PROYECTO DE LEY No de 2025 Senado

"Por medio de la cual se crea mecanismo transitorio de financiación para vías rurales y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Crear una sobre tasa a actores del sistema financiero y otros por tres vigencias fiscales consecutivas con destinación exclusiva a la financiación de la construcción y mejoramiento de las vías rurales del país.

Artículo 2. Adiciónese un artículo 240A al estatuto tributario el cual quedará así:

Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios que les corresponda durante los periodos gravables 2028, 2029 y 2030.

Los puntos adicionales de los que trata el presente parágrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a ciento veinte mil (120.000) UVT.

La sobretasa de que trata este parágrafo está sujeta a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, cinco (5) puntos del recaudo por concepto de la sobretasa

de que trata este artículo se destinará a la financiación de vías de la Red Vial Terciaria

Artículo 3. Dispersión de los recursos de la sobre tasa. El gobierno nacional, a través del ministerio de hacienda y crédito público determinará las condiciones de operatividad del recaudo que se realice producto de la sobretasa de la que trata el artículo anterior más deberá garantizar que la entrega o dispersión del recurso se haga directamente a las entidades municipales y teniendo en cuenta las necesidades en materia vial terciaria previo concepto de la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte –UPIT-

Artículo 4. Esquemas asociativos para vías terciarias. Los municipios que reciban recursos provenientes de la sobretasa financiera, deberán ejecutarlos de forma preferencial a través de las Juntas de Acción Comunal, o cualquier esquema asociativo comunitario con mano de obra y capacidad propia del municipio o asociaciones de municipios de acuerdo a propuestas que se presenten a las alcaldías.

Artículo 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Óscar Villamizar Meneses
Senador de la República

Jonathan Pineda López
Representante a la Cámara por Santander

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. JUSTIFICACIÓN

El presente proyecto de ley pretende darle una solución real al problema generalizado de la pésima condición de vías terciarias en el país que, de acuerdo con el Departamento nacional de planeación representan el 69% del sistema vial nacional con más de 140.000 de kilómetros y pesar de eso, solo están debidamente pavimentados 1.400 kilómetros según el ministerio de transporte, es decir el 1% de la red vial terciaria cuenta con vías dignas para la población.

Lo anterior está muy ligado a la pobreza municipal generalizada, ya que esas vías están por regla general bajo la administración de las alcaldías municipales, por lo que deben destinar recursos propios para su pavimentación. Lo cierto es que Colombia tiene el 89% de sus municipios en categoría 6, implicando muy poca recepción de recursos y una mínima capacidad de apalancamiento económico propio, son en general municipios pobres que deben hacer maromas para distribuir sus recursos en lo urgente y en lo obligatorio, lo que ha dejado la red vial terciaria olvidada.

Este mecanismo ya fue creado en la ley de reactivación económica en el gobierno de Iván Duque, con características iguales en cuanto al modelo tributario con impacto de los municipios que pudieron avanzar en hacer las vías terciarias.

II. CONTENIDO

El proyecto contiene 5 artículos incluida la vigencia. Se centra en dos temas principales:

1. La modificación del estatuto tributario para la generación de la sobre tasa al sistema financiero de 5 puntos adicionales al impuesto de renta que tienen como destinación única y especifica la inversión en la red vial terciaria.

2. Que las obras de vías terciarias sean ejecutadas por las mismas comunidades beneficiadas, eliminando los costos de intermediación y genera sentido de pertenencia en las comunidades frente a sus obras que son prioritarias.

III. MARCO NORMATIVO

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

El artículo 64 de la Constitución Política a sus voces indica:

> ***"ARTÍCULO 64.*** *Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.*
>
> *El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.*
>
> ***El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde Un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos cono a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.***
>
> *Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de*

discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

PARÁGRAFO 1. *La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.*

PARÁGRAFO 2. *Se creará el trazador presupuestal del campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa.”* Negrilla propia.

- **Marco legal**

LEY 1228 DE 2008. *Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras.*

Artículo 1°. *Para efectos de la aplicación de la presente ley, las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional se denominan arteriales o de primer orden, intermunicipales o de segundo orden y veredales o de tercer orden. Estas categorías podrán corresponder a carreteras a cargo de la Nación, los departamentos, los distritos especiales y los municipios. El Ministerio de Transporte será la autoridad que mediante criterios técnicos, determine a qué categoría pertenecen.*
Parágrafo 1°. *Para efectos de la aplicación artículo 1° del Decreto 2770 de 1953 las vías que allí se identifican como de primera, segunda y tercera categoría son las que en esta ley se denominan de primero, segundo y tercer orden.*
Parágrafo 2°. *El ancho de la franja o retiro que en el artículo 2° de esta ley se determina para cada una de las anteriores categorías de vías, constituyen zonas de reserva o de exclusión para carreteras y por lo tanto se prohíbe levantar cualquier tipo de construcción o mejora en las mencionadas zonas.*

Parágrafo 3°. *El Gobierno Nacional adoptará a través de un decreto reglamentario medidas especiales para dar cumplimiento a lo previsto en la presente ley sobre fajas de retiro en pasos urbanos.*

Artículo 2°. *Zonas de reserva para carreteras de la red vial nacional. Establécense las siguientes fajas de retiro obligatorio o área de reserva o de exclusión para las carreteras que forman parte de la red vial nacional:*

1. *Carreteras de primer orden sesenta (60) metros.*
2. *Carreteras de segundo orden cuarenta y cinco (45) metros.*
3. *Carreteras de tercer orden treinta (30) metros.*

Parágrafo. *El metraje determinado en este artículo se tomará la mitad a cada lado del eje de la vía. En vías de doble calzada de cualquier categoría la zona de exclusión se extenderá mínimo veinte (20) metros a lado y lado de la vía que se medirán a partir del eje de cada calzada exterior.*

LEY 1682 DE 2013. *Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.*

ARTÍCULO 10. Proyectos de infraestructura de transporte con intervención urbana y rural de la red secundaria o terciaria. *En los proyectos de infraestructura de transporte de utilidad pública e interés social a cargo de la Nación que requieran intervenciones urbanas o rurales en vías de la red secundaria o terciaria para su desarrollo, se suscribirá un convenio de colaboración y coordinación con la Autoridad Territorial correspondiente en el que se establezcan las responsabilidades que cada una de las partes asume en la ejecución de las actividades relacionadas con el proyecto.*

En caso de no llegar a un acuerdo en un término de noventa (90) días, la entidad responsable del proyecto a cargo de la Nación continuará con el proyecto de infraestructura de transporte, entregando a la entidad territorial un documento que dé cuenta de la revisión de la viabilidad del proyecto de la nación, se ajuste al plan de Desarrollo Territorial y las acciones de mitigación de impactos sobre el territorio a intervenir.

ARTÍCULO 11. *Con el fin de mejorar la movilidad urbana, reducir la pobreza y propiciar la inclusión social, el Gobierno Nacional impulsará el diseño, construcción y operación de cables urbanos.*

IV. SITUACIÓN DE LAS VÍAS TERCIARIAS

El departamento Nacional de Planeación ha estimado que la red vial terciaria representa el reto más grande a nivel vial por su longitud en kilómetros, por la administración propia y por la cantidad de recursos que se requerirían para completar su pavimentación ya que su estado es precario.

> *"Estimaciones presentadas por el DNP indican que el 70% de las vías terciarias son en afirmado, el 24% en tierra, y el 6% están pavimentadas, y en promedio, solamente el 19% se encuentra en buen estado, el 41% en regular y el 40% en mal estado."*[1]

Además, el peso comparativo en la administración que está por fuera de la competencia nacional y departamental, dejando a los municipios con una responsabilidad que no pueden asumir ni a nivel financiero, ni a nivel operativo que garantice la eficiencia. Así lo muestra es siguiente grafico del DNP:

Gráfico 1. Administración de la Red Vial Nacional



Fuente: ANI, INVÍAS y Mintransporte. Tomado de "Transporte en cifras. Vigencia 2021". Ministerio de Transporte (2022). [2]

La extensión de la red y los responsables de su mantenimiento hace un coctel perfecto para perpetuar el problema del mejoramiento de vías rurales que, con estimaciones del DNP en el marco de la Misión de Descentralización se determinó que para pavimentar todas las vías terciarias podría costar más de 100

[1] https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/inversion-de-recursos-publicos-en-infraestructura-de-vias-terciarias.aspx
[2] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/Planeacion-y-desarrollo/2023/noviembre/pdf/Inversion-de-recursos-publicos-en-infraestructura-de-vias-terciarias.pdf

billones de pesos[3] siendo el gobierno Duque el que más invirtió con 25 billones de pesos[4] cubriendo solo ¼ parte del valor requerido y derivado de la sobretasa financiera.

Lo cierto es que una inversión de 100 millones de pesos que se sostenga a partir del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, incluso de regalías aun modificándose, en la situación fiscal actual, es impensable, por lo que se requiere el apoyo de los sectores más sólidos de la economía para sufragar parte de la inversión.

IV. ACERCA DE LA SOBRETASA

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-057 del 2021 declaró la exequibilidad de la sobretasa argumentando que:

"(...) al establecer la sobretarifa cuestionada, el Legislador sí tuvo en cuenta la capacidad contributiva de las entidades financieras, con lo que descartó que la sobretarifa se hubiera establecido en atención a la actividad económica de estas o al crecimiento económico del sector financiero. Además, determinó que, para efectos tributarios, las entidades financieras gozan de algunos beneficios tributarios con los que no cuentan las demás sociedades comerciales, por lo que no son sujetos comparables. Por otro lado, la Corte aclaró que, en gracia de discusión, la disposición superaría el examen de proporcionalidad.
(...) la Sala Plena concluyó que la norma acusada constituye una excepción a la prohibición de establecer rentas nacionales de destinación específica. Para tales fines, tuvo en cuenta que la financiación de carreteras y vías de la Red Vial Terciaria es compatible con el sentido social del Estado y contribuye a la implementación del Acuerdo de Paz. Consideró que la financiación de carreteras y vías de la Red Vial Terciaria promueve la prosperidad general, e igualmente contribuye a mejorar la calidad de vida de la población, la superación de la pobreza y la distribución equitativa de las oportunidades y la participación en los beneficios del desarrollo."

[3] https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/inversion-de-recursos-publicos-en-infraestructura-de-vias-terciarias.aspx
[4] https://mintransporte.gov.co/publicaciones/10538/25-billones-la-historica-cifra-que-gobierno-duque-invierte-en-carreteras-por-obra-publica/

Así las cosas, esta sobre tasa no solo es viable constitucionalmente, sino que la misma corte en concordancia con el espíritu del legislador de la época coincidieron con la necesidad primaria de buscar la financiación, en este caso para de las vías terciarias que implica el cumplimiento del bienestar general y el desarrollo equilibrado del territorio colombiano.

V. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto si tiene impacto fiscal al buscar financiación de las vías terciarias y genera la fuente, que es la sobretasa financiera, por lo que requiere concepto positivo del gobierno nacional para su implementación.

De los Honorables Congresistas,

Óscar Villamizar Meneses
Senador de la República

Jonathan Pineda López
Representante a la Cámara por Santander