



Libertad y Orden

Ministerio de Transporte
República de Colombia

MT-1350-2 – **39720 del 12 de julio de 2007**

Bogotá,

Señora
ANGELA RESTREPO AGUDELO
Gobernación de Antioquia
Carrera 42# 52 – 186
Centro Administrativo Alpujarra
Medellín - Antioquia
arestrepo@gobant.gov.co

Asunto: Tránsito
Peajes – Concepto vinculante.

En atención al correo electrónico, mediante el cual eleva consulta relacionada con la instalación de peajes en vías de carácter departamental de Antioquia y de acuerdo con lo señalado en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, le informo lo siguiente:

MARCO LEGAL DE LOS PEAJES EN COLOMBIA

El artículo 338 de la Constitución Política de Colombia dejó en cabeza de las Corporaciones legislativas la imposición de contribuciones fiscales ó parafiscales, en tiempos de paz.

Además, permite que la ley, las ordenanzas y los acuerdos fijen la tarifa de las tasas y contribuciones como recuperación de los servicios que se presten a los contribuyentes, pero exige que el sistema y el método para definir tales costos sean fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

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”, estableció en su capítulo III, artículo 21. Tasas, Tarifas y Peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, que para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, ésta 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...”



Con esta premisa sentada por la constitución y la Ley, la autorización para establecer la tasa de peajes era obvia y así se dispuso en este artículo 21 en el cual, además, se exigió la observancia de unos principios para la fijación y cobro de las tarifas de peaje y se indicó el destino de los recursos obtenidos por este concepto.

El artículo 21 de la citada ley fue acusado de violar la Constitución por aspectos como la falta de un sistema y método de fijación de que habla la Constitución Política en su artículo 338, pero la Corte Constitucional en Sentencia C-482 de 1996 desestimó la acusación y declaró su exequibilidad sin reserva ninguna.

Ahora bien, la competencia para diseñar la política general de peajes, de conformidad con la ley, la tiene el Ministerio de Transporte en virtud del numeral 14 del artículo 5 del Decreto 2053 de 2003, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones".

La Red vial a cargo de las entidades territoriales podría utilizar el mecanismo de la concesión a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial, recuperando las inversiones a través del cobro de tasas de peaje o contribución de valorización, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 105/93, previo concepto vinculante emitido por el Ministerio de Transporte como se estableció en el numeral 14 del artículo 5 del Decreto 2053, buscando asegurar la adecuada operación de infraestructura de transporte.

En términos generales, dentro del Marco Legal descrito se ha administrado los cobros de las tasas de peaje impuestas para permitir a los concesionarios de las diferentes obras de infraestructura la recuperación de las inversiones realizadas.

COMPETENCIA PARA DISEÑAR LA POLÍTICA DE PEAJES

La ley 105 de 1993, que constituye el estatuto marco del transporte, el tránsito y la infraestructura vial, encontramos algunos lineamientos normativos respecto de los peajes y de las concesiones viales.

Allí, en su artículo 21 se dispone que la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y de los recursos que se cobren por ese concepto se destinará exclusivamente para el modo correspondiente, dicho cobro se hará a los usuarios de la infraestructura de transporte.

El artículo 22 ibídem señala, que los recursos que INVIAS obtenga por peajes, como mínimo el 50% será invertido para construcción, rehabilitación y conservación de vías en el respectivo departamento donde se recaude y el excedente en la respectiva zona de influencia.



El peaje es pues un mecanismo que emplea el Estado para que los usuarios de la infraestructura vial, como retribución por la utilización de las vías, contribuyan a la financiación de las obras de construcción, conservación y rehabilitación de las mismas.

Por otra parte, el artículo 30 de la misma ley dispone que 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, otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial y prevé que para la recuperación de la inversión estos entes territoriales podrán establecer peajes y/o valorización.

Señala esta disposición que los ingresos que produzca la obra dada en concesión están asignados en su totalidad al concesionario privado hasta que éste obtenga dentro del plazo estipulado, el retorno del capital invertido y el Estado recuperará la inversión que haya efectuado con los ingresos que obtenga, una vez terminada la concesión respectiva.

Adicionalmente el artículo 23 ibídem determina que la Nación y los entes territoriales podrán financiar total o parcialmente la infraestructura de transporte a través de la contribución de valorización.

De otro lado, en la actualidad el Decreto 1604 de 1966, en el artículo 2º dispone: “El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se hará por la entidad nacional, departamental o municipal que ejecute las obras y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público, que se proyecten por la entidad correspondiente...”.

De las normas señaladas se colige que la contribución de valorización es un tributo originado en los beneficios que se generan por la realización de obras públicas. Es el mayor valor que adquieren un número determinado de predios como consecuencia de una inversión pública y su monto tiene por objeto la construcción de la obra o la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por el Estado.

De otra parte es preciso señalar que la Sala Plena del Consejo de Estado al resolver el Recurso Extraordinario de Súplica No. S-028, Consejero Ponente: Dr. Jesús María Lemus Bustamante, en fallo del 11 de diciembre de 2001, sostuvo que tanto el cobro de valorización a los propietarios beneficiados con una obra vial como el pago de peaje por parte de los usuarios viales, son factibles de cobrarse simultáneamente en un mismo proyecto. Sobre el tema objeto de estudio me permito transcribir la parte pertinente:

“El pago de la valorización no puede depender de la manera como se pactó el pago de la obra al concesionario. Como quedó dicho, es la ley la que faculta a la administración para decretar las obras sobre las que puede imponerse la contribución de valorización.



Libertad y Orden

La valorización recae sobre el inmueble por el beneficio que recibe en virtud de la obra, mientras el contrato de concesión se relaciona solamente con la forma como el Estado, en virtud del convenio, recuperará la inversión. No puede aceptarse que en los casos de construcción de obras públicas por concesión no hay inversión por parte del Estado porque cuando el Estado pacta la forma de pago renuncia al recaudo que le corresponde y en consecuencia deja de percibir unos ingresos. Vale decir, en el contrato de concesión se pacta el pago al contratista, la remuneración del concesionario, la financiación de la obra, mientras la contribución de valorización obedece al mayor valor que adquiere el predio por la construcción de la obra. La finalidad de la valorización es, además de cobrar el dinero invertido en una obra, cobrar el beneficio recibido por el predio en virtud de la obra.

En este orden de ideas, podemos concluir que en el caso planteado en el escrito de consulta el Ministerio de Transporte debe emitir concepto vinculante previo al establecimiento de los peajes en las carreteras a cargo del Departamento de Antioquia.

Para los efectos pertinentes el Instituto Nacional de Vías – INVIAS diseñó un instructivo denominado “ESTUDIO PARA DETERMINAR A METODOLOGÍA PARA INSTALAR ESTACIONES DE PEAJE EN CARRETERAS NACIONALES”, cuyo fin es orientar a las autoridades interesadas en la instalación de peajes, apoyar una cultura que facilite y explique el pago de los peajes por usuarios y comunidades, evitar cobros excesivos a los usuarios e incrementos en el costo de operación vehicular por la instalación excesiva del número de estaciones.

La citada guía desarrolla los siguientes aspectos puntuales:

PRIMERA FASE

- I. Presentación
- II. Objetivo de un programa de peajes
- III. Marco Legal e institucional
- IV. Viabilidad
 - Viabilidad Técnica
 - Viabilidad Operativa
 - Viabilidad Financiera
 - Viabilidad Económica y social
 - Conclusión de la evaluación
- V. Concertación con los usuarios y las comunidades
- VI. Aprobación preliminar
- VII. **Solicitud de concepto vinculante del Ministerio de Transporte**



Libertad y Orden

Ministerio de Transporte
República de Colombia

SEGUNDA FASE

- VIII. Diseño, infraestructura y operación de casetas
- IX. Aprobación final
- X. Instalación y operación
- XI. Temas para reglamentar

- Anexo 1 Proceso para la instalación de peajes departamentales y/o municipales
- Anexo 2 Asignación de responsabilidades para la instalación de peajes
- Anexo 3 Criterios básicos de diseño y uniformidad
- Anexo 4 Criterios básicos para operación
- Anexo 5 Lineamientos para el estudio de tráfico para instalar estaciones de peaje
- Anexo 6 Documentación para solicitar el “Concepto Vinculante” del Ministerio de Transporte.

De tal manera que los interesados deberán elaborar los estudios pertinentes de acuerdo con el Manual y enviarlos al Instituto Nacional de Vías para su valoración.

Para mayor información anexo fotocopia de la metodología aludida para la instalación de peajes.

Cordialmente,

ANTONIO JOSÉ SERRANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo: 24 hojas.