



Bogotá D.C 20 Julio del 2022

Señor
Presidente
SENADO DE LA REPÚBLICA

PL N. 24/22

REF. Presentación PROYECTO DE LEY "Por medio del cual se modifican la Ley 105 de 1993 y la Ley 1508 de 2012; y se reestructura la política tarifaria de los peajes en la infraestructura de transporte"

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y ss de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio del cual se modifican la Ley 105 de 1993 y la Ley 1508 de 2012; y se reestructura la política tarifaria de los peajes en la infraestructura de transporte."

Por tal motivo, se anexa el original, dos copias, formato digital Word sin firmas.

Atentamente,

FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República



Proyecto de Ley No. __ de 2022 SENADO

“Por medio del cual se modifican la Ley 105 de 1993 y la Ley 1508 de 2012; y se reestructura la política tarifaria de los peajes en la infraestructura de transporte”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:**

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley crea lineamientos para la fijación de tarifas, incrementos anuales y distancias mínimas correspondientes a los peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.

ARTÍCULO 2. Lineamientos de la estructuración tarifaria de peajes. El Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación expedirán dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, una reglamentación marco que estructure una fórmula tarifaria unificada para los peajes y su variación anual, en función de las externalidades generadas por el tránsito vehicular, el estado de la infraestructura según la estimación del Invías y de la ANI, el uso efectivo de la infraestructura y la recuperación de los costos de operación y mantenimiento.

Además, la reglamentación deberá establecer la distancia mínima entre las casetas de peajes, de manera que esta nunca sea menor a 150 kilómetros.

Sin perjuicio de otros indicadores, en la reglamentación se tendrán en cuenta los siguientes indicadores para constatar el uso efectivo de la vía: reducción de dos a un carril, el uso de carreteras secundarias diferentes al trazado de la concesión o el mantenimiento que requieran estos elementos y que no permitan el uso total y completo de la vía.

ARTÍCULO 3. Modifíquese 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 exclusivamente para ese modo de transporte.

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 de conformidad con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional; 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, el uso efectivo de la vía, el nivel de avance de las obras, el estado de la infraestructura y las características vehiculares y sus respectivos costos de operación, de conformidad con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional; la tarifa del peaje deberá reducirse una vez el concesionario entregue la infraestructura a la Nación.

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) El incremento anual de la tarifa del peaje no podrá ser superior al ciento por ciento (100%) del incremento que haya tenido el índice de precios al consumidor (IPC) en el año inmediatamente anterior.

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.

PARÁGRAFO 4o. Se entiende también las vías "Concesionadas".

ARTÍCULO 4. Modifíquese el Artículo 22 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 22.- Destino de los recursos del peaje. En la asignación de los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes, como mínimo será invertido el 50%, para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude y el excedente en la respectiva zona de influencia. En los eventos en que se trate de infraestructura vial que se revierte a la Nación o a las entidades territoriales, se seguirán las reglas previstas en el literal d) del artículo 21 de la presente ley."

ARTÍCULO 5. Modifíquese el Artículo 30 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 30. Del contrato de concesión. La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.



Para la recuperación de la inversión, la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula por las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión deberá sujetarse a los principios contenidos en el artículo 21 de la presente ley y ajustarse a la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.

La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable.

En los contratos que por concesión celebre el Instituto Nacional de Vías, se podrán incluir los accesos viales que hacen parte de la infraestructura distrital o municipal de transporte.

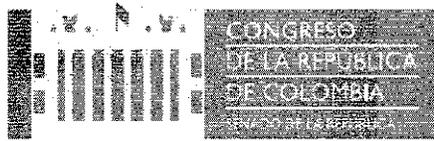
PARÁGRAFO 1o. Los municipios, los departamentos, los distritos y la Nación podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado.

PARÁGRAFO 2o. Los contratos a que se refiere el inciso 2o. del artículo 81 de la Ley 80 de 1993, que a partir de la promulgación de esa Ley se celebren, se sujetarán en su formación a lo dispuesto en la misma. Sin embargo, estos no estarán sujetos a lo previsto en el numeral 4 del artículo 44 y el inciso 2o. del artículo 45 de la citada ley. En el Pliego de Condiciones se señalarán los criterios de adjudicación."

ARTÍCULO 6. Modifíquese el Artículo 33 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 33. Garantías de ingreso. Para obras de infraestructura de transporte, por el sistema de concesión, la entidad concedente podrá establecer garantías de ingresos mínimos utilizando recursos del presupuesto de la entidad respectiva. Igualmente, se establecerá que cuando los ingresos sobrepasen el máximo, los ingresos adicionales deberán ser transferidos a la entidad contratante a medida que se causen o ser llevados a reducir el plazo de la concesión, o utilizados para obras adicionales, dentro del mismo sistema vial."

ARTÍCULO 7. Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 1508 del 2012, el cual quedará así:



“ARTÍCULO 3o. Ámbito de aplicación. La presente ley es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.

También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos.

En estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, de acuerdo con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, con aportes del Estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera.

Cuando se trate de Asociaciones Público Privadas para el desarrollo de infraestructura vial, la retribución deberá tener en cuenta la reglamentación marco que expida el Gobierno Nacional, además de los aspectos señalados en el inciso anterior.

Los procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de los contratos que incluyan esquemas de Asociación Público Privada se regirán por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, salvo en las materias particularmente reguladas en la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. Sólo se podrán realizar proyectos bajo esquemas de Asociación Público Privada cuyo monto de inversión sea superior a seis mil (6.000) SMMLV.

PARÁGRAFO 2o. Aquellos sectores y entidades para las cuales existan normas especiales que regulen la vinculación de capital privado para el desarrollo de proyectos, continuarán rigiéndose por dichas normas o darán cumplimiento a lo previsto en la presente ley, una vez se encuentren reglamentadas las particularidades aplicadas en dichos sectores.

PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional podrá reglamentar las condiciones para el cumplimiento de la disponibilidad, los niveles de servicio, estándares de calidad, garantía de continuidad del servicio y más elementos que se consideren necesarios para el desarrollo de los esquemas de Asociación Pública Privada a que se refiere la presente ley, pudiendo aplicar criterios diferenciales por sectores.



ARTÍCULO 8. Prohibición de peajes internos. Los Municipios o Distritos no podrán establecer peajes internos, cobrar tasas o precios públicos por la construcción, operación, mantenimiento, acceso y uso de la infraestructura de transporte interna, ni tampoco para áreas de alta congestión o de alta contaminación.

Las entidades del orden nacional y territorial tendrán prohibida la instalación de peajes en vías terciarias.

ARTÍCULO 9. Reducción del incremento tarifario en los peajes. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y hasta por un (1) año más, se reducirá al IPC decretado por el DANE para el 2020, el incremento en las tarifas de los peajes en todo el territorio nacional.

ARTÍCULO 10. Informe al Congreso. En el informe anual al Congreso de la República que debe rendir el Ministerio de Transporte, se deberá incluir un acápite que presente la evolución de las tarifas de peajes, sus incrementos anuales, el número de casetas en operación, la entidad a cargo y la distribución geográfica de estas.

ARTÍCULO 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NO. __ DE 2022 SENADO

“Por medio del cual se modifican la Ley 105 de 1993 y la Ley 1508 de 2012; y se reestructura la política tarifaria de los peajes en la infraestructura de transporte”

La presente exposición de motivos está compuesta por cuatro (4) apartes

1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Objeto del proyecto de ley.
3. De la regulación y el estado de los peajes en Colombia.
4. Contenido del proyecto de ley.
5. Causales de impedimento.

1. Antecedentes del proyecto de ley

Esta iniciativa legislativa se radico el 27 de abril del 2021, tuvo su primer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y de esta se creo una comisión accidental especial para discutir este importante tema, debido al transito de legislatura esta iniciativa fue archivada, sien embargo y debido a la gran importancia de este tema, se vuelve a presentar.

El texto del proyecto de ley conserva el espíritu del proyecto mencionado y se realizaron unas modificaciones a fin de fortalecer la iniciativa legislativa, para que pueda ser discutido en esta legislatura.

2. Objeto del Proyecto de Ley

El presente proyecto de ley crea los lineamientos para la fijación de tarifas, incrementos anuales y distancias mínimas correspondientes a los peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.

3. Del estado de los peajes en Colombia y su regulación.

La infraestructura de transporte es uno de los aspectos que más influyen en



la calidad de vida de las personas, de un lado, permite que los habitantes del territorio se puedan desplazar en vías adecuadas y de calidad; y de otro, posibilita que los productos nacionales e importados puedan llegar a los hogares, y que los bienes producidos en el país puedan llegar a otros destinos, de forma que también es un elemento clave del desarrollo económico.

Desafortunadamente, a pesar de su relevancia, según las cifras del Foro Económico Mundial – WEF, Colombia se ubicó en el puesto 102 de entre 141 países en el *ranking* de calidad de carreteras, que hace parte del Índice Global de Competitividad del 2019¹. Esto se debe a que el país aún acumula un rezago histórico significativo por la falta de inversión en infraestructura de transporte, razón por la que, desde principios de la década de los noventa, el país empezó a ajustar el marco normativo para poder impulsar este tipo de proyectos.

Sin perjuicio de otras disposiciones aplicables, las principales normas que determinan el desarrollo de infraestructura de transporte en Colombia son la Ley 80 de 1993 (“Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”), la Ley 105 de 1993 (“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”), la Ley 1508 de 2012 (“Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas”) y la Ley 1682 de 2013 (“Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte”).

La Descentralización de la Infraestructura vial y la responsabilidad de apropiación de recursos presupuestales para la conservación, rehabilitación y mantenimiento de vías.

La Ley 105 de 1993, “*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*”, fue una de las primeras normativas que materializó el proceso de descentralización de la red vial, pues definió la composición de la infraestructura vial en los diferentes niveles administrativos y precisó las funciones y responsabilidades correspondientes a cada una.

Así pues, en primera medida, la Ley 105 de 1993, definió la infraestructura de

¹ World Economic Forum - WEF, *The Global Competitiveness Report*, 2019. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf



transporte a cargo de la Nación, en los siguientes términos:

Artículo 12. Definición de integración de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Se entiende por infraestructura del transporte a cargo de la Nación, aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países. Esta infraestructura está constituida por:

1. La red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades, y su señalización, que se define de acuerdo con los siguientes criterios:

a. Las carreteras cuyos volúmenes de tránsito sean superiores a aquellas que sirven hasta un 80% del total de la red vial de carreteras.

b. Las carreteras con dirección predominante sur-norte, denominadas troncales, que inician su recorrido en las fronteras internacionales y terminan en los puertos del Atlántico o en fronteras internacionales.

c. Las carreteras que unen las troncales anteriores entre sí, denominadas transversales, cuyo volumen de tránsito esté justificado, según el contenido del literal a, que comuniquen con los países limítrofes o con los puertos de comercio internacional.

d. Las carreteras que unen las capitales de departamento con la red conformada con los anteriores criterios, de acuerdo con su factibilidad técnica y económica, esta conexión puede ser de carácter intermodal.

e. Las vías para cuya construcción se ha comprometido el Gobierno Nacional con gobiernos extranjeros mediante convenios o pactos internacionales.

Con el propósito de que se promueva la transferencia de las vías que están hoy a cargo de la Nación hacia los departamentos, el Ministerio de Transporte adoptará los mecanismos necesarios para que la administración, conservación y rehabilitación de esas vías, se pueda adelantar por contrato.

Las carreteras nacionales podrán convertirse en departamentales a petición del departamento respectivo, si éste demuestra la capacidad para su rehabilitación y conservación. (...)

En concordancia con lo anterior, el artículo 16 de la ley en comento



establece que forman parte de la infraestructura de transporte a cargo de los departamentos, los siguientes tipos de vías:

- a. Las vías que eran de propiedad de los Departamentos antes de la expedición de la ley;
- b. Las vías que eran responsabilidad de la Nación - Fondo Vial Nacional o del Fondo Nacional de Caminos Vecinales - y que el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo ordenado en la ley, les transfirió mediante convenio a los departamentos.
- c. Aquellas que en el futuro sean departamentales.
- d. Las vías que comunican entre sí dos cabeceras municipales, así como la porción territorial correspondiente de las vías interdepartamentales que no sean parte de la red nacional.
- e. Las vías alternas que se le transfieran con ocasión de la construcción de una variante de una carretera Nacional, si a juicio del Ministerio de Transporte reúne las características de ésta.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 105, dispone que hacen parte de la infraestructura vial distrital y municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del distrito o municipio y, al igual que en el caso anterior, las vías alternas que se le transfieran cuando se acometa la construcción de una vía nacional o departamental.

Así mismo, la descentralización de las competencias en materia de infraestructura vial, además de trasladar la "propiedad" de las vías a las entidades territoriales, trajo consigo la responsabilidad de apropiar, en los respectivos niveles administrativos, los recursos presupuestales que se requieren para la conservación, rehabilitación y mantenimiento de estas.

De tal manera, el artículo 19 de la Ley 105 de 1993, señala:

Artículo 19. Constitución y conservación. Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad, en los términos establecidos en la presente Ley".

En concordancia con lo expuesto, la Nación y las entidades territoriales están en la obligación de incorporar dentro de su plan de desarrollo e inversiones, proyectos y obras para garantizar la sostenibilidad y transitabilidad de las vías bajo su responsabilidad,



según las competencias asignadas en dicha ley y de apropiar en sus respectivos presupuestos las partidas que se requieran para el efecto.

Así mismo, dispone el artículo 20 de la Ley 105 de 1993:

Artículo 20. Planeación e identificación de prioridades de la infraestructura de transporte. Corresponde al Ministerio de Transporte, a las entidades del orden nacional con responsabilidad en la infraestructura de transporte y a las entidades territoriales, la planeación de su respectiva infraestructura de transporte, determinando las prioridades para su conservación y construcción.

Para estos efectos, la Nación y las entidades territoriales harán las apropiaciones presupuestales con recursos propios y con aquellos que determine esta Ley.

En el mismo sentido, el capítulo III de la Ley 105 de 1993 faculta a la Nación y a las entidades territoriales para que además de los recursos que se incluyan en el presupuesto de inversión de cada entidad, financien la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a su cargo, a través del cobro de peajes, tarifas, tasas o contribuciones de valorización. Particularmente, el artículo 21 *ibidem* indica que:

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 exclusivamente para ese modo de transporte.

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.(...)

A renglón seguido, la norma establece los principios que se deberán observar para la fijación del cobro de peajes:

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.

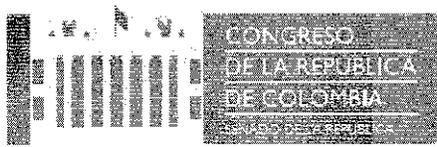
Parágrafo 1o. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.

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.

Parágrafo 4o. Se entiende también las vías "Concesionadas".

La norma arriba citada dispone las principales excepciones al cobro de la tarifa de peaje, y establece que la fijación del valor de la tasa será



diferencial pues dependerá de las distancias recorridas, el tipo de vehículos que transitan y los costos de operación, asimismo, determina que se deberá tener en cuenta un criterio de equidad fiscal.

En lo que corresponde a las vías concesionadas a cargo de la Nación o de las entidades territoriales, el artículo 30 de la Ley 105 de 1993 dispone lo siguiente:

Artículo 30. Del contrato de concesión. La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

Para la recuperación de la inversión, la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula por las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes. (...).

Parágrafo 1o. Los municipios, los departamentos, los distritos y la Nación podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado. (...).

Parágrafo 3o. Bajo el esquema de concesión, los ingresos que produzca la obra dada en concesión, serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto éste obtenga dentro del plazo estipulado en el contrato de concesión, el retorno al capital invertido. El Estado recuperará su inversión con los ingresos provenientes de la operación una vez culminado el período de concesión.

Por lo tanto, la Nación y las entidades territoriales podrán financiar la infraestructura de transporte concesionada con recursos de su respectivo presupuesto, peajes y/o valorización. En el contrato de concesión se deberá establecer la fórmula para la recuperación de la inversión.

Se destaca que mediante esta modalidad contractual, los ingresos provenientes de la operación de la obra serán asignados en su totalidad al



concesionario, hasta que este obtenga el retorno esperado por la inversión dentro del plazo pactado en el contrato. Una vez termine el periodo de la concesión, la Nación o la entidad territorial, según corresponda, podrá recuperar su inversión con la operación de la obra.

Ahora bien, es necesario precisar qué autoridades son las encargadas de adelantar la administración en la ejecución de los proyectos de infraestructura vial, habida cuenta de las anteriores consideraciones. Así las cosas, encontramos dos grandes bloques en cuanto a la administración de las obras de infraestructura vial, principalmente marcado por los diferentes niveles administrativos, así, en primer lugar es posible identificar las vías que corresponden a la Nación, divididas en vías concesionadas y no concesionadas; y en otro bloque a las vías que corresponden a los departamentos, municipios y distritos.

De las vías de la Red Vial Nacional

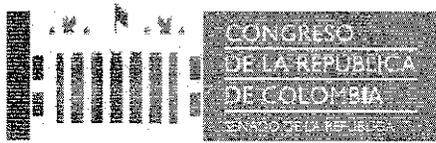
De las vías no concesionadas de la Red Vial Nacional

Por un lado, el Instituto Nacional de Vías — INVIAS - es un Establecimiento Público del Orden Nacional, adscrito al Ministerio de Transporte, creado por el Decreto 2171 del 30 de diciembre de 1992, cuyo objeto es "[l]a ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte".

El INVÍAS no suscribe contratos de concesión ni de APP para la ejecución de obras de infraestructura vial, que se requieran para la construcción, mantenimiento, mejoramiento y conservación de la red vial nacional, pues su función es la de adelantar dichas obras, por medio de la suscripción de contratos bajo la modalidad de obra pública, prevista en el Estatuto de Contratación Administrativa.

En tal sentido, los contratos celebrados por el INVIAS, se rigen por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que define el contrato de obra pública como aquél que celebren las Entidades Estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y en general para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles. Y por tratarse de infraestructura de transporte estos procesos de contratación se rigen por las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011 y 1682 de 2013.

Adicional a ello, el artículo 22 de la Ley 105 de 1993 señala lo siguiente: "Destino de los recursos del peaje. En la asignación de los recursos del



Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes, como mínimo será invertido el 50%, para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude y el excedente en la respectiva zona de influencia".

Asimismo, el INVIAS mediante el recaudo del valor de la tasa de peaje dota a la Nación de parte de los recursos necesarios para ejecutar los proyectos viales que permitan brindar adecuados niveles de servicio a los usuarios de la infraestructura vial nacional, con inversiones en mantenimiento, conservación y mejoramiento de la infraestructura vial a cargo del INVIAS.

De las vías concesionadas de la Red Vial Nacional

Por otra parte, los numerales 1 y 5 del artículo 4 del Decreto 4165 de 2011, establecen que le corresponde a la Agencia Nacional de Infraestructura, identificar, evaluar la viabilidad, y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos y relacionados, así como elaborar los estudios para definir los peajes, tasas, tarifas, contribución de valorización y otras modalidades de retribución por el diseño, construcción, operación, explotación, mantenimiento o rehabilitación de la infraestructura relacionada con los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.

Con fines ilustrativos, debe aclararse que las concesiones deben entenderse como una especie dentro del género de Asociaciones Público Privadas, como lo establece el artículo 2º de la Ley 1508 de 2012 en los siguientes términos:

Las concesiones de que trata el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se encuentran comprendidas dentro de los esquemas de Asociación Público Privadas(...).

Por su parte, el numeral 4º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos de concesión como:

[L]os que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente,



a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.

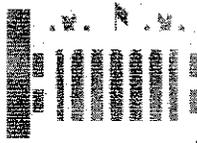
Ahora bien, el artículo 1º de la Ley 1508 de 2012 definió las Asociaciones Público Privadas como *"un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio"*.

Aplicable, según el artículo 3º de la Ley 1508 de 2012, a *"todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura. También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos"*.

Con base en las anteriores consideraciones, a continuación se relacionan algunas diferencias existentes entre el Régimen de concesiones y el Régimen de la Ley 1508 de 2012²:

Régimen de concesiones	Régimen de la Ley 1508 de 2012
No hay lugar a iniciativa privada.	Pueden ser de iniciativa pública o privada.

² Procuraduría General de la Nación, Todo lo que necesitas saber sobre las Asociaciones Público Privadas de Iniciativa Privada, Primera Edición, 2015, págs. 14 y 15. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/AsociacionesPublicasPrivadas.pdf>



<p>La retribución puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue al concesionario en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual, entre otras posibilidades.</p>	<p>La remuneración está condicionada a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto. Lo anterior implica que deben incluirse indicadores de calidad para medir el desempeño del contratista.</p>
<p>El plazo es el que se haya pactado en el contrato, y debe conciliar la expectativa del concesionario de amortizar la inversión y la obligación del Estado de no imponer restricciones a la competencia más allá de lo necesario.</p>	<p>Los contratos de APPs tienen un plazo máximo de treinta (30) años, incluidas prórrogas, a menos que se requiera un plazo mayor, caso en el cual se requiere de un concepto previo favorable del CONPES.</p>
<p>Se puede pactar el pago de anticipo.</p>	<p>No es posible pactar anticipo en este tipo de contratos.</p>
<p>Los aportes estatales se empiezan a hacer desde la etapa de construcción.</p>	<p>Los aportes estatales se hacen sólo a partir de la etapa de operación y mantenimiento.</p>
<p>Las adiciones no pueden ser superiores al 50% del valor inicial.</p>	<p>En el caso de APP's de iniciativa pública o de iniciativa privada que requieren desembolso de recursos públicos, las adiciones de recursos públicos no pueden superar el 20% del valor del contrato inicialmente pactado.</p>

Los contratos de concesión y de APP para construcción de infraestructura vial, se encuentran a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI,



y llevan ligado el valor de las tarifas de peaje a la ejecución de las obras, con fundamento en el modelo financiero con el cual el inversionista privado obtiene en el desarrollo del proyecto la retribución de la inversión realizada, exclusivamente sobre las obligaciones que le son exigibles en virtud del contrato celebrado y de su propio modelo financiero, de su absoluta responsabilidad y riesgo.

El Documento CONPES 3760 de 2013 “Proyectos viales bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas: cuarta generación de concesiones viales” traza en los siguientes términos el horizonte de los nuevos proyectos:

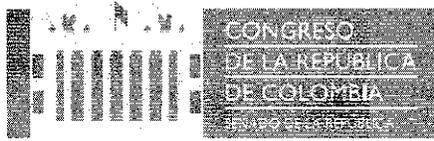
Es importante mencionar que **el desarrollo de obras de importante magnitud como las que se derivan del programa de cuarta generación de concesiones viales, requieren (sic) de un mecanismo de generación de ingresos propios de los proyectos, que principalmente de derivan de los ingresos de peaje**, lo cual implica el pago por el uso de la infraestructura, para cubrir la construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura. **Lo anterior implica que dentro de las estructuraciones se tienen previstas la instalación de nuevas casetas de peaje, y en algunos casos el reajuste de tarifas en peajes existentes**, lo que requiere de una gestión social importante por parte de la ANI en coordinación con las autoridades locales, para que se concreten dichas fuentes de recursos.

(...)

Según las estimaciones iniciales realizadas por la ANI, el programa de cuarta generación de concesiones viales (4G), contempla una inversión aproximada de \$47 billones de pesos constantes de 2012 (CAPEX) a ser ejecutada en un periodo de 8 años a partir de su contratación, así como la operación y el mantenimiento de la infraestructura por periodos entre 25 y 30 años. **Esta inversión y la operación y mantenimiento de la infraestructura concesionada serán retribuidas con ingresos por recaudos de peajes y por aportes públicos provenientes del Presupuesto General de la Nación**³. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En otras palabras, desde el diseño de las concesiones viales de cuarta

³ Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, Documento CONPES 3760 “Proyectos viales bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas: cuarta generación de concesiones viales”, 2013, págs. 52 y 61. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3760.pdf>



generación (4G) se planteó que los ingresos de peaje y los aportes del Presupuesto Nacional financiarían la estructuración financiera de este tipo de obras.

El porcentaje que corresponde a una y otra fuente de ingresos varía en cada proyecto, pero puede afirmarse que en las APP de iniciativa pública, la participación del recaudo de peajes se encuentra entre 40% y el 62%; mientras que en las APP de iniciativa privada, el 100% de los recursos proviene de los ingresos de peaje⁴.

En palabras del entonces presidente de la ANI, Luis Fernando Andrade "[e]n promedio son necesarios aportes de la Nación de 2.5 billones de pesos anuales por 25 años, que serán compensados por un valor equivalente de impuestos adicionales. Los peajes, sin embargo, son la columna vertebral del programa de Autopistas de 4G"⁵.

Esa es sin duda una de las principales críticas al modelo de financiación actual de la infraestructura de transporte.

Competencia para establecer las tarifas de peajes

El Decreto 087 de 2011 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias" establece:

Artículo 6°. Funciones del Despacho del Ministro de Transporte. Son funciones del Despacho del Ministro de Transporte, además de las señaladas por la Constitución Política y la ley, las siguientes:

6.14. Emitir, en su calidad de suprema autoridad del Sector Transporte y del Sistema Nacional de Transporte, concepto vinculante previo al establecimiento de los peajes que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación, los departamentos, distritos y municipios.

6.15. Establecer los peajes, tarifas, tasas y derechos a cobrar por el uso de la infraestructura de los modos de transporte, excepto el aéreo(...).

De tal manera, el Ministerio de Transporte es quien establece los peajes,

⁴ El Espectador, Agencia Nacional de Infraestructura-ANI, *Los peajes están por las nubes! Esto responde el Gobierno*, 22 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.semana.com/economia/articulo/los-peajes-estan-por-las-nubes-esto-responde-el-gobierno/2021119/>

⁵ Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, "Los peajes en las autopistas de 4g -el pago de peajes nos permite ahorrar dinero y tiempo, 26 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://www.ani.gov.co/article/los-peajes-en-las-autopistas-de-4g-el-pago-de-peajes-nos-permite-ahorrar-dinero-y-tiempo>



tarifas, tasas y derechos a cobrar por el uso de infraestructura, teniendo en consideración, por un lado, los estudios de la ANI para definir los peajes, tasas, tarifas, contribución de valorización y otras modalidades de retribución por el diseño, construcción, operación, explotación, mantenimiento o rehabilitación de la infraestructura relacionada con los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo y lo propio de aquellos que están a cargo del INVIAS.

De las vías de la Red Vial Territorial

Como se presentó anteriormente, el artículo 16 de la Ley 105 de 1993 precisa el alcance de la infraestructura de transporte a cargo de los departamentos y el artículo 17 *ibidem* indica el tipo de vías que hacen parte de la infraestructura de transporte de los municipios y distritos.

Por otra parte, el artículo 30 de la Ley 105 de 1993 establece que los departamentos, municipios y distritos podrán valerse del contrato de concesión para que los particulares construyan, rehabiliten y conserven las vías de las que son titulares. Para ello, podrán establecer peajes y/o valorización.

En el primer caso, las entidades territoriales deberán establecer la fórmula de recuperación de la inversión en el contrato, ahora bien, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 21 de la misma ley, en esta norma no se establecen criterios para que la entidad fije el valor de la tasa correspondiente al cobro de peaje.

Consideraciones sobre el recaudo de peajes

Dicho lo anterior, es creciente la inconformidad de la ciudadanía con las tarifas de los peajes, los incrementos anuales y las distancias entre las casetas de peajes, como se desarrolla enseguida.

En primer lugar, se conoce que a enero de 2021, el país cuenta con 177 casetas de peaje, de estas, 100 están a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura, 45 a cargo del Inviás y las restantes a cargo de los departamentos, distritos y municipios. Es por lo anterior, que la proliferación de peajes en las carreteras del país ha sido motivo del rechazo generalizado por los usuarios.

Uno de los casos que más llama la atención es el de la vía Bogotá – Villavicencio, donde en apenas 117 kilómetros hay cuatro estaciones de peaje, pero además, entre las casetas de Puente Quetame y Boquerón II distan apenas 35 kilómetros y entre las de Pipiral y Puente Quetame hay tan solo 27.8 kilómetros de distancia. De igual manera, es muy diciente la



cercanía entre las casetas de peaje de Río Bogotá y Mondoñedo, solo separadas por 19.4 kilómetros.

También es notoria la concentración exacerbada de peajes en algunos departamentos, como es el caso de Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca, y esa densidad en ciertas zonas del país plantea interrogantes, por ejemplo, ¿a qué se debe que en los 341 kilómetros que separan a Medellín y Turbo solo haya un peaje, mientras que entre Tunja e Ibagué hay 6 peajes (340 kilómetros), y entre Manizales y Cali hay 7 peajes (258 kilómetros)?, ¿por qué hay 12 estaciones de peaje entre Bogotá y Cartagena (1050 kilómetros), pero entre Cali y Bogotá (464 kilómetros), donde la distancia es mucho menor, hay 10 peajes?

Ahora bien, esta situación que tanto lamentan los colombianos ya había sido anunciada por el presidente de la ANI en 2012: *“Y en cuanto a los peajes, sí le digo una cosa: la infraestructura es cara y hay que pagarla. En el programa que vamos a sacar nosotros, vamos a tener peajes cada 40 kilómetros, que es lo que permite la ley, y se van a tener las tarifas que permite la ley”*⁶.

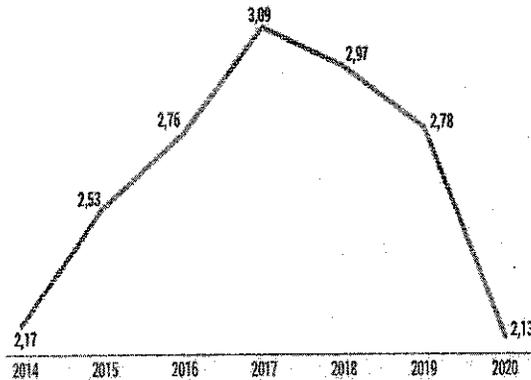
Por otra parte, las cifras indican que *“[d]e 2014 hasta 2020, la ANI ha recaudado en peajes más de \$18 billones (\$18.465.056'990.155) y que el Invías ha recaudado, desde 1994, más de \$8 billones (\$8.346.436'969.927). Es decir, a través de peajes, se han recaudado más de \$26 billones en Colombia, una cifra a la que le faltan muchos ceros porque no incluyen los peajes administrados por los departamentos”*⁷.

⁶ Agencia Nacional de Infraestructura-ANI. (22 de Enero de 2021). ¡Los peajes están por las nubes! Esto responde el Gobierno. (R. Semana, Entrevistador) Obtenido de <https://www.semana.com/economia/articulo/los-peajes-estan-por-las-nubes-esto-responde-el-gobierno/202119/>

⁷ Cuartas Rodríguez, Pilar, “En Colombia hay 177 peajes y han recaudado más de \$26 billones”, El Espectador, 13 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/en-colombia-hay-177-peajes-y-han-recaudado-mas-de-26-billones/>

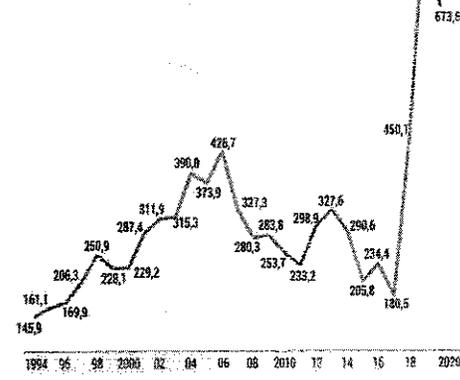
¿Cuánto ha recaudado la ANI en peajes?

Cifras en billones de pesos



¿Cuánto ha recaudado el INVÍAS en peajes?

Cifras en miles de millones de pesos



Fuente: Cuartas Rodríguez, Pilar, “En Colombia hay 177 peajes y han recaudado más de \$26 billones”, El Espectador, 13 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/en-colombia-hay-177-peajes-y-han-recaudado-mas-de-26-billones/>

Las elevadas tarifas son otro de los reparos frecuentes por parte de los usuarios de las vías, teniendo en cuenta que el promedio anual del recaudo por fuente de peajes es cercano a los \$3,5 billones de pesos. El año pasado por la movilización de vehículos en las vías concesionadas, la Agencia Nacional de Infraestructura recaudó más de \$2,1 billones, y en el 2019, recaudó cerca de \$2,8 billones⁸.

En un estudio reciente “tras consultar las tarifas en los Ministerios de Transporte o el equivalente de esa entidad en México y en cada uno de los principales países de Sudamérica se concluyó que los peajes más caros de la región se encuentran en Chile, (US\$6,07) Colombia (US\$4,97) y México (US\$4,49)”⁹, como lo evidencia la siguiente gráfica¹⁰:

⁸ Cuartas Rodríguez, Pilar, “En Colombia hay 177 peajes y han recaudado más de \$26 billones”, El Espectador, 13 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.semana.com/economia/articulo/los-peajes-estan-por-las-nubes-esto-responde-el-gobierno/202119/>

⁹ La República. “En Chile, Colombia y México se encuentran los precios de peajes más caros de la región”, 27 de Enero de 2020. Disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/en-chile-colombia-y-mexico-se-encuentran-los-peajes-mas-caros-de-la-region-2956368>

¹⁰ Ibid.



Tasa de cambio del 24 de enero de 2020

☑ Precios en moneda local ☑ Cifras en US\$

	Chile Ruta 60 CH	4.700 pesos chilenos	4,97
	Colombia Pipital	516.600	4,97
	México (Dos ejemplos de recorridos)		
	Ciudad de México - Guadalajara 541.350 kilómetros		
	*En esta ruta se gastaría US\$55,86 pagando 14 peajes		
	☑ 1.047	3,99	
	Ciudad México - Acapulco 390.220 kilómetros		
	*En esta ruta se gastaría US\$35,95 pagando 8 peajes		
	☑ 674	4,49	
	Perú Estaciones de Peaje de Chilca, Jahua y Ica	14,6 soles	4,32
	Uruguay Ministerio de Transporte y Obras Públicas en Rutas Nacionales	115 peso uruguayo	3,04
	Paraguay Minga Guazú	14.000 guaraníes	2,1
	Argentina Pilar Campana	75 pesos argentinos	1,24
	Ecuador San Gabriel, Ambuquí, San Roque, Cangahua, Cochasquí, Machachi, Panzaleo, San Andrés	US\$1	1
	Venezuela Carabobo	3.000 bolívares	0,04

Fuente: La República. "En Chile, Colombia y México se encuentran los precios de peajes más caros de la región", 27 de Enero de 2020. Disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/en-chile-colombia-y-mexico-se-encuentran-los-peajes-mas-caros-de-la-region-2956368>

Un caso muy ilustrativo es el de Ecuador, ya que también cuenta con una topografía montañosa y condiciones económicas similares a las de Colombia, pero que se ubica como uno de los países con la mejor calidad de carreteras de América Latina¹¹ y que además cuenta con las tarifas de peaje más bajas de la región. Así, en las rutas que parten de la ciudad de Guayaquil hacia Ambato, Sargentillo, Esmeraldas, Quevedo, Cuenca, Ibarra, Tulcán y Huaquillas se constata que este año en las estaciones de peaje, los vehículos más livianos pagan apenas 2 dólares y los vehículos de seis o más ejes tan solo pagan 6 dólares¹².

Esta situación es preocupante porque los usuarios del país no encuentran que las altas tarifas guarden correspondencia con el servicio y con el estado de las vías, y también porque sin duda este factor le resta competitividad a Colombia, encarece el transporte y por lo tanto, eleva los precios de los

¹¹ World Economic Forum - WEF, Op. cit.

¹² Información suministrada por la Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera - Colfecar, correspondiente al 2021.

productos que adquiere el consumidor final.

Las siguientes tablas dan cuenta de las tarifas más altas en los peajes a cargo de la ANI y del Inviás, para cada una de las categorías:

¿Cuáles son las 10 estaciones de peajes más costosas de la ANI?

Cifras en pesos

	I	II
Pipiral	18.500	36.400
Aburrá	17.100	19.300
Marahuaco	15.200	22.900
Circasia	14.500	18.600
Puerto Colombia	14.200	21.400
Machetá	13.900	17.000
La Lizama	13.700	16.900
El Korán	13.500	19.000
Calamar	13.500	16.600
La Apartada	13.300	19.600

¿Cuáles son las 10 estaciones de peajes más costosas del Inviás?

Cifras en pesos

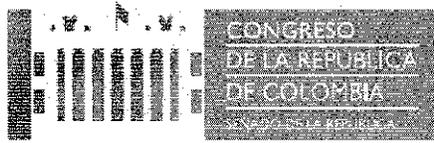
	I. Automóviles, camiones, camionetas, microbuses con ejes de llanta sencilla	II. Buses, buses micros buses, autobuses, autobuses de doble llanta y camiones de dos ejes
Cocomá	12.800	20.100
Puerto triunfo	12.800	20.100
Cerritos II	12.700	14.500
Carinagua	12.700	18.400
Aguas negras	11.100	14.000
La Gómez	11.100	14.000
Zambito	11.100	14.000
Cano	10.600	11.300
Morrison	10.000	10.900
Pailitas	10.000	10.900

	II	IV	V	VII	IX
Marahuaco	16.600	29.000	91.100	121.600	135.100
Puerto Colombia	15.500	27.200	85.200	113.500	126.000
Papiros	14.900	26.300	83.800	112.300	124.700
Galapa*	14.300	25.200	78.900	105.200	116.700
Juan Mina	14.300	25.200	78.900	105.200	116.700
El Korán	26.800	56.000	69.600	82.600	
Aburrá	42.100	54.800	65.500		
Boquerón I	19.700	51.900	58.600	65.000	78.000
Boquerón II	19.700	51.900	58.600	65.000	78.000
Sopó	26.900	39.600	54.000	54.500	

	III. Vehículos de pasajeros y de carga de tres y cuatro ejes	IV. Vehículos de carga de cinco ejes	Vehículos de carga de seis ejes
Cerritos II	35.900	47.000	53.800
Aguas negras	32.900	39.400	46.300
La Gómez	32.900	39.400	46.300
Zambito	32.900	39.400	46.300
Ciat	29.700	38.400	44.200
Estambul	29.700	38.400	44.200
Cencar	29.400	38.300	44.100
Cerrito	29.400	38.300	44.100
Mediacanoa	29.400	38.300	44.100
Paso de la torre	29.400	38.300	44.100

Fuente: Cuartas Rodríguez, Pilar, "En Colombia hay 177 peajes y han recaudado más de \$26 billones", El Espectador, 13 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/en-colombia-hay-177-peajes-y-han-recaudado-mas-de-26-billones/>

Relacionado estrechamente con lo anterior, es cuestionable la política actual de incremento de las tarifas de los peajes. Como se señalaba en párrafos anteriores, es distinto el régimen de las vías administradas por el Inviás, que el de las vías concesionadas a cargo de la ANI.



Así, las carreteras gestionadas por Invías deben cumplir con lo establecido por el artículo 1 de la Resolución 1859 de 2014 del Ministerio de Transporte, la cual dispone que las tarifas de peaje deberán ser incrementadas a partir del 16 de enero de cada año, teniendo en cuenta el IPC decretado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

De allí que a partir del 16 de enero de 2021 y hasta el 15 de enero de 2022, las tarifas que se cobren a los usuarios de las 45 estaciones de recaudo a cargo del Invías reflejarán un incremento del 1,61%, que corresponde el IPC decretado por el DANE para el 2020.

En lo que corresponde a las vías de responsabilidad de la ANI, el incremento tarifario no sigue una regla general, a la fecha no hay un estándar que guíe este aumento porque en este caso, los incrementos son diferenciales y dependen de lo que se haya pactado en cada contrato¹³.

Esto definitivamente no puede seguir pasando porque evidencia la ausencia de una política única de Estado que oriente la construcción de las fórmulas tarifarias y de los incrementos anuales en materia de peajes, de forma que como ocurre en la actualidad cada concesión se rige por las condiciones particulares convenidas con los contratistas.

Un ejemplo lamentable de lo anterior, es la situación de la vía Bogotá - Villavicencio. El 7 de enero de 2021 la concesionaria Coviandina emitió la siguiente declaración:

(...) [T]al como lo establece la Resolución 1131 del 28 de abril de 2015, emitida por el Ministerio de Transporte y el Contrato de Concesión 005 del 9 de junio de 2015, a partir de las cero horas del sábado 16 de enero de 2021, las tarifas de peaje que se cobrarán en las estaciones de Boquerón I y II, Naranjal y Pipiral, serán modificadas, aplicando el valor equivalente al Fondo de Seguridad Vial (\$200), **el porcentaje que establece el contrato de concesión (7.8%) y el IPC del 2020 dado a conocer por el DANE (1.61%)**¹⁴. (Subrayado fuera de texto).

Por lo tanto, sin la suspensión del incremento tarifario decretada por Gobierno Nacional a raíz de la inconformidad ciudadana, el incremento

¹³ Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, *Operación estadística de tráfico y recaudo del modo carretero*, 2016. Disponible en: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fgSz2nxZgDgJ:https://www.ani.gov.co/sites/default/files/u410/metodologia_modos_carretero.docx+&cd=18&hl=es&ct=clnk&gl=co

¹⁴ Concesionaria Vial Andina - Coviandes, *El Proyecto Chirajara – Fundadores avanza en su construcción para conectar de manera más ágil el centro del país con los llanos orientales*, 6 de enero de 2021. Disponible en: <https://coviandina.com/noticias/el-proyecto-chirajara-fundadores-avanza-en-su-construccion-para-conectar-de-manera-mas-0>

habría sido en promedio del 9.45%, como lo revela la siguiente tabla¹⁵:

	Boquerón I y II			Naranjal			Pipiral		
	Tarifas 2020	Tarifas previstas 2021	Incr. %	Tarifas 2020	Tarifas previstas 2021	Inc r. %	Tarifas 2020	Tarifas previstas 2021	Incr. %
Categoría I	\$13.200	\$14.400	9,09	\$11.200	\$12.200	8,93	\$18.500	\$20.200	9,19
Categoría II	\$39.200	\$42.900	9,44	\$29.400	\$32.200	9,52	\$36.400	\$39.900	9,62
Categoría III	\$19.700	\$21.600	9,64	\$22.200	\$24.300	9,46	\$24.900	\$27.300	9,64
Categoría IV	\$51.900	\$56.800	9,44	\$43.600	\$47.700	9,40	\$43.600	\$47.700	9,40
Categoría V	\$58.600	\$64.200	9,56	\$50.800	\$55.600	9,45	\$47.500	\$52.000	9,47
Categoría VI	\$65.000	\$71.200	9,54	\$58.600	\$64.200	9,56	\$72.800	\$79.700	9,48
Categoría VII	\$78.000	\$85.400	9,49	\$65.000	\$71.200	9,54	\$94.200	\$103.200	9,55

Los desmedidos incrementos tarifarios previstos para este año son inadmisibles, especialmente en una de las vías más transitadas del país, durante una pandemia y en medio de las difíciles circunstancias económicas derivadas de esta, resulta sorprendente la desconexión total con la inflación y el incremento de precios para los consumidores. Es imperioso que el IPC sea el referente para la actualización tarifaria anual de todas las tarifas de peaje.

Otra situación desafortunada es la del peaje de La Pintada. Allí, mediante Resolución No. 709 del 22 de mayo de 2014 se adjudicó la licitación pública

¹⁵Fuente: elaboración propia, con base a:

- Concesionaria Vial Andina - Coviandes, *El Proyecto Chirajara – Fundadores avanza en su construcción para conectar de manera más ágil el centro del país con los llanos orientales*, 6 de enero de 2021. Disponible en: <https://coviandina.com/noticias/el-proyecto-chirajara-fundadores-avanza-en-su-construccion-para-conectar-de-manera-mas-0>
- Concesionaria Vial Andina - Coviandes, *Desde el 15 de febrero de 2020 se modifican las tarifas en las estaciones de peaje de la vía Bogotá – Villavicencio, 14 de febrero de 2020*. Disponible en: <https://www.coviandes.com/noticias/desde-el-15-de-febrero-de-2020-se-modifican-las-tarifas-en-las-estaciones-de-peaje-de-la>



No. VJ-VE-IP-LP-008-2013 a la concesionaria *Estructura Plural P.S.F Concesión La Pintada* y el 11 de noviembre de 2014, se suscribió el acta de inicio del Contrato de Concesión No. 006 de 2014.

Dentro de este proceso contractual se estableció como una de las fuentes de retribución para el concesionario la estructuración del recaudo de peajes una vez cumplidos los requisitos establecidos en el Capítulo III Parte General del Contrato de Concesión, tarifas que fueron el resultado de un estudio de tráfico, determinado por el modelo financiero de estructuración de la concesión. A pesar de esto, para el año 2021 se realizó un incremento superior al 150% de la tarifa, pasando en algunas categorías los aumentos de 19.500 pesos a 66.000 pesos, lo que afectaba ostensiblemente a los municipios de influencia del peaje, como son La Pintada, Santa Bárbara, Venecia, Tarso, Fredonia, Jericó, Támesis, Valparaíso, Salgar, Ciudad Bolívar, Pueblorrico y Montebello, municipios de la Provincia de Cartama.

Por tal motivo, algunos alcaldes de la región, sostuvieron reuniones con la ANI y la concesionaria, en la búsqueda de medidas que permitieran controlar estos incrementos y corregir este problema, con lo cual se han buscado beneficiar a las Categorías 1, 2, 3 y 4, establecer Tarifas diferenciales del 50%, para vehículos que transiten un mínimo de 20 veces al mes por esta caseta de peajes.

Como consecuencia de la aplicación de las tarifas diferenciales adoptadas se materializaría el riesgo a cargo de la ANI de que trata el literal (n) de la Sección 13.3 de la Parte General del Contrato de Concesión, la cual establece:

“Parcialmente, los efectos desfavorables de modificaciones a las tarifas previstas en la Resolución de Peaje, la implementación de nuevas tarifas diferenciales en las Estaciones de Peaje existentes y/o nuevas Estaciones de Peaje, en las vías que hacen parte del Proyecto o, en general, cualquier cambio en la estructura tarifaria prevista en la Resolución de Peaje. Lo anterior, en la medida que la asunción de este riesgo conlleva, exclusivamente, la obligación de hacer los desembolsos a que se refiere la Sección 3.3(i) de esta Parte General, cuando se presente el supuesto de hecho señalado en esa Sección. En este último caso, la ANI cumplirá con la obligación aquí prevista con los recursos disponibles en el Fondo de Contingencias, de ser ello viable y posible teniendo en cuenta las reglas aplicables a dicho Fondo y la suficiencia de recursos. De no ser posible, procederá el traslado de recursos de la Subcuenta Excedentes ANI. De ser insuficientes esos recursos, deberá incluirse en su propio presupuesto los recursos necesarios previo el agotamiento de los requisitos de Ley. En cualquier caso, aplicarán los plazos e intereses previstos en la



Sección 3.6 de esta Parte General."

Por lo tanto, con el fin de presentar una solución en el marco de la relación contractual y de contar con soporte presupuestal, se espera que la ANI trámite un Otrosí en el cual se permita trasladar recursos de la Subcuenta Obras Menores a la Subcuenta de Excedentes ANI, ambas cuentas correspondientes a la Cuenta ANI, previa instrucción de la misma con el fin de atender solicitudes que beneficien a la comunidad.

Otro de los contratos que ha sido problemático en relación al recaudo de peajes ha sido el contrato de concesión No. VAL0868804 corredor de acceso rápido a la variante de Cartagena que ha sido objeto de análisis por la Contraloría General de la República, por supuestas irregularidades fiscales en la ejecución del modelo financiero de la propuesta y su incidencia en el cumplimiento del contrato, teniendo especial atención en cuanto a los ingresos y gastos presentados durante la ejecución del contrato para verificar el estado actual de la Taza Interna de Retorno. Así lo presentó la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias el 27 de diciembre de 2016, por medio de su *Informe final auditoría especial al contrato de concesión no. VAL0868804 corredor de acceso rápido a la variante de Cartagena*.

Teniendo como antecedente el Informe Final de la Auditoría Especial, mediante Auto 005 del 25 de septiembre 2017 la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal y Acciones Judiciales de la Contraloría Distrital de Cartagena, ordenó la apertura del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF-1901, en que se tienen como hechos investigados las presuntas irregularidades en la ejecución del modelo financiero del contrato de concesión No. VAL-086- 8804, según los cuales "*...la Información de los Flujos de Cajas Netos aportados por el Concedente y Concesionario con fecha de corte del 20 de Enero del 2017, una vez realizado el cálculo de la TIR, se evidenció como resultado una TIR del 17,71% cumpliendo el Concesionario con lo pactado en la Cláusula de Recuperación de la Inversión establecida en una TIR pactada del 17,22% anual; por lo tanto, todos los Flujos de Cajas Netos presentados desde el 20 de Enero del 2017 y hasta la fecha en la cual el Concedente haga efectiva la Cláusula de Cumplimiento de la Inversión, NO pertenecen al Concesionario*", efecto constitutivo de un detrimento patrimonial de los recursos de los que es titular el Distrito de Cartagena de Indias, en cuantía estimada en TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE \$3.500.000.000,00 a precios constantes de 1997.

A pesar de que la competencia para conocer inicialmente de cualquier detrimento de dichos recursos públicos era de la Contraloría Distrital, el Contralor General de la República admitió en su oportunidad, el control



fiscal excepcional a solicitud de las veedurías y se asumió por la Contraloría General de la República el conocimiento y la continuación del trámite del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal PRF-1901 de 2017 que la mencionada contraloría territorial había ordenado abrir.

Así la Contraloría General de la República decretó el Auto 0020 el pasado 8 de enero de 2021 que modifica el Auto de apertura del Proceso Ordinario de Responsabilidad Fiscal en relación con:

(i) la determinación y cuantificación del detrimento fiscal, que aumentó de 3.500 millones a **89 mil millones a pesos constantes de 1997**, atribuible a costos de las obras y gastos de operación de la concesión cuya veracidad, razonabilidad y pertinencia no se habría verificado ni corroborado en la respectiva fase de la concesión; y (Negrilla fuera del texto)

(ii) se ordenó la vinculación de otros sujetos en calidad de presuntos responsables fiscales, entre servidores públicos de la Alcaldía Distrital, el Departamento Administrativo de Valorización y EDURBE, y sociedades contratistas y subcontratista e interventora. En este sentido, esta providencia no formula imputaciones de responsabilidad fiscal y, mucho menos, es un fallo de responsabilidad fiscal.

El Auto 0020 precitado se encuentra en trámite de notificación personal desde el 13 de enero de los corrientes, a través de la Secretaría Común de la Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción. Ahora bien, en el proceso ha de adelantarse garantizando el derecho de defensa de cada uno de los involucrados.

Finalmente, a pesar de las solicitudes ciudadanas, debido a las competencias de la Contraloría General de la República, esta entidad no puede ordenar la suspensión del recaudo y pago de los peajes ni ordenar levantar las talanqueras con ocasión del contrato de concesión No. VAL-0868804 corredor de acceso rápido a la variante de Cartagena, en tanto que ello supondría una clara infracción a la norma constitucional que prohíbe la coadministración por parte de este órgano de control y desconocería el objeto de los procesos de responsabilidad fiscal el cual está limitado a declarar mediante un fallo con responsabilidad fiscal el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la

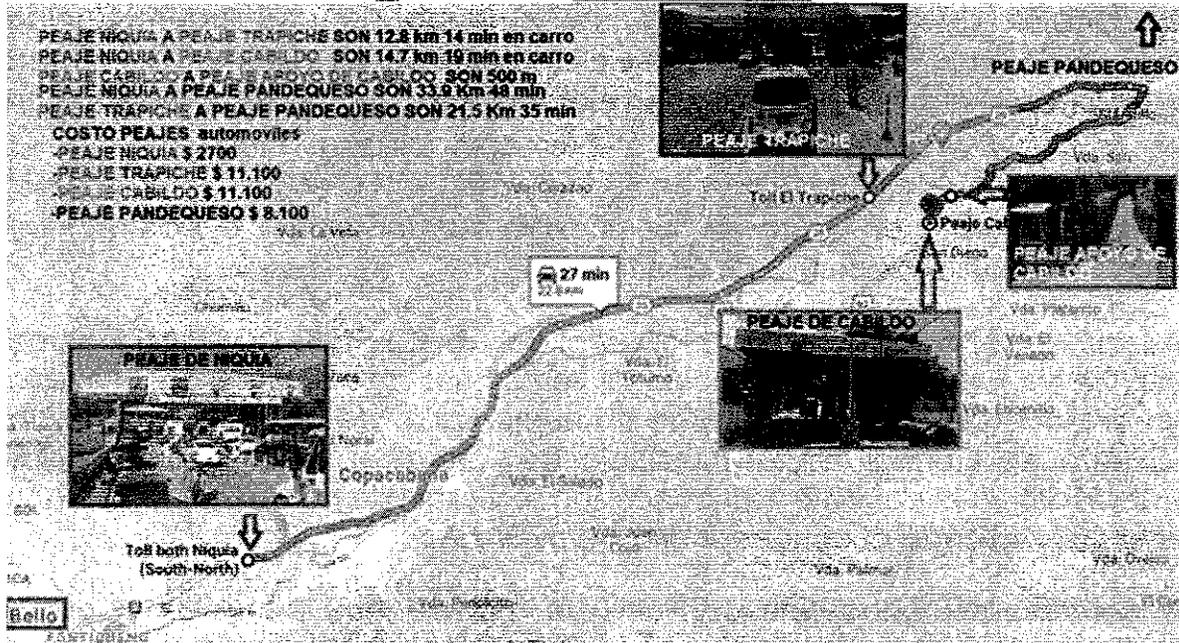


producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Asimismo, tampoco pueden ejercer las facultades reservadas por la ley al juez del contrato, ya sea que le competan al Juez Contencioso Administrativo según lo previsto en el artículo 141 del CPACA, o a un tribunal de arbitramento en virtud de la cláusula compromisoria o compromiso pactados por las partes de un contrato.

Así mismo, el Proyecto de Desarrollo Vial del Aburrá Norte contempló como una de sus fuentes de financiación las estaciones de peaje Niquía, ubicada en el municipio de Bello, Trapiche en el municipio de Girardota y Cabildo (Caseta de Control) en el municipio de Girardota, el ingreso de estas estaciones en el contrato de concesión se desarrolla como retribución a la inversión realizada al concesionario Hatovial S.A.S.

El contrato de Concesión contiene un modelo que garantiza el cierre financiero del proyecto, en el cual, el Concesionario terminaría de obtener el ingreso esperado en abril del año 2021, fecha en la que finaliza el contrato entre el departamento de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Concesionario Hatovial S.A.S., y se devuelve nuevamente la vía ya construida al Gobierno Nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI.

Por esta razón los habitantes del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, principalmente los habitantes de los municipios de Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa, quienes tienen que cancelar hasta dos peajes para transitar de municipio a otro como es el caso los habitantes de Girardota al municipio de Medellín o Bello, esto ha ocasionado múltiples problemáticas socio económicas la reducción abismal del poder adquisitivo, consecuencia de que muchos trabajan o estudian en Medellín o Bello lo que implica un pago diario de \$27600, a esto también se le suma desincentivo al turismo, sobrecosto a los productos agrícolas, reducción de la dinamización económica y además el pago de altas valorizaciones como consecuencia de las obras. Como este caso se evidencian varios en Colombia de los impactos negativos de los peajes sobre las comunidades aledañas y el impacto negativo de tener tantos peajes en tan corta distancia.



Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, se concluye que los colombianos están siendo fuertemente afectados por las altas tarifas, los desmesurados incrementos anuales y las cortas e injustificadas distancias entre las casetas de peaje en operación a lo largo del territorio nacional.

La situación presentada redundo en una considerable reducción de la competitividad del país, perjudica la capacidad económica de los usuarios, encarece los productos de consumo de los hogares, desincentiva el turismo y además no obedece al estado de la infraestructura vial en el país.

Así las cosas, es necesario ajustar la normatividad vigente para dar respuesta a los justos reclamos de los usuarios. En particular, es forzoso que el Gobierno Nacional expida una reglamentación que unifique y dé coherencia a las disímiles políticas adoptadas por la Nación y las entidades territoriales frente a los peajes de las vías que de las que son responsables.

4. Contenido del proyecto de ley

El articulado propuesto en esta iniciativa legislativa se presenta a continuación:

Norma vigente	Modificación propuesta proyecto de ley
Artículo nuevo	ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley crea lineamientos para la fijación de tarifas, incrementos anuales y distancias mínimas

	<p>correspondientes a los peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación y de las entidades territoriales.</p>
<p>Artículo nuevo</p>	<p>ARTÍCULO 2. Lineamientos de la estructuración tarifaria de peajes. El Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación expedirán dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, una reglamentación marco que estructure una fórmula tarifaria unificada para los peajes y su variación anual, en función de las externalidades generadas por el tránsito vehicular, el estado de la infraestructura según la estimación del Invías y de la ANI, el uso efectivo de la infraestructura y la recuperación de los costos de operación y mantenimiento.</p> <p>Además, la reglamentación deberá establecer la distancia mínima entre las casetas de peajes, de manera que esta nunca sea menor a 150 kilómetros.</p> <p>Sin perjuicio de otros indicadores, en la reglamentación se tendrán en cuenta los siguientes indicadores para constatar el uso efectivo de la vía: reducción de dos a un carril, el uso de carreteras secundarias diferentes al trazado de la concesión o el mantenimiento que requieran estos elementos y que no permitan el uso total y completo de la vía.</p>
<p>Artículo 21 de la Ley 105 de 1993. Tasas, tarifas y peajes.</p>	<p>ARTÍCULO 3. Modifíquese el Artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:</p>

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 exclusivamente para ese modo de transporte.

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

“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 exclusivamente para ese modo de transporte.

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

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.

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

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 **de conformidad con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional**; 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, **el uso efectivo de la vía, el nivel de avance de las obras, el estado de la infraestructura y** las características vehiculares y sus respectivos costos de operación, **de conformidad con la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional; la tarifa del peaje deberá reducirse una vez el concesionario entregue la infraestructura a la Nación.**

e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se

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.

PARÁGRAFO 4o. Se entiende también las vías "Concesionadas".

tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.

f) El incremento anual de la tarifa del peaje no podrá ser superior al ciento por ciento (100%) del incremento que haya tenido el índice de precios al consumidor (IPC) en el año inmediatamente anterior.

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.

PARÁGRAFO 4o. Se entiende también las vías "Concesionadas".



Artículo 22 de la Ley 105 de 1993

ARTÍCULO 22.- Destino de los recursos del peaje. En la asignación de los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes, como mínimo será invertido el 50%, para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude y el excedente en la respectiva zona de influencia.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el Artículo 22 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 22.- Destino de los recursos del peaje. En la asignación de los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes, como mínimo será invertido el 50%, para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude y el excedente en la respectiva zona de influencia. En los eventos en que se trate de infraestructura vial que se revierte a la Nación o a las entidades territoriales, se seguirán las reglas previstas en el literal d) del artículo 21 de la presente ley."

Artículo 30 de la Ley 105 de 1993. Del contrato de concesión.

La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

Para la recuperación de la inversión, la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula por las normas

ARTÍCULO 5. Modifíquese el Artículo 30 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 30. Del contrato de concesión. La Nación, los departamentos, los distritos y los municipios, en sus respectivos perímetros, podrán en forma individual o combinada o a través de sus entidades descentralizadas del sector de transporte, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.

Para la recuperación de la inversión, la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios podrán establecer peajes y/o valorización. El procedimiento para causar y

sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.

La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable.

En los contratos que por concesión celebre el Instituto Nacional de Vías, se podrán incluir los accesos viales que hacen parte de la infraestructura distrital o municipal de transporte.

PARÁGRAFO 1o. Los municipios, los departamentos, los distritos y la Nación podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado.

PARÁGRAFO 2o. Los contratos a que se refiere el inciso 2o. del artículo 81 de la Ley 80 de 1993, que a partir de la promulgación de esa Ley se celebren, se sujetarán en su formación a lo dispuesto en la misma. Sin embargo, estos no estarán sujetos a lo previsto en el numeral 4 del artículo 44 y el inciso 2o. del artículo 45 de la citada ley. En el Pliego de Condiciones se señalarán los criterios de adjudicación.

PARÁGRAFO 3o. Bajo el esquema de concesión, los ingresos que

distribuir la valorización, y la fijación de peajes se regula por las normas sobre la materia. La fórmula para la recuperación de la inversión **deberá sujetarse a los principios contenidos en el artículo 21 de la presente ley y ajustarse a la reglamentación marco que para tal efecto expida el Gobierno Nacional**, quedará establecida en el contrato y será de obligatorio cumplimiento para las partes.

La variación de estas reglas sin el consentimiento del concesionario, implicará responsabilidad civil para la entidad quien a su vez, podrá repetir contra el funcionario responsable.

En los contratos que por concesión celebre el Instituto Nacional de Vías, se podrán incluir los accesos viales que hacen parte de la infraestructura distrital o municipal de transporte.

PARÁGRAFO 1o. Los municipios, los departamentos, los distritos y la Nación podrán aportar partidas presupuestales para proyectos de infraestructura en los cuales de acuerdo con los estudios, los concesionarios no puedan recuperar su inversión en el tiempo esperado.

PARÁGRAFO 2o. Los contratos a que se refiere el inciso 2o. del artículo 81 de la Ley 80 de 1993, que a partir de la promulgación de esa Ley se celebren, se sujetarán en su formación a lo dispuesto en la misma. Sin embargo, estos no estarán sujetos a lo previsto en el

<p>produzca la obra dada en concesión, serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto éste obtenga dentro del plazo estipulado en el contrato de concesión, el retorno al capital invertido. El Estado recuperará su inversión con los ingresos provenientes de la operación una vez culminado el período de concesión.</p>	<p>numeral 4 del artículo <u>44</u> y el inciso 2o. del artículo <u>45</u> de la citada ley. En el Pliego de Condiciones se señalarán los criterios de adjudicación.”</p>
<p>Artículo 33 de la Ley 105 de 1993. Garantías de Ingreso.</p> <p>Para obras de infraestructura de transporte, por el sistema de concesión, la entidad concedente podrá establecer garantías de ingresos mínimos utilizando recursos del presupuesto de la entidad respectiva. Igualmente, se podrá establecer que cuando los ingresos sobrepasen un máximo, los ingresos adicionales podrán ser transferidos a la entidad contratante a medida que se causen, ser llevados a reducir el plazo de la concesión, o utilizados para obras adicionales, dentro del mismo sistema vial.</p>	<p>ARTÍCULO 6. Modifíquese el Artículo 33 de la Ley 105 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 33. Garantías de ingreso. Para obras de infraestructura de transporte, por el sistema de concesión, la entidad concedente podrá establecer garantías de ingresos mínimos utilizando recursos del presupuesto de la entidad respectiva. Igualmente, se podrá <u>establecerá</u> que cuando los ingresos sobrepasen un el máximo, los ingresos adicionales podrán <u>deberán</u> ser transferidos a la entidad contratante a medida que se causen, <u>o</u> ser llevados a reducir el plazo de la concesión, o utilizados para obras adicionales, dentro del mismo sistema vial.”</p>
<p>Artículo 3 de la Ley 1508 del 2012. Ámbito de aplicación.</p> <p>La presente ley es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación,</p>	<p>ARTÍCULO 7. Modifíquese el Artículo 3 de la Ley 1508 del 2012, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 3o. Ámbito de aplicación. La presente ley es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y</p>

mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.

También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos.

En estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, con aportes del Estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera.

Los procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de los contratos que incluyan esquemas de Asociación Público Privada se regirán por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, salvo en las materias particularmente reguladas en la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. Sólo se podrán realizar proyectos bajo esquemas de Asociación Público Privada cuyo monto de inversión sea superior a seis mil (6.000) smmlv.

PARÁGRAFO 2o. Aquellos sectores y entidades para las cuales existan normas especiales que regulen la vinculación de capital privado para el desarrollo de proyectos, continuarán rigiéndose por dichas normas o darán cumplimiento a lo previsto en la presente ley; una vez se encuentren reglamentadas las

construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura.

También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos.

En estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, **de acuerdo con la reglamentación marco que para tal efecto expida el**

Gobierno Nacional, con aportes del Estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera.

Cuando se trate de Asociaciones Público Privadas para el desarrollo de infraestructura vial, la retribución deberá tener en cuenta la reglamentación marco que expida el Gobierno Nacional, además de los aspectos señalados en el inciso anterior.

Los procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de los contratos que incluyan esquemas de Asociación Público Privada se regirán por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, salvo en las materias particularmente reguladas en la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. Sólo se podrán realizar proyectos bajo esquemas

<p>particularidades aplicadas en dichos sectores.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional podrá reglamentar las condiciones para el cumplimiento de la disponibilidad, los niveles de servicio, estándares de calidad, garantía de continuidad del servicio y más elementos que se consideren necesarios para el desarrollo de los esquemas de Asociación Pública Privada a que se refiere la presente ley, pudiendo aplicar criterios diferenciales por sectores.</p>	<p>de Asociación Pública Privada cuyo monto de inversión sea superior a seis mil (6.000) SMMLV.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Aquellos sectores y entidades para las cuales existan normas especiales que regulen la vinculación de capital privado para el desarrollo de proyectos, continuarán rigiéndose por dichas normas o darán cumplimiento a lo previsto en la presente ley, una vez se encuentren reglamentadas las particularidades aplicadas en dichos sectores.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional podrá reglamentar las condiciones para el cumplimiento de la disponibilidad, los niveles de servicio, estándares de calidad, garantía de continuidad del servicio y más elementos que se consideren necesarios para el desarrollo de los esquemas de Asociación Pública Privada a que se refiere la presente ley, pudiendo aplicar criterios diferenciales por sectores.</p>
<p>Artículo nuevo.</p>	<p>ARTÍCULO 8. Prohibición de peajes internos. Los Municipios o Distritos no podrán establecer peajes internos, cobrar tasas o precios públicos por la construcción, operación, mantenimiento, acceso y uso de la infraestructura de transporte interna, ni tampoco para áreas de alta congestión o de alta contaminación.</p>

<p>Artículo nuevo.</p>	<p>ARTÍCULO 9. Reducción del incremento tarifario en los peajes. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y hasta por un (1) año más, se reducirá al IPC decretado por el DANE para el 2020, el incremento en las tarifas de los peajes en todo el territorio nacional.</p>
<p>Artículo nuevo.</p>	<p>ARTÍCULO 10. Informe al Congreso. En el informe anual al Congreso de la República que debe rendir el Ministerio de Transporte, se deberá incluir un acápite que presente la evolución de las tarifas de peajes, sus incrementos anuales, el número de casetas en operación, la entidad a cargo y la distribución geográfica de estas.</p>
<p>Artículo nuevo.</p>	<p>ARTÍCULO 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p>

El artículo primero dispone que el propósito del proyecto es establecer una política coherente en materia de peajes, en tres frentes, tarifas, incrementos anuales y distancias mínimas. De esa forma no solo se pretende que exista cohesión entre los niveles nacional y territorial, sino que la normatividad guarde correspondencia con los objetivos de desarrollo económico del país y con la capacidad económica de los usuarios de las vías.

A lo largo de este documento se ha evidenciado la ausencia de coordinación y de guías generales para los peajes, lo que ha redundado en dispersión de criterios e incluso en atropellos a los usuarios de las vías.

El artículo segundo se justifica entonces por la necesidad que el país cuente con una política pública en materia de peajes, que ordene y le dé coherencia a la gestión que realizan la Nación y las entidades territoriales.



Las entidades encargadas de desarrollar los lineamientos en la materia son el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 208 de la Constitución Política, y debido a que la labor que se les encomienda se encuentra enmarcada en su ámbito funcional.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 87 de 2011, el Ministerio de Transporte cumple con las funciones de formular, coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas, regulación económica y planes sectoriales en materia de transporte e infraestructura. Por lo tanto, es la entidad competente para formular la política pública de peajes, teniendo en cuenta que esta es una de las aristas de la infraestructura de transporte.

A su vez, el Departamento Nacional de Planeación – DNP debe acompañar al Ministerio en esta tarea, puesto que el artículo 3 del Decreto 2189 de 2017 establece que son sus funciones:

“(…)

4. Brindar apoyo técnico a las entidades públicas del orden nacional y territorial para el desarrollo de sus funciones en los temas de competencia del Departamento Nacional de Planeación.

5. Coordinar y apoyar la planeación de corto, mediano y largo plazo de los sectores, que orienten la definición de políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión, entre otros, los provenientes del Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Regalías.

6. Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.

7. Diseñar y organizar los sistemas de evaluación de resultados de la administración pública, y difundir los resultados de las evaluaciones, tanto en lo relacionado con políticas, como con proyectos de inversión.

(…)

24. Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de planificación y gestión pública territorial que contribuyan a la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y el desarrollo local y regional.”

En conclusión, la elaboración de los lineamientos que propone este artículo contará con el apoyo del DNP debido a que es una entidad estratégica en el diseño de políticas públicas y en la articulación de los niveles nacional y territorial de Gobierno a largo plazo.

La reglamentación marco que expidan el Ministerio de Transporte y el DNP deberá centrarse en dos aspectos. El primero, es el desarrollo de una fórmula tarifaria que pueda ser empleada anualmente en los peajes a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, y que comprenda como variables:

- El impacto de las distintas categorías de vehículos en las vías, en términos de externalidades negativas "por congestión, daños al pavimento, emisiones ambientales, costo del tiempo de los usuarios"¹⁶, sin perjuicio de que se identifiquen costos sociales adicionales.
- El estado de la infraestructura, en términos de capacidad ("máximo número de vehículos que puede circular, por un punto o tramo uniforme de la vía en los dos sentidos durante cierto período de tiempo, en las condiciones imperantes de vía y de tránsito"¹⁷) y de niveles de servicio ("calidad del servicio que ofrece esta vía a sus usuarios, que se refleja en grado de satisfacción o contrariedad que experimentan al usar la vía"¹⁸, corresponde a la velocidad media en comparación con la velocidad ideal para el tramo correspondiente).

Una observación constante de los usuarios es que con frecuencia el valor del peaje no corresponde a la calidad de la vía; por eso, este es uno de los factores que deben ser considerados al momento de la estructuración de las tarifas.

Por otra parte, es completamente necesario subsanar la falta de información relacionada con la calidad de las carreteras del país¹⁹ sin importar el ente responsable. Esta carencia imposibilita la visibilidad y la toma de decisiones adecuadas sobre el estado de las vías primarias, secundarias y terciarias, sus características y necesidades específicas de intervención.

¹⁶ Fuentes, Ricardo Antonio, *Un modelo de tarificación óptima considerando costos sociales integrales y políticas de financiamiento de infraestructura*, 2018. Pág. 8. Disponible en: <http://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/8204/133155.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁷ Instituto Nacional de Vías, INVÍAS, *Manual de Capacidad y Nivel de Servicio en carreteras de dos carriles*, Tercera versión, 2020. Pág. 15. Disponible en: <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/documentos-tecnicos/11026-manual-de-capacidad-y-niveles-de-servicio-para-carreteras-de-dos-carriles-2020/file>

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, Documento CONPES 3857, *Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria*, 2016. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3857_RedTerciaria.pdf



- El uso efectivo de la vía busca que el valor del peaje refleje si realmente los usuarios pudieron transportarse por la carretera en el año anterior. Dicho de otra forma, este factor pretende que si la vía estuvo cerrada o no estaba habilitada para su uso regular, la tarifa debe sufrir una reducción.

Con el propósito de delimitar los elementos que pueden considerar el Ministerio de Transporte y el DNP, el inciso tercero enuncia que se entenderá que la vía no pudo ser usada completamente si, la vía sufrió una reducción de carril, los usuarios tuvieron que desplazarse por carreteras secundarias o la vía estuvo cerrada por mantenimiento.

- Por último, la fórmula debe incluir los costos de mantenimiento y operación de las vías de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero y el literal a) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993.

La norma pretende establecer las variables que deben observar el Ministerio y el DNP para construir la fórmula, no impone de ninguna manera una tarifa ni interviene con las funciones asignadas por ley a estas entidades, ni con las facultades de las entidades territoriales.

Las variables que se adicionan corresponden a los criterios desatendidos por la norma vigente (artículo 21 de la Ley 105 de 1993), ya que cerca de veinte años después de su modificación por la Ley 782 de 2002 es necesario incorporar otros aspectos importantes que no pudieron ser visibilizados en ese momento.

Finalmente, el segundo aspecto que comprende el artículo segundo es que la reglamentación deberá establecer la distancia mínima entre las casetas de peajes, de manera que esta nunca sea menor a 150 kilómetros. La excesiva cantidad de peajes a tan corta distancia está generando múltiples problemas sociales y económicos. Entre los problemas económicos se pueden encontrar: el impacto directo sobre el poder adquisitivo que las poblaciones colindantes al peaje, desincentivo al turismo, congestión vehicular entre otros impactos negativos que producen los peajes.

La propuesta se fundamenta en los siguientes argumentos:

Si se limita la distancia entre peajes a 150 km entre cada peaje, se reduce la cantidad de peajes.

La población colindante a los peajes es la principalmente afectada, ya que en la mayoría de las veces son población rural que se desplazan a las zonas urbanas diariamente ya sea por cuestiones laborales, médicas, estudiantiles entre otras, los cuales deben de pasar por uno o más peajes poder llegar ya sea al trabajo, hospital, colegio o universidad. Si se limita la distancia entre peajes se reduce la cantidad de población colindante afectada y la que es afectada se puede focalizar con mayor facilidad ya sea para una tarifa diferencial o para la exoneración del mismo.

Simplificación de estaciones y reducción del costo total del peaje. Si se limita la distancia se simplifica la cantidad de peajes por ejemplo el caso del Norte Área Metropolitana del Valle de Aburrá y muchos otros en Colombia donde se encuentra hasta 4 peajes a menos de 34 kilómetros el uno del otro. Al simplificar a una sola estación se agrupa el cobro de los peajes en uno solo, el cual tendrá un costo inferior, debido a que el peaje que agrupe a los otros se disminuirá el costo funcionamiento de las estaciones de peajes que son agrupadas. Entre los costos de funcionamiento se encuentran empleados, seguridad, mantenimiento, servicios públicos entre otros costos adicionales que son necesarios para brindar el servicio de cobro. Cabe aclarar que en promedio se necesitan de 16 operadores para el funcionamiento de una estación de peajes de lunes a domingo.

Desincentivo del turismo, una de las causas negativas de la gran cantidad de peajes es el desincentivo del turismo causado por el sobrecosto que producen los mismos, lo cual incide sobre la decisión final del ciudadano, a la toma de decisión de qué lugar visitar. Si se limita el distanciamiento de los peajes se puede afectar menos locaciones turísticas las cuales volverían a ser competitivas turísticamente. Por otro lado, con un solo peaje como política complementaria se podría instaurar que ciertos días vía libre o tarifas diferenciales para fomentar el turismo.

Congestión vehicular. Una de las implicaciones negativas de tener tantos peajes es la alta congestión que estos producen, esto como consecuencia de las filas que se generan para el pago, repercutiendo en el tiempo total del recorrido lo impacta directamente sobre el traslado de viajeros, mercancías agrícolas, mercancías portuarias lo que en últimas impacta el dinamismo de la economía. por lo anterior se puede deducir, que si se tiene menos peajes el flujo vehicular es más constante y rápido.

El artículo tercero busca modificar el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 para hacer una remisión expresa a la reglamentación que comprenderá la política en materia de peajes, a la que hace referencia el artículo anterior.



Asimismo, agrega dos elementos adicionales. El primero es que la tarifa del peaje deberá sufrir una reducción cuando finalice el término de la concesión o de la Asociación Pública Privada – APP, y el particular deba retornar la infraestructura a la Nación. Esto encuentra justificación en que una vez el concesionario se ha pagado con la explotación de la vía, el Estado ahora deberá recaudar lo necesario para garantizar el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de la vía, tal y como lo dispone la redacción actual del artículo 21 de la ley en comento.

El segundo elemento que se adiciona se refiere al incremento anual de la tarifa de los peajes. Se establece que este nunca podrá ser superior al 100% del IPC decretado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE para el año inmediatamente anterior.

Si bien a través de las Resoluciones 228 de 2013 y 1859 de 2014 emitidas por el Ministerio de Transporte se estimó que las tarifas de los peajes a cargo del INVÍAS se incrementarían anualmente en el IPC decretado por el DANE, no ocurre lo mismo con las vías a cargo de la ANI o de las entidades territoriales, razón por la cual es fundamental establecer en una norma de rango legal que el IPC sea el criterio único a tener en cuenta en el país para el incremento de las tarifas.

En lo que corresponde a las vías concesionadas a cargo tanto de la Nación como de las entidades territoriales, el artículo quinto modifica el artículo 30 de la Ley 105 de 1993 para que la gestión de este tipo de vías se enmarque dentro de la política que desarrollen el Ministerio de Transporte y el DNP.

Así, la fórmula para la estructuración de las tarifas de los peajes, de un lado, deberá sujetarse a los principios establecidos en el artículo 21 de la misma ley, consagrados en los literales a) a f); y de otro lado, deberá cumplir con lo dispuesto por la reglamentación marco a la que hace referencia el artículo 2 del presente proyecto de ley.

De esa manera se busca armonizar la gestión nacional y territorial en la materia, con estándares uniformes y atendiendo a los principales reclamos y necesidades de los usuarios.

Vale aclarar que los ajustes propuestos de ninguna manera transgreden la autonomía impositiva de las entidades territoriales teniendo en cuenta que esta no es una facultad ilimitada. Así, el artículo 338 de la Constitución Política establece lo siguiente:



Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

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. (...).

En primer lugar, el valor del peaje tiene la naturaleza tributaria de tasa, ya que consiste en la "retribución que el usuario de una vía pública paga por su utilización, con el fin de garantizar la existencia y el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de una infraestructura vial que haga posible y eficiente el transporte terrestre"²⁰.

Por lo tanto, las autoridades administrativas pueden fijar la tarifa de los peajes sujetándose al sistema y el método definido, en este caso, por ley.

Por último, el Consejo de Estado ya ha advertido la importancia de una coordinación a nivel país en materia de peajes, en los siguientes términos:

La formulación de la política general en materia de peajes es responsabilidad de las autoridades del nivel nacional, pues no se requieren mayores elucubraciones para advertir la evidente relación de interdependencia existente entre los distintos sistemas viales, lo que sin duda hace inconveniente, cuando no definitivamente peligroso, su manejo aislado y autárquico por las autoridades de las entidades territoriales.

Se precisa de la acción coordinada y concurrente de las autoridades del nivel central y de las entidades territoriales. A unas y otras corresponde el manejo coordinado de los asuntos que tienen una proyección nacional y local, pues en alto grado la existencia de peajes trasciende el interés local y concierne al interés nacional o

²⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-508 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis, 6 de julio de 2006. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-508-06.htm#:~:text=Como%20lo%20explic%C3%B3%20la%20Corte,haga%20posible%20y%20eficiente%20el>

global que las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 representan en el denominado «Sistema Nacional de Transporte». No cabe duda que la política general en materia de peajes desborda el marco local, puesto que trasciende el interés de las entidades territoriales, constituyéndose en asunto de interés y proyección nacional, que reclama, en lo relacionado con su regulación, la intervención directa de las autoridades centrales, a cuyas disposiciones deberán sujetarse las autoridades municipales a la hora de ejercer la facultad impositiva que en esos asuntos les reconoce la Constitución²¹. (Subrayado fuera de texto).

Es decir que, por ser un asunto de interés nacional, que traspasa el ámbito propio de cada una de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional está facultado para regular e intervenir en la estructuración tarifaria de los peajes correspondientes a las vías a su cargo.

La principal modificación al artículo 33 de la Ley 105 de 1993 que propone el artículo 6 del presente proyecto de ley consiste en limitar la discrecionalidad de las entidades al momento de celebrar contratos de concesión o desarrollar Asociaciones Público Privadas -APP.

En razón de lo anterior, en los contratos ya no se “podrá”, sino que se “establecerá” que cuando los ingresos provenientes de la explotación de la obra sobrepasen un límite máximo, los recursos excedentes deberán: (i) ser transferidos a la entidad contratante a medida que se causen; (ii) ser llevados a reducir el plazo de la concesión; o (iii) ser utilizados para obras adicionales, dentro del mismo sistema vial; sin posibilidad de que dichos montos sean destinados a fines distintos de los mencionados.

El artículo 7 busca establecer que la retribución de la actividad del derecho a la explotación económica de infraestructura vial para el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas se haga además de con observancia a lo pactado contractualmente, a lo establecido en la reglamentación marco que realice el Gobierno Nacional al respecto.

El artículo 8 pretende eliminar los peajes internos en los Municipios y Distritos que en la actualidad pueden establecerse por las razones previstas en el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia 6345 de 2001, C.P. Camilo Arciniegas Andrade, 8 de noviembre de 2001, Radicación 11001-03-24-000-2000-6345-01(6345). Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5469>



Los peajes internos están causando una distinción en la movilidad de los municipio o distrito debido a que restringen la movilidad a ciertas áreas urbanas las cuales se vuelven menos competitivas frente a otras. Los residentes de las áreas afectadas por los peajes internos deben asumir un sobre costo económico para poder movilizarse a diario lo cual afecta sus finanzas.

Asimismo, en las ciudades en las que se han creado peajes internos se evidencian posibles abusos tarifarios y proliferación de estaciones dentro del perímetro del Distrito o Municipio, como se puede observar en el Auto 0020 del 8 de enero de 2021 de la Contraloría General de la República sobre los abusos en la estructuración financiera de los peajes en Cartagena.

Por último, esta medida no afecta la financiación de los sistemas de transporte porque las entidades territoriales contarán con las restantes ocho fuentes previstas en el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015.

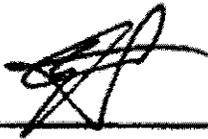
Con miras a no afectar los costos de la cadena logística requerida para asegurar el abastecimiento de bienes, especialmente los alimentos de primera necesidad y medicamentos, cadena que se ve afectada por el desequilibrio en los volúmenes tradicionales de la oferta y demanda de carga derivada de las medidas de aislamiento provocadas por la crisis económica generalizada que se ha generado por la crisis del Covid-19, en este sentido el artículo 9 busca que los aumentos de las tarifas de peajes se reduzcan al IPC decretado por el DANE para el 2020 durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y hasta por un año más.

Finalmente, el artículo 10, busca generar obligaciones de publicidad activa al Ministerio de Transporte, para que mantenga permanentemente actualizado al Congreso de la República sobre la evolución de las tarifas de peajes, sus incrementos anuales, el número de casetas en operación, la entidad a cargo y la distribución geográfica de estas, unificando en documentos la información que actualmente está atomizada en cada uno de los contratos de infraestructura vial.

5. Causales de impedimento

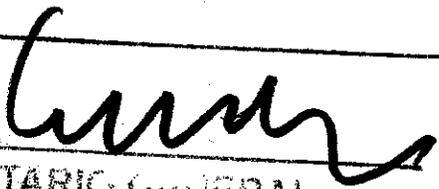
Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,



FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 100 y ss Ley 5 de 1.992)
El día 21 del mes Julio del año 2022
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 24 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. S. Fabian Diaz Plata



SECRETARIO GENERAL

_____ del mes _____ del año _____
 _____ en este despacho de la _____
 _____ Año Legislativo N.º _____
 _____ de los requisitos concurrientes y