



### 3. Despacho del Viceministro Técnico

Doctor

**GUILLERMO REYES GONZÁLEZ**

Ministro

**MINISTERIO DE TRANSPORTE**

Centro Comercial Gran Estación, Calle 24 N° 60—50, piso 9

[servicioalciudadano@mintransporte.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mintransporte.gov.co)

Bogotá D.C.



Radicado: 2-2023-004946

Bogotá D.C., 6 de febrero de 2023 16:39

Radicado entrada  
No. Expediente 3740/2023/OFI

**Asunto:** Comentarios al anteproyecto de ley “Por medio de la cual se definen y establecen las condiciones para el desarrollo de infraestructura ferroviaria nacional, se regula la prestación del Servicio Público de Transporte Férreo y se dictan otras disposiciones”.

Apreciado señor Ministro:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto del anteproyecto de ley del asunto remitido a esta Cartera el día 23 de enero del presente año.

El anteproyecto del asunto, de iniciativa de la Cartera a su cargo, de acuerdo con su artículo 1, “tiene por objeto regular las actividades asociadas a la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga y de pasajeros en la red férrea nacional, establecer las condiciones para el desarrollo de su infraestructura, su ordenamiento institucional, el régimen económico y los mecanismos de gestión y financiación de este modo de transporte, así como la definición de lineamientos que promuevan la intermodalidad”.

Entendido este objeto y para una mayor claridad, esta Cartera se pronunciará frente a la versión actual de los artículos sobre los que principalmente se tienen comentarios.

#### I. Frente a los artículos 2 y 29:

El artículo 2 del anteproyecto sometido a consideración de este Ministerio contempla:

“**Artículo 2. Principios.** Además de los principios generales contenidos en la Constitución Política, las [Leyes 105 de 1993](#), 336 de 1996 y 1682 de 2013, el Código de Comercio o las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, son principios específicos para el desarrollo de la presente ley y de la reglamentación que se derive de la misma, los siguientes:



(...)

- g) *Sostenibilidad en la inversión. Con el fin de consolidar el desarrollo del transporte ferroviario, las autoridades y entidades públicas deberán propender por generar las condiciones requeridas para garantizar las inversiones tanto públicas como privadas, para la infraestructura y la operación del transporte ferroviario.*

(...)"

Por su parte, el artículo 29 del anteproyecto propone:

**“Artículo 29. Tarifa por uso de infraestructura.** Para la fijación de la tarifa por uso de infraestructura se observarán las siguientes reglas:

- a. *Para la determinación del valor de la tarifa por uso de infraestructura, el Ministerio de Transporte, hasta tanto la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte – CRIT entre en funcionamiento; atenderá criterios asociados a los costos y demanda de la carga y/o pasajeros a movilizar por el corredor ferroviario a su cargo, entre otros, y será cobrada por la entidad ejecutora de la infraestructura ferroviaria a través del gestor o administrador de la infraestructura.*

*Este cobro se aplicará al operador público o privado del servicio de transporte ferroviario respectivo. Además, se tendrán en cuenta los criterios de equidad fiscal, solidaridad, igualdad y eficiencia en el servicio. Así mismo, deben considerar aspectos como el tiempo de uso de la infraestructura y zonas de servicio ferroviario y los costos de operación, considerando la complementariedad y rentabilidad frente a otros modos de transporte.*

- b. *Su pago remunerará el uso de la infraestructura ferroviaria, y el control de tráfico del material rodante. Ningún gestor o administrador de la infraestructura ferroviaria podrá hacer cobros diferentes a la tarifa por estos conceptos. (...)"*

Para mayor claridad sobre la aplicación del principio de “Sostenibilidad de la inversión”, esta Cartera recomienda incluir en la redacción del mencionado artículo 29 del anteproyecto que la destinación de recursos del PGN al sector transporte para la realización de la infraestructura ferroviaria se deberá enmarcar a las disponibilidades presupuestales y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector transporte. Lo anterior con el propósito de evitar que la aplicación del principio genere incertidumbre sobre el alcance del mismo y en consecuencia el impacto fiscal que podría causar a las entidades del Presupuesto General de la Nación (PGN), en lo que respecta a los gastos que se deben garantizar para las inversiones de infraestructura y operación del transporte ferroviario.

Así las cosas, este Ministerio no tendría más observaciones de tipo presupuestal del orden nacional sobre la iniciativa, siempre y cuando esta se articule con lo dispuesto por la Ley 105 de 1993<sup>1</sup> y con lo dispuesto en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, especialmente en lo relacionado con las competencias de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.





II. Frente al artículo 21

El artículo 21 del anteproyecto dispone:

**“Artículo 21. Entidades territoriales.** Las entidades de orden público territorial, regional o municipal, podrán solicitar ante el Ministerio de Transporte y la Entidad Titular de la infraestructura ferroviaria correspondiente, con previo concepto de la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte – UPIT, ser Entidades Ejecutoras de la Infraestructura Ferroviaria Nacional o Entidades Titulares de la Infraestructura Ferroviaria Nacional para estructurar y ejecutar proyectos ferroviarios de carga y/o pasajeros regionales o locales sobre la Red Férrea Nacional. En el caso que se solicite ser Entidad Titular, se requerirá de un proceso de entrega y cesión del tramo o corredor de la Red Férrea Nacional sobre el que se realizó la solicitud por parte de la Entidad Titular a la Entidad Solicitante”.

Respecto del artículo 21, no es claro lo que se quiere expresar con “entidades de orden público territorial” y, por tanto, se sugiere precisar. Lo anterior, por ejemplo, refiriéndose a establecimientos públicos territoriales o entidades descentralizadas del nivel territorial, según corresponda. Adicionalmente, este Ministerio pone de presente que el texto de anteproyecto se encuentra mal numerado, teniendo en cuenta que el artículo 21 se encuentra consignado dos veces para disposiciones diferentes.

III. Frente a los artículos 31 y 32

Particularmente, el artículo 31 del anteproyecto de ley propone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 31. INCENTIVO TRIBUTARIO ASOCIADO AL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO – IVA.** Los equipos, elementos, maquinaria, incluido el material rodante, de operación, de construcción y de verificación, y servicios nacionales o importados que se destinen a la preinversión e inversión de proyectos de transporte férreo de carga y pasajeros en Colombia, estarán excluidos del IVA; además se evaluará, en conjunto con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la viabilidad de establecer beneficios arancelarios a los equipos, elementos, maquinaria, incluido el material rodante, de operación, de construcción y de verificación, relativos a la preinversión, inversión, mantenimiento, tecnología y bienes relacionados con proyectos ferroviarios.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará el mecanismo de **exención** de estos gravámenes.

Para tal efecto, el Ministerio de Transporte certificará los equipos y servicios **excluidos** del gravamen, con base en una lista expedida por la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte – CRIT”. (Resaltado por fuera del texto original)

Por su parte, el artículo 32 del anteproyecto propone:

**ARTÍCULO 32. EXENCIÓN DE LA SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR Y AL ACPM.** Adiciónese un párrafo al artículo 118 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

**“Artículo 118. Hecho generador.** Está constituido por el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento.





*Para la sobretasa al ACPM, el hecho generador está constituido por el consumo de ACPM nacional o importado, en la jurisdicción de cada departamento o en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.*

*No generan la sobretasa las exportaciones de gasolina motor extra y corriente o de ACPM.*

**PARÁGRAFO.** *Los combustibles utilizados en actividades de transporte ferroviario de carga y pasajeros en el territorio nacional que cumplan con los límites de emisión y consumo de combustible que establezca la reglamentación de que trata el presente artículo, estarán exentos de sobretasa. Para el control de esta operación, se establecerán cupos estrictos de consumo y su manejo será objeto de reglamentación por el Gobierno Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Minas y Energía.”*

Frente a ambos artículos (31 y 32) es de anotar que recientemente fue sancionada la Ley 2277 de 2022<sup>2</sup>, que tiene por objeto “adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente”<sup>3</sup>. La Reforma Tributaria, como afirma su Exposición de Motivos, tiene como objetivo *reducir sustancialmente las exenciones* que existen en el sistema tributario, y que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos, así como la eliminación de exenciones y descuentos que producen asimetrías injustificadas en sectores productivos. En ese sentido, la Reforma Tributaria contiene la política tributaria y fiscal actual del país que regirá para el cumplimiento de los deberes constitucionales y planes de gobierno que regirán en adelante y que estarán consignados principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, de manera que cualquier ajuste a dicha política requiere primero de su implementación y evaluación del impacto de esta, especialmente sobre las finanzas públicas y el gasto social.

Cabe mencionar también que, al crearse incentivos tributarios se podrían disminuir los ingresos tributarios de la Nación, razón por la que se deberá revisar la fuente que compensará la pérdida de recaudo, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>4</sup>.

De igual forma, es pertinente indicar que la creación de este tipo de incentivos requieren del aval del Gobierno nacional durante el trámite legislativo, representado en esta Cartera en materia tributaria, en virtud de lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>5</sup>, por lo que el desconocimiento de este requisito durante el trámite legislativo podría conllevar que esos artículos devengan en un vicio de inconstitucionalidad.

En particular frente al **artículo 31**, se sugiere revisar la utilización de los conceptos de exclusión y exención. Lo anterior dado que este artículo utiliza indistintamente los mismos y esto podría suponer una vulneración al principio de certeza en materia tributaria (se resalta que el artículo se refiere, en incisos distintos, a exclusión y a exención).

<sup>2</sup> “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social

<sup>3</sup> Artículo 1 de la Ley 2277 de 2022

<sup>4</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de Presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”

<sup>5</sup> Ver, entre otras, la sentencia C-821 de 2011





Al respecto, se debe tener en cuenta que en nuestro ordenamiento tributario aplica el régimen de gravamen general en materia del impuesto sobre las ventas, en virtud del cual todas las ventas de bienes corporales muebles, prestación de servicios en el territorio nacional e importaciones de bienes corporales muebles se encuentran gravadas con el IVA, salvo las excepciones que de manera expresa prevén las normas legales cuya interpretación y aplicación, como toda norma exceptiva es de carácter restrictivo y solo comprende los bienes y servicios expresamente beneficiados por la ley que dispone la exención o exclusión, siempre y cuando cumpla con los requisitos que para el acceso al respectivo beneficio permita la ley.

Los bienes exentos son aquellos que causan el impuesto, pero se encuentran gravados a la tarifa cero. Así, los productores de dichos bienes adquieren la calidad de responsables con derecho a devolución, pudiendo descontar los impuestos pagados en la adquisición de bienes y servicios y en las importaciones, que constituyan costo o gasto para producirlos y comercializarlos o para exportarlos. Por su parte, los productores y comercializadores de bienes excluidos no tienen derecho a solicitar impuestos descontables ni devoluciones, pues son no responsables del tributo. Así, el IVA pagado en la cadena productiva se convierte en mayor valor del costo. Por estas razones, esta Cartera considera fundamental determinar si el beneficio fiscal corresponde a una exclusión o a una exención. No sólo para determinar su costo fiscal, sino para además garantizarle certeza a los contribuyentes.

En lo que respecta al **artículo 32**, se debe precisar que la sobretasa a la gasolina motor es una renta de propiedad de las entidades territoriales. La Corte Constitucional en diferentes oportunidades se ha pronunciado sobre dicha naturaleza, con el fin de dejar claro que desde la ley no se puede intervenir la destinación de una fuente endógena de las entidades territoriales<sup>6</sup>. Adicionalmente, tratándose de rentas de propiedad de dichas entidades, el artículo 294 de la Constitución Política dispone que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317<sup>7</sup>.

Por lo anterior, imponer una exención o exclusión a la sobretasa a la gasolina y al ACPM como lo propone el artículo 32 podría resultar inconstitucional por ir en contravía de la jurisprudencia constitucional y la autonomía que la Constitución Política les otorga a las entidades territoriales para la administración de sus recursos, pues son estas entidades las competentes para establecer descuentos o exenciones sobre las rentas de su propiedad.

Además, es de observar que el artículo 118 de la Ley 448 de 1998<sup>8</sup> fue modificado por el artículo 3 de la Ley 681 de 2001<sup>9</sup> introduciendo un párrafo que define algunos aspectos importantes para la determinación de los elementos sustantivos de esta sobretasa y contiene exenciones precisas sobre el combustible utilizado

<sup>6</sup> Ver, entre otras, sentencia C – 533 de 2005

<sup>7</sup> Artículo 317. Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

<sup>8</sup> "Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público"

<sup>9</sup> "Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles"





por las embarcaciones de pesca y cabotaje y de la Armada Nacional. En ese orden, toda vez que el artículo 32 del anteproyecto en comento omite este párrafo, se debe determinar si el mismo queda derogado y se sustituiría por el aquí incluido y la conveniencia de dicha derogatoria.

En los anteriores términos, este Ministerio manifiesta sus consideraciones frente al anteproyecto de ley del asunto y reitera la disposición de colaborar con las iniciativas de las entidades del Gobierno nacional dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal, presupuestal y tributaria vigentes. Asimismo, manifiesta que cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Esta Cartera estará muy atenta al desarrollo de la presente iniciativa legislativa y presentará cualquier consideración adicional que surja durante el trámite de la misma.

Cordial saludo,

**GONZALO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ**

Viceministro Técnico

DGPPN/DAF//DIAN/OAJ

Aprobó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
Elaboró: Oscar Januario Bocanegra Ramírez  
Vo. Bo. VT: Julián Niño, David Herrera



Swbi 1b6E oqh1 + 7Jq + INq Tf8Z gHo=  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

VICEMINISTRO CODIGO 0020

Firmado digitalmente por: GONZALO HERNANDEZ JIMENEZ

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO