Caldas  Partido de la U | **ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA**  Representante a la Cámara Valle del Cauca. |
| **JHON ARLEY MURILLO BENITEZ**  Representante a la Cámara  Circunscripción Especial Afro  Partido Colombia Renaciente | **Angel Maria Gaitan Pulido**  **Representante a la Cámara Tolima**  **Partido Liberal Colombiano** |
| **CHRISTIAN GARCÉS**  Representante a la Cámara  Valle del Cauca  Centro Democrático | **HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ**  Representante a la Cámara  Departamento del Caquetá |
| **Julián Peinado Ramírez**  **Representante a la Cámara** | **ADRIANA GOMEZ MILLÁN**  Representante a la Cámara  Partido Liberal |
| **MIGUEL AMIN ESCAF**  Senador de la República | **ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA**  Representante a la Cámara  Departamento de La Guajira |

**Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ de 2020**

***“Por medio de la cual******se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993 y se dictan otras disposiciones”***

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente exposición de motivos está compuesta por seis (6) apartes:

1. Objeto del Proyecto de Ley.
2. Problema a resolver.
3. Como se resuelve el problema.
4. Antecedentes y justificación.
5. Análisis jurídico.
6. Conclusiones.
7. Conflictos de interés.
8. Referencias.
9. **OBJETIVO**

El proyecto de ley presentado a consideración del honorable Congreso de la República busca modificar el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, con la finalidad de crear instrumentos de financiación que permitan apalancar la implementación y operación sostenible de sistemas de transporte ferroviario de pasajeros y multimodales que incluyan pasajeros, en el ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional.

1. **PROBLEMA QUE PRETENDE RESOLVER ESTE PROYECTO DE LEY**

El problema se centra en la carencia de un esquema de financiación integral para el fomento de los sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y de aquellos multimodales que incluyan pasajeros en ámbitos urbano-metropolitanos, subregionales y regionales. Esto, en el contexto del fortalecimiento de la conectividad al interior y entre los municipios y distritos que hacen parte de las subregiones funcionales a las que hace referencia el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, entre otras delimitaciones territoriales y aglomeraciones urbanas planteadas por el Departamento Nacional de Planeación DNP.

1. **CÓMO PRETENDE RESOLVER ESTE PROBLEMA ESTE PROYECTO DE LEY**

Estableciendo una nueva fuente de financiación integral para la implementación y operación sostenible de los sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y de aquellos multimodales que incluyan pasajeros, en el ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional. Una fuente de financiación que responda a dicho ámbito territorial (urbano-metropolitano, subregional y regional) y que se enmarque en la línea de subsidios cruzados (desde el transporte privado hacia el transporte público) al interior del sector transporte.

1. **DIAGNOSTICO**
   1. **Del rezago del modo ferroviario y en especial para el transporte de pasajeros**

El modo de transporte férreo presente un evidente rezago frente al resto de modos de transporte, en especial el carretero *(ver gráfico 1).* Adicionalmente, no se han implementado medidas específicas para promover el transporte intermodal. Con más de 3.300 km de red, el modo férreo no ha contado con recursos suficientes para la reactivación integral de los corredores existentes, sumado a la ausencia de una política pública para el modo (Plan Nacional de Desarrollo, 2018). Para un periodo de referencia 2010-2016 se puede ver que el financiamiento e inversión anual en el modo férreo estuvo entre el 0,47 y el 1,31% mientras el del modo carretero estuvo entre el 81,22 y el 92,34 % (Función Pública, 2018).

**Grafico 1. Financiamiento e inversión del sector transporte en Colombia**



**Fuente:** Tomado de Análisis del Sector Transporte. (Función Pública, 2018)

* 1. **De las externalidades negativas generadas por el sector transporte en Colombia**

El actual modelo de movilidad, en el cual es protagónico el modo carretero y los medios de transporte privado (vehículo particular y moto particular), genera diversas externalidades (impactos) negativas, las cuales justifican la necesidad de migrar progresivamente hacia sistemas de transporte público de pasajeros con mayores estándares de sostenibilidad económica, ambiental y social, incluyendo criterios ambientales, de seguridad vial y accesibilidad universal, como aquellos basados en el modo ferroviario.

En el caso de Colombia, considerando sus características socio democráticas resultan especialmente preocupantes los indicares relacionados con siniestralidad vial, al igual que los indicadores relacionados con mortalidad y carga atribuible a factores de riesgo ambiental (aire).

Por una parte, según el Observatorio Nacional de Seguridad Vial ONSV de la Agencia Nacional de Seguridad Vial ANSV, en Colombia en el año 2018 los incidentes de tránsito dejaron 6.850 víctimas fatales y 39.517 lesionados (ANSV, 2018).

Por otra parte, el Observatorio Nacional de Salud ONS del Instituto Nacional de Salud INS (2019) establece que, por exposición al aire y agua de mala calidad o a factores de riesgo ambiental ocurren 17.549 muertes, equivalentes al 8% de la mortalidad anual en Colombia.

* 1. **De la necesidad de una agenda nacional para el transporte de pasajero en modo férreo**

Desde una perspectiva amplia, de acuerdo con el DNP, las necesidades presupuestales de infraestructura en el país requerirían una inversión aproximada de $ 342 billones, de los cuales el sector transporte abarca más del 60 %, equivalentes a $216,8 billones, esto implica un enorme reto para el país. (Plan Nacional de Desarrollo, 2018).

Si bien, desde el Gobierno Nacional se han venido impulsando diversas iniciativas para la recuperación del modo ferroviario, estas han estado más enfocadas hacia el transporte de carga y logística, dejando en un segundo plano el transporte de pasajeros. Por lo cual, es importante que, de manera paralela a la agenda nacional para la recuperación del transporte de carga por modo férreo, se avance en una agenda nacional para la recuperación del transporte de pasajeros por modo férreo.

En lo que respecta los sistemas de transporte masivo, desde las entidades territoriales se han venido haciendo esfuerzos por implementar distintas fuentes de financiación de la infraestructura que estos necesitan, pero dichos intentos tienen todavía resultados limitados, entre otras cosas porque los instrumentos de financiación que se han establecido por el Gobierno Nacional en su mayoría son de orden territorial y para su creación requieren de la aprobación de los Concejos Municipales/Distritales. Dicha situación ha significado un deterioro en la calidad del servicio al usuario y con ello una progresiva pérdida de usuarios que migran hacia el transporte particular (mayormente hacia la motocicleta) y los servicios de transporte ilegal. Según el Gobierno Nacional (Plan Nacional de Desarrollo, 2018):

*“La mayoría de los sistemas de transporte en el país tienen un creciente déficit en infraestructura y en operación. Esto ha sacrificado la calidad en la prestación del servicio e incrementado tarifas, por lo cual los usuarios buscan medios alternativos (motorización y alternativas ilegales), y, como consecuencia, se ha puesto en riesgo la sostenibilidad operativa, económica, financiera y ambiental de los sistemas masivos de transporte”.*

Por ello, en el Plan Nacional de Desarrollo, en su *“Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones”*, definió que es necesario identificar y movilizar nuevas fuentes de pago que aporten recursos adicionales a las fuentes tradicionales para viabilizar este tipo de proyectos relacionados con el transporte. (Plan Nacional de Desarrollo, 2018).

La financiación es uno de los aspectos clave para lograr en Colombia un real fomento de los sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros en ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional, no solo en lo que respecta a los costos de implementación (CAPEX) sino también a los costos de operación (OPEX), entendiendo que su operación en la mayoría de los casos requiere un esquema de subsidio/subvención que garantice al usuario la prestación y calidad del servicio sin que esta esté condicionada a una operación superavitaria.

Si bien la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) en su artículo 33 provee una serie de instrumentos de financiación de la sostenibilidad de los sistemas de transporte, los cuales se ven complementados con otros que se incluyeron en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, estos tienen la limitante, en su mayoría se enmarcan en el contexto de entidades territoriales municipales o distritales, y están condicionadas a su aprobación por parte de los concejos de dicho ámbito.

Dado que el área de influencia de los sistemas ferroviarios de pasajeros y multimodales que incluyan pasajeros a los que se hace referencia en este proyecto de ley corresponde al ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional, resulta importante avanzar en los siguientes tres aspectos:

1. Establecer instrumentos de financiación desde el ámbito supra-municipal y supra-distrital, que sean coincidentes con el ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional de los sistemas ferroviarios de pasajeros
2. Establecer instrumentos de financiación que vayan en la línea de la internalización de las externalidades del transporte privado (el usuario del transporte privado paga los costos sociales que genera), a través de un esquema de subsidios cruzados desde el transporte privado hacia el transporte público (el usuario del transporte privado aporta a la financiación del transporte público)
3. Establecer instrumentos de financiación en los cuales el Gobierno Nacional, a través de sus organismos, pueda jugar un papel determinante para su implementación.

Es en este sentido en el cual se formula el presente proyecto de ley, el cual busca que los usuarios de los modos de transporte particular contribuyan de manera indirecta a la financiación de los sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros en ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional, a través del pago (tasas, tarifas y peajes) que hacen por el uso de la infraestructura vial.

En la identificación de esta nueva fuente de financiación se hace énfasis en las provenientes del sector transporte y dentro de este se da prioridad a las que plantean un subsidio cruzado desde el transporte privado y el modo carretero en general, hacia el transporte masivo y el modo ferroviario. Lo anterior soportado en la necesidad de internalizar las externalidades negativas generadas por el transporte privado y el modo carretero.

* 1. **Del carácter estratégico para la competitividad regional y el desarrollo territorial**

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, adopta la visión de desarrollo regional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual tiene como objetivo promover la competitividad regional, entendida como el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, en busca de equidad de oportunidades y el desarrollo sostenible. De esta manera, se introduce en Colombia el concepto de “Subregiones Funcionales”, que le da mayor relevancia al aspecto funcional del territorio, a partir de la delimitación espacial de grupos de municipios altamente interconectados y con vocaciones altamente complementarias entre sí, sin restringirse a la división político-administrativa en la que estos están inscritos.

En pro de dicho paradigma de desarrollo regional, emerge la necesidad de acometer diversas acciones en dos aspectos fundamentales para dichas subregiones funcionales: el aprovechamiento de las economías de aglomeración existentes y el fortalecimiento de la conectividad entre los municipios y distritos que la conforman.

En este contexto, el tema de la movilidad en ámbito urbano-metropolitano y subregional pasa a un renglón protagónico de la política nacional, en tanto que es el elemento base del funcionamiento de dichas subregiones funcionales. Con ello, cobra relevancia el transporte masivo, entendido como la columna vertebral de la movilidad en dichas subregiones funcionales, dado que la situación actual muestra que dicha movilidad está dominada por los modos de transporte particular (vehículo particular y motocicleta particular), los cuales impactan el territorio y la calidad de vida de sus habitantes, a partir de sus múltiples externalidades negativas, entre las cuales se incluyen la congestión vehicular, la siniestralidad vial y la contaminación ambiental por fuentes móviles, entre otras.

En lo que respecta a las principales subregiones funcionales del país, el fomento de los sistemas ferroviarios de transporte masivo en ámbito urbano-metropolitano y subregional representa una enorme oportunidad para el desarrollo regional en el marco del desarrollo sostenible. Esto dado que fortalece la conectividad tanto al interior como entre los municipios de la subregión funcional de una manera más eficiente (dadas sus mejores prestaciones operacionales y su mayor capacidad para adaptarse a las crecientes demandas futuras de viajes), a la vez que reduce significativamente las externalidades negativas del transporte (congestión, siniestralidad, contaminación ambiental y consumo de combustibles fósiles). Adicionalmente, existe amplio consenso a nivel internacional con respecto a que este tipo de sistemas de transporte tiene un mayor impacto positivo en el valor del suelo y con ello un mayor efecto generador de desarrollo y redesarrollo urbano a lo largo de sus corredores.

* 1. **De las implicaciones desde el lineamiento estratégico en el contexto internacional**

Desde una perspectiva más amplia, la propuesta de un nuevo instrumento de financiación que apalanque un real impulso al modo ferroviario de pasajeros a nivel urbano-metropolitano, subregional y regional, se enmarca en el contexto de los compromisos que ha asumido Colombia con la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)” en la Conferencia COP21, los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” del Programa de Naciones Unidades para el Desarrollo (PNUD) y las sugerencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE de la cual Colombia se convirtió en miembro en 2018.

1. **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**
   1. **Antecedentes jurisprudenciales**

El artículo 21 de la Ley 105 de 1993 que se pretende modificar de manera parcial mediante el presente Proyecto de Ley, fue ya sometido a examen de constitucionalidad por parte de la Honorable Corte Constitucional por vicios de procedimiento y vicios de fondo, declarando la exequibilidad del mismo en las dos ocasiones.

En la Sentencia C-084 del 1 de marzo de 1995, el actor de la misma sostuvo que, el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 desconocía el inciso 4º del artículo 154 constitucional. Según el demandante, la Ley 105 fue de iniciativa del Gobierno, a pesar de que la disposición constitucional antes citada establece que la iniciación del trámite de los proyectos de ley relativos a los tributos debe darse en la Cámara de Representantes.

En dicha Sentencia la Corte expresó que (Sentencia C-084, 1995):

*“La sola formulación del cargo muestra que el actor confunde la iniciativa de un proyecto de ley con su iniciación. La iniciativa legislativa es la facultad de proponer proyectos de ley ante el Congreso de la República, que la Constitución atribuye a múltiples actores (CP arts. 154, 155 y 156). A su vez, la iniciación es la etapa primigenia del proceso legislativo, consistente en el comienzo de éste por medio de la presentación de un proyecto en una de las Cámaras. Es claro entonces que la Constitución ordena que las normas tributarias se inicien en la Cámara de Representantes, pero en manera alguna establece que sólo los miembros de esta Corporación tengan iniciativa en estas materias.*

*Ahora bien, el proyecto de ley que culminó con la Ley 105 de 1993 fue propuesto por el Gobierno, a través del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (folio 97), actualmente Ministerio de Transporte. Lo anterior no viola la Constitución Política dado que el Gobierno tiene iniciativa legislativa plena, sin restricciones, o sea, que no tenía cortapisa para la presentación de cualquier proyecto de ley (inciso 1º del artículo 154 C.P.) igualmente, el mencionado proyecto por tener, en ciertos apartes, materia tributaria debía comenzar su trámite en la Cámara de Representantes (inciso 4º del artículo 154 C.P.), como en efecto se hizo (folio 97). No hubo entonces vicio de procedimiento en este aspecto.”*

Por otro lado, en la sentencia C-482 del 16 de septiembre de 1996, el problema jurídico que debió resolver la Corte estaba enmarcado en que, según el actor, el artículo 21 de la ley 105 de 1993 quebrantaba el artículo 338 de la Constitución, porque no fijaba el sistema y el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.

El inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política establece lo siguiente:

*“La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen;* ***pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios****, y la forma de hacer su reparto, deben* ***ser fijados por la ley****, las ordenanzas o los acuerdos”[[1]](#footnote-1).*

En dicha sentencia la Corte al abordar el tema del “Sistema y el Método, expresó que (Sentencia C-482, 1996):

*“La ley, en síntesis, no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas. Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en el artículo 338, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes.*

*Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados expresamente por el artículo 363 de la Constitución.*

*(…)*

*A todo lo anterior, puede agregarse que no es necesario que las leyes previstas en el inciso segundo del artículo 338, usen las palabras “sistema” y “método”, como si se tratara de fórmulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes****”.***

Posteriormente, al realizar el análisis concreto y específico del artículo 21 demandado, la Corte sostuvo, que en nada quebranta el artículo 338 de la Constitución, debido a los siguientes argumentos (Sentencia C-482, 1996):

*“En primer lugar, la norma acusada impone, clara e inequívocamente, un límite a la cuantía de los costos recuperables. Este límite lo establece el literal a), al determinar que “Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo*.

(…)

*La fijación de las tarifas, tasas y peajes, está sujeta a un criterio de igualdad, establecido por el literal b).*

*El literal c) asigna a “las autoridades competentes” la facultad de determinar las tasas y tarifas. Sería absurdo pretender que la ley enumerara todas las autoridades que pueden ejercer esta atribución.*

*(…)*

*Al establecer que las tarifas serán diferenciales, y se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y los costos de operación, la ley traza unas reglas suficientes para la actuación de las autoridades competentes.*

*(…)*

*Finalmente, el literal e) obliga a las autoridades encargadas de la determinación del peaje y de las tasas de valorización, a obrar con sujeción a un criterio de equidad fiscal”.*

En conclusión, La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 21 de la Ley 105 de 1993, al considerar que estaban definidos el sistema y el método en forma general y abstracta, como deben definirse, sin acudir a fórmulas complicadas y casi ininteligibles.

* 1. **Consideraciones legales**

El presente Proyecto de ley, al pretender modificar el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, cumple con el principio de unidad de materia de la citada ley, pues el modo ferroviario hace parte del sector transporte y las líneas férreas hacen parte de la infraestructura de transporte, por lo que existe plena conexidad temática.

La Corte Constitucional al abordar la unidad de materia de los proyectos de ley, establecida en el artículo 158 de la Carta Política ha sostenido que (Sentencia No. C-133, 1993):

*"El objeto de dicho mandato constitucional es lograr la tecnificación del proceso legislativo, en forma tal que las distintas disposiciones que se inserten en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma, o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, o como tantas veces se ha dicho, "que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen". Con ello se busca evitar que se introduzcan en los proyectos de ley temas que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular en el proyecto o a la finalidad buscada por él.”*

Por su parte, frente a la conexidad que debe existir entre las disposiciones y la Ley en general, específicamente con relación a la conexidad temática, el máximo Tribunal Constitucional en reciente jurisprudencia la definió como (Sentencia C-047 , 2018):

*“Conexidad temática: (…) vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y el asunto sobre el que trata concretamente una disposición suya en particular (Sentencia C-400 de 2010). Lo anterior no significa simplicidad temática, por lo que una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable”.*

* 1. **Normatividad que regula la destinación de recursos de los peajes de las vías de la red troncal Nacional no concesionada**

Es importante precisar, que la posibilidad de destinar recursos excedentes para el diseño, implementación y funcionamiento sostenible de sistemas ferroviarios de transporte masivo de ámbito urbano-metropolitano, subregional y departamental, por parte de las vías que se encuentren concesionadas, cuando se hayan garantizado tanto la remuneración o contraprestación de la concesión a favor del concesionario, como los recursos para el mantenimiento, operación y desarrollo de la vía objeto del peaje, no tiene aplicabilidad a la red troncal nacional no concesionada.

Esto, ya que la destinación de los recursos, una vez cumplidos los estándares técnicos requeridos de la red troncal nacional no concesionada, se encuentran regulados en el artículo 49 de la Ley 1151 de 2007. En este se establece que (Ley 1151 , 2017):

*“Los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes de vías de la red troncal nacional no concesionadas, se invertirán en la rehabilitación, conservación y mantenimiento de la vía objeto del peaje y,* ***cuando esta cumpla con todos los estándares técnicos requeridos, deben destinarse para rehabilitación, conservación y mantenimiento de vías de la red troncal nacional.”[[2]](#footnote-2)***

Este artículo no fue derogado ni por la Ley 1450 de 2011 ni por la Ley 1753 de 2015.

* 1. **Artículo 33 de la Ley 1753 de 2015.**

La Ley 1753 de 2015 por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en su artículo 33, trajo consigo fuentes de financiación por parte de las entidades territoriales para los Sistemas Masivos tipo Bus, pero no quedaron definidas en la misma, las fuentes de financiación por parte de dichas entidades para los sistemas ferroviarios de transporte masivo. Por esta razón, se considera pertinente que exista una fuente a la cual las entidades territoriales puedan asegurar sus recursos para la contrapartida de los futuros convenios de cofinanciación con la Nación que se celebren para la financiación de la implementación y garanticen la sostenibilidad de los mismos, sin afectar el presupuesto público.

1. **CONCLUSIONES**

Si queremos fomentar la competitividad de dichas subregiones funcionales que jalonan el desarrollo del país, debemos potenciar la conectividad entre los municipios que las conforman, y para ello los sistemas ferroviarios de transporte masivo son un elemento esencial. Esto está en plena consonancia también con lo contenido tanto en el “Pacto por la Sostenibilidad” como en el “Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional” del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que incluye como estrategias para los próximos cuatro años, el mejoramiento de la infraestructura y servicios de transporte urbano-regional, así como fortalecer la participación de la Nación en proyectos integrales de movilidad y la identificación de alternativas para mejorar el transporte en diferentes medios (buses, trenes, embarcaciones, otros) en las ciudades del país, considerando las características propias de cada región (Plan Nacional de Desarrollo, 2018).

Cabe destacar que las “subregiones funcionales predominantemente urbanas”, la tipología de subregión funcional de mayor complejidad, albergan el 53% de los habitantes del país (DANE 2018; DNP-RIMISP 2018); entre las cuales se encuentran las subregiones funcionales lideradas por Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, entre otras. Esto quiere decir que la inversión pública en los sistemas ferroviarios de transporte masivo de dichas subregiones funcionales tendría un impacto, directo e indirecto, en la calidad de vida de cerca de la mitad de la población colombiana.

Actualmente, las 4 principales “subregiones funcionales”, las lideradas por Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla están estructurando proyectos de sistemas ferroviarios de transporte masivo de ámbito urbano-metropolitano y subregional; proyectos ferroviarios de tranvía moderno, tren ligero y trenes de cercanías, entre otros, como lo son “Tren Regional del Norte de Bogotá”, “RegioTram” en Cundinamarca, “Ferrocarril de Antioquia” en Antioquia, “Tren de Cercanías del Valle” en el Valle del Cauca (ANI, 2020). El aspecto fundamental a tratar es cuál será su esquema de financiación, no solo para su implementación sino también para su operación, dado que hoy tenemos claro que esta última requiere de un esquema de subsidios/subvenciones.

Es en este contexto que el presente proyecto de ley plantea como nueva fuente de financiación de los sistemas ferroviarios de transporte de pasajeros y multimodales que incluyan pasajeros de ámbito urbano-metropolitano, subregional y regional, la opción de destinar parte de los excedentes de los peajes concesionados, y/o la opción de implementar una sobretasa a la tarifa de los peajes. Cabe precisar, que ello en ningún representa un riesgo para las condiciones de remuneración de los contratos de concesión que se encuentren vigentes.

1. **CONFLICTOS DE INTERÉS.**

Frente al Proyecto de Ley, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con:

* El interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, derivados de derivados de ser propietarios, accionistas o parte de juntas directivas de empresas relacionadas con el sector de infraestructura que puedan llegar a ser beneficiadas con el proyecto de ley en mención.
* El interés particular, actual y directo de los congresistas derivado de que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que ocupen cargos de elección popular en las entidades territoriales que puedan verse beneficiados con la aplicación de esta ley.

Sobre el particular, resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo [1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2003_2019.html#1) de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

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

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

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime al Congresista de identificar otras causales adicionales.

De los Honorables Congresistas

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**JUAN FERNANDO REYES KURY**

Representante a la Cámara

Partido Liberal

|  |  |
| --- | --- |
| **CARLOS ARDILA ESPINOSA**  **Representante a la Cámara**  **Departamento del Putumayo** | **JHON JAIRO BERRIO**  **Representante a la Cámara** |
| **ÓSCAR TULIO LIZCANO GONZÁLEZ** Representante a la Cámara  Dpto de Caldas  Partido de la U | **ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA**  Representante a la Cámara Valle del Cauca. |
| **JHON ARLEY MURILLO BENITEZ**  Representante a la Cámara  Circunscripción Especial Afro  Partido Colombia Renaciente | **Angel Maria Gaitan Pulido**  **Representante a la Cámara Tolima**  **Partido Liberal Colombiano** |
| **CHRISTIAN GARCÉS**  Representante a la Cámara  Valle del Cauca  Centro Democrático | **HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ**  Representante a la Cámara  Departamento del Caquetá |
| **Julián Peinado Ramírez**  **Representante a la Cámara** | **ADRIANA GOMEZ MILLÁN**  Representante a la Cámara  Partido Liberal |
| **MIGUEL AMIN ESCAF**  Senador de la República | **ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA**  Representante a la Cámara  Departamento de La Guajira |

# REFERENCIAS

Ley 1151 . (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.* Bogotá.

Plan Nacional de Desarrollo. (2018). *Bases PND "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Sentencia C-047 , Corte Constitucional (M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo 2018).

Sentencia C-084, M.P.: Alejandro Martinez Caballero. (Corte Constitucional 1995).

Sentencia C-482, Corte Constitucional (M.P.: Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara 1996).

Sentencia No. C-133, Corte Constitucional (M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. 1993).

DAFP (2018). Análisis del sector transporte. Obtenido de: https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34645357/34704716/analisis-sector-transporte.pdf/e7c21092-d196-47a5-a264-89f88c87c8c8?version=1.0&t=1543337872918

ANSV (2018). Observatorio Nacional de Seguridad Vial. Cifras definitivas 2018, Obtenido de: https://ansv.gov.co/observatorio/index4b78.html?op=Contenidos&sec=59

Instituto Nacional de Salud INS (2019). Observatorio Nacional de Salud. Informe Carga de Enfermedad Ambiental en Colombia. Obtenido de: https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/10%20Carga%20de%20enfermedad%20ambiental%20en%20Colombia.pdf

ANI (2020). Respuesta petición UTL Juan Fernando Reyes Kuri. Bogotá.

Consejo de Estado (2019). Sentencia 02830, Sala Plena Contenciosa Administrativa. M.P.: Carlos Enrique Moreno rubio. Bogotá.

1. Subrayado fuera del texto [↑](#footnote-ref-1)
2. Negrilla fuera del texto [↑](#footnote-ref-2)