



Bogotá D.C., 2 de agosto de 2023

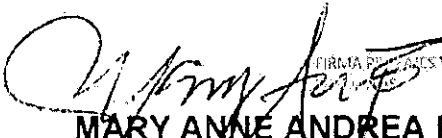
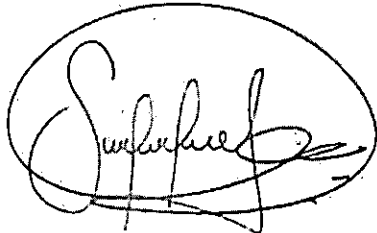
Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
E. S. D.

Asunto: Radicación proyecto de ley *“Por medio del cual se modifica el artículo la Ley 105 de 1993 y se dictan otras disposiciones”*

Estimado secretario Eljach:

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al respectivo trámite legislativo.

Por los y las congresistas:

 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Polo Democrático – Pacto Histórico	 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Pacto Histórico
 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara del Cauca Pacto Histórico	 SANDRA YANETH JAIMES CRUZ SENADORA DE LA REPÚBLICA

Edificio Nuevo Congreso Cra. 7 #8-62, Bogotá. Oficina 103

 Robert Daza  @RobertDaza_  @RobertDazaG  robert.guevara@senado.gov.co

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



ROBERT DAZA
SENADOR CAMPESINO
ALTERNATIVO Y POPULAR

JOTA PE HERNÁNDEZ.
Jonathan Pulido Hernández.
Senador de la República.
Alianza Verde.

JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora Pacto Histórico- UP

Carlos Alberto Benavides Mora
Senador de la República
Pacto Histórico

PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara por Boyacá
Pacto Histórico

SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA
Senadora de la República
Pacto Histórico - Partido COMUNES

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara

Edificio Nuevo Congreso Cra. 7 #8-62. Bogotá. Oficina 103



Robert Daza



@RobertDaza_



@RobertDazaG



robert.guevara@senado.gov.co

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

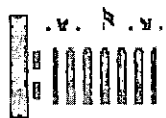


JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
Senador de la República

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por
Cundinamarca

CLARA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República
Pacto Histórico

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República



PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2023

**“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 105 DE 1993 Y SE DICTAN
OTRAS DISPOSICIONES”**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la ley 105 de 1993, de modo que se pueda destinar parte de los remanentes obtenidos por medio de los recaudos en peajes al mantenimiento y la construcción de la red de vías terciarias de Colombia.

ARTÍCULO 2. Modificación. 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.

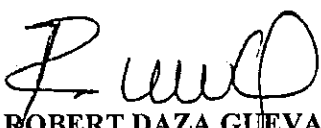
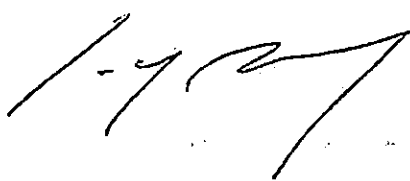
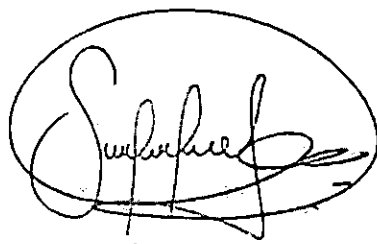
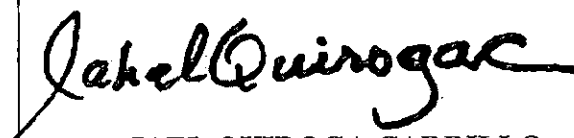
Parágrafo. El Instituto Nacional de Vías destinará de forma prioritaria los remanentes producto de peajes para la financiación, el mantenimiento y la conservación de la red de vías terciarias, en armonía con las disposiciones de la ley de presupuesto general. Para ello, de forma previa se hará un estudio de necesidades conforme a los requerimientos de los sectores rurales.

ARTÍCULO 3 Vigencia. La presente ley tendrá vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.





Firman los siguientes congresistas

 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Polo Democrático – Pacto Histórico	 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Pacto Histórico
 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara del Cauca Pacto Histórico	 SANDRA YANETH JAIMES CRUZ SENADORA DE LA REPÚBLICA
 JOTA PE HERNÁNDEZ. Jonathan Pulido Hernández. Senador de la República. Alianza Verde.	 JAEL QUIROGA CARRILLO Senadora Pacto Histórico- UP

Edificio Nuevo Congreso Cra. 7 #8-62. Bogotá. Oficina 103

 Robert Daza  @RobertDaza_  @RobertDazaG  robert.guevara@senado.gov.co

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



ROBERT DAZA
SENADOR CAMPESINO
ALTERNATIVO Y POPULAR

<i>Carlos A. Benavides M.</i> Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico	<i>P. J. S. V.</i> PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara por Boyacá Pacto Histórico
<i>Sandra Ramirez Lobo Silva</i> SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Pacto Histórico - Partido COMUNES	<i>Alirio Uribe Muñoz</i> ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara
<i>Julio Alberto Elías Vidal</i> JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL Senador de la República	<i>Eduard Sarmiento Hidalgo</i> EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca

Edificio Nuevo Congreso Cra. 7 #8-62, Bogotá. Oficina 103

Robert Daza @RobertDaza_ @RobertDazaG robert.guevara@senado.gov.co

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

ROBERT
DAZA 
SENADOR CAMPESINO
ALTERNATIVO Y POPULAR

CLARA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República
Pacto Histórico

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 02 del mes Ago del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 77 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Hs: Robert Daza, Guevara, Sandra Tames Cruz,

Jonatan Pulido Hernandez, Jael Quiraga Carrillo, Carlos

Alberto Benavides, Sandra Ibañez, Julio Elías Vidal, HE: Mary Andrea

Perdomo, Jorge Bastidas, Pedro Suarez Quaca y otras Firmas

SECRETARIO GENERAL

Edificio Nuevo Congreso Cra. 7 #8-62, Bogotá, Oficina 103



Robert Daza



@RobertDaza_

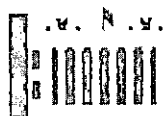


@RobertDazaG



robert.guevara@senado.gov.co

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Las vías terciarias son los caminos de la Colombia profunda y rural. Más allá de los centros urbanos, habitando entre las montañas, las llanuras y la selva está un 38% de la población colombiana: el campesinado. Esta población minoritaria siembra y cosecha para alimentar al 100% de la población del país y otra parte importante es para exportación.

Colombia tiene aproximadamente y según estudios del Banco de la República un total de 205.745 kilómetros de vías, de las cuales, las vías terciarias suman un total de 143.000 kilómetros, y sólo 1400 kilómetros se encuentran pavimentadas, el resto cerca del 99% están intransitables y en regiones del país, sólo existen trazados realizados por el paso permanente de mulas.

Según el mismo Fedesarrollo, existe una relación directa entre pobreza, ruralidad y aislamiento geográfico. Más allá de la labor del campesinado que gira en torno a la producción de alimentos, el cuidado de las aguas y la conservación de la naturaleza, son las condiciones de bienestar como acceso a salud, educación entre otros derechos fundamentales que se ven disminuidos por la situación de las vías.

En el marco de los objetivos del Gobierno Nacional, las vías terciarias son fundamentales, para el transporte hacia escenarios de bodegaje y distribución urbano, para que llegue al usuario final en condiciones de calidad. La pésima realidad y en algunas regiones del país inexistente malla vial terciaria, es también una razón para la disminución de alimentos o el alto costo de estos.

Situaciones como las lluvias y las extensas sequías provocan constantemente derrumbes, caída de bancas, destrucción de puentes que en muchas ocasiones hacen irreversible la recuperación de las vías.

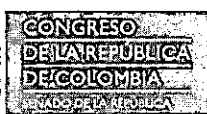
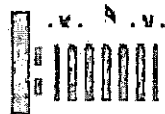
Sobre el cuidado de la red vial:

El mantenimiento de las vías terciarias se encuentra bajo la gestión de las alcaldías, quienes en diversos casos no cuentan con los recursos propios para el sostenimiento vial, lo cual dificulta el mantenimiento y cuidado de estas vías. Esta gestión, compite con los macroproyectos que intervienen los territorios haciendo uso de estos recursos nacionales para favorecer sus negocios, restando posibilidades a las alcaldías para acceder a ellos.

La modalidad de placa huella, es un tipo de adecuación que se realiza para disminuir los riesgos de accidentalidad en las partes más agrestes generalmente en áreas montañosas, para facilitar el paso de camiones de carga; sin embargo, no pueden ser consideradas como vías pavimentadas.

Otras formas de atender el cuidado de estas vías, es con el trabajo colaborativo entre administraciones públicas y juntas comunales campesinas; sin embargo, estas adecuaciones y





mantenimientos tienen periodos de sostenibilidad de 6 a 12 meses, hasta el retorno de las lluvias.

Modificar la matriz de destinación de recursos priorizando a las poblaciones e instituciones de menores ingresos como son municipios de categorías 4, 5 y 6 para la atención de vías terciarias es prioritario para favorecer la producción de alimentos y la calidad de vida del campesinado colombiano.

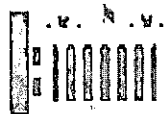
Por otra parte, la ley 105 de 1993 dio las bases para el funcionamiento del sistema de peajes en Colombia, planteando que su naturaleza estaría dirigida al financiamiento y la sostenibilidad de la infraestructura vial. No obstante, este hecho ha llevado a que se generen controversias jurídicas de diferente índole, como sucedió con el modelo tarifario en sentencias como la C-484 de 1996, la cual evaluó si la ley tuvo o no en cuenta el artículo 338 de la Constitución de Colombia en cuanto al método tarifario.

Así mismo, otro motivo de controversia ha sido el debate frente al derecho fundamental de la libertad de locomoción, donde se cuestiona si efectivamente esta modalidad de recaudo fractura este derecho fundamental. Vale la pena mencionar, que la libertad de locomoción está fundamentada en el artículo 24 de la Carta Magna, el cual afirma que “Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. Constitución Política, art 24, 1991”.

A partir de lo anterior, se debe entrever que dentro de las limitaciones que la ley define se encuentran los peajes, dado que éstos invalidan la libre movilización de los colombianos en lo referente al territorio nacional y supedita este derecho a una convalidación económica, haciendo que sólo quienes tienen la posibilidad de pagar las tarifas pueden circular. Siendo así, este hecho ha generado una diatriba ciudadana que considera injusta la limitación y así mismo, desacertada en lo referente a la destinación de los recursos. Este hecho ha quedado reflejado en pronunciamientos jurisprudenciales como es el caso de la sentencia T-423 de 1993, la cual señaló que la libertad de locomoción se ve fracturada cuando existen los siguientes factores:

Del anterior pronunciamiento se puede concluir que para que exista una violación al derecho fundamental de locomoción respecto del libre tránsito por las vías públicas, se deben cumplir con los siguientes requisitos: a) que se trate de un vía pública; b) que efectivamente se prive a las personas del libre tránsito por esa vía; y c) que se lesione el principio del interés general. (T-423-93 Corte Constitucional De Colombia, n.d.)

Dicho pronunciamiento infiere que existen tres causales que bloquearían este derecho, las cuales obedecen a: una lógica espacial (que sea en vía pública), un hecho jurídico constatable (es decir que a las personas se les vea afectada su libertad de decidir por donde transitan) y finalmente un criterio de interés general. Frente a ello, la sentencia específica que efectivamente los peajes se encuadran en las primeras dos causales, dado que limitan el tránsito en vías públicas. No obstante, su naturaleza cumple con el interés nacional, debido a que financian carreteras que traen desarrollo económico. Lo anterior se constata en la siguiente cita aludiendo al problema jurídico que busca resolver la Corte



Finalmente, la Sala debe referirse a la prevalencia del interés general en el presente asunto, con el fin de establecer si realmente existe o no la violación del derecho fundamental de los interesados. Antes de hacer alusión a las implicaciones del interés general en el caso en concreto, la Sala considera oportuno recordar que constituye un hecho notorio el que el complejo minero de el "Cerrejón - Zona Norte" ha sido calificado por las autoridades gubernamentales como un asunto de "interés nacional". Es decir, se trata de la ejecución de un proyecto que influye decididamente en el desarrollo de la economía del país. (T-423-93 Corte Constitucional De Colombia, n.d.)

En ese sentido, la Corte plantea que las carreteras son motor de crecimiento económico lo cual alimenta al interés general de la nación. Este hecho implica que los peajes tienen una función importante en el cumplimiento de los objetivos misionales del Estado, por lo cual es necesario ampliar el manejo de la destinación del recaudo, dado que en la actualidad su foco primordialmente financia la carretera por la cual se crea el peaje y de manera remanente la red vial nacional no concesionada. En ese sentido, se limita la remanencia a una destinación específica cuando existen otras vías que pueden ser priorizadas como es el caso de las vías terciarias.

Como bien se enunció de forma previa, Colombia es un país de naturaleza rural en donde el proceso de dispersión social ha ubicado poblaciones en territorios remotos, de difícil acceso y con rutas y vías en estados de alta complejidad. En este sentido, el presente proyecto de ley busca fortalecer la naturaleza constitucional de los peajes en cuanto a su relación con el interés general de la nación. Siendo así, al ampliar la focalización de los recursos remanentes de estos dispositivos hacia la manutención de las vías terciarias se fortalece el interés nacional, conforme a los criterios jurisprudenciales mencionados anteriormente.

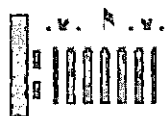
Ahora bien, el manejo de los recursos de peajes ha sido regulado por medio de herramientas legislativas de planeación (Planes de Desarrollo Nacionales) y sobre Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital en materia de vigencias fiscales¹. Este hecho ha generado que el artículo 22 de la ley 105 de 1993 no brinde una exposición integral frente a los recursos de peajes y tenga que soportarse por medio de otras reglamentaciones, a pesar de que la naturaleza de la norma le permitiría de forma expresa definir el ámbito de destinación (Como lo sugiere el artículo 338 de la Constitución Política).

Conforme a lo anterior, el presente proyecto de ley permite que la ley 105 de 1993 incluya a modo de parágrafo el manejo de la destinación de los recursos de peajes, el cual se ha desarrollado en los Planes de Desarrollo y la asignación presupuestal en las últimas décadas. Así mismo, incorpora un importante ámbito en materia de equidad fiscal, con miras a que los remanentes financien la sostenibilidad de las vías terciarias. Este hecho, fortalecería *el principio de unidad de materia*, permitiendo que dicha norma sea autosuficiente, tanto en el ámbito de planeación vial como en el manejo presupuestal.

Vale la pena mencionar, que por medio de la sentencia C-400 de 2010, se enunciaron los elementos rectores que guían la unidad de materia, como lo son: 1. La conexidad temática, 2.

¹ La ley 2159 de 2021, la ley 2063 de 2020 y la ley 2008 de 2019, en materia presupuestal han dado una destinación específica al manejo de los recursos de peajes. Así mismo, los Planes Nacionales de Desarrollo previos, han realizado un ejercicio similar otorgando una destinación específica a los ingresos derivados del recaudo por peajes.





la conexidad teleológica 3. La conexidad causal 4. la conexidad sistémica. Conforme a ello, se evidencia que la modificación que propone el presente proyecto de ley en el parágrafo del artículo 22, contribuye a que se fortalezca dicho principio y facilita la armonización en cuanto al ámbito presupuestal.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

En materia constitucional el artículo 338 de la Carta Magna afirma que “ 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. Congreso, 1991, Art, 338)”. Como bien lo expresa el anterior artículo, las leyes son las encargadas de definir el método tarifario y el medio de hacer su reparto, lo cual legitima al Congreso a la hora de fijar la destinación de los ingresos por recaudos impositivos, en este caso, lo derivado del sistema de peajes.

Así mismo, es importante mencionar que el artículo 359 de la Constitución Política, definió que no pueden existir rentas de destinación específica en conformidad con el principio de Unidad de Caja. No obstante, dicho artículo exceptúa algunas circunstancias, como es el caso de los recursos que están destinados a inversión social, como lo propone la presente ley. Además, se evidencia que se le ha dado a los remanentes de peajes por medio de la ley de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones, ha sido de una renta con destinación específica, lo cual permite que se mantenga esta lógica, ahora con una destinación mucho más solidaria y equitativa.

A su vez, es importante mencionar que la Constitución Política señala en sus artículos 64 y 65 importantes preceptos sobre la economía agraria, el derecho a la alimentación y sobre los actores rurales. En este sentido, fortalecer las vías terciarias a su vez permite el desarrollo de este marco constitucional, en la medida que facilita el transporte de productos campesinos, la interconexión de los sectores rurales y el fortalecimiento de los actores rurales.

Conforme a lo anterior, existen algunas leyes que regulan la actuación administrativa en materia de vías terciarias, como es el caso de la ley 1228 de 2007 que ha permitido la recopilación de información sobre vías y el manejo planificado de las carreteras por medio de la creación de un Sistema Nacional de Vías. Así mismo, en materia administrativa, las vías terciarias fueron definidas y conceptualizadas por medio de la Resolución 0744 de 2009, la cual ha sido complementada por otras actuaciones administrativas como lo es el Decreto Nacional 4066 de 2009.

3. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y por lo tanto no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es de resaltar que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, establece:

Edificio Nuevo Congreso Cra. 7 #8-62, Bogotá. Oficina 103



Robert Daza



@RobertDaza_

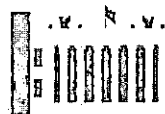


@RobertDazaG



robert.guevara@senado.gov.co

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Artículo 7. Análisis fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución ni la Ley, en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto. No obstante, se recomienda solicitar concepto respecto del mismo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el correspondiente trámite de la iniciativa.

4. CONFLICTO DE INTERESES

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar”.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrán presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma, podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas, cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.



SENADO DE LA REPUBLICA

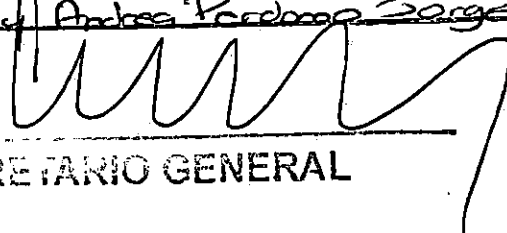
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

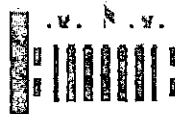
El día 02 del mes Ago del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 27 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Hd: Robert Daza, Sandra Jarama Cruz, Jonathan Pulido
Jacl Quiraga, Carlos Alberto Benavides, Sandra Ilobo, Julio
Elias Vidal, Hr: Mary Andres Perdomo, Jorge Bastidas y
otras firmas.


SECRETARIO GENERAL



Referencias:

C-057-21 Corte Constitucional de Colombia. (n.d.). Corte Constitucional. Retrieved November 8, 2022, from <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-057-21.html>

Congreso. (1991). *Constitución Política De Colombia.*

T-423-93 Corte Constitucional de Colombia. (n.d.). Corte Constitucional. Retrieved November 3, 2022, from <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-423-93.html>

