

**VIA PÚBLICA-Contribución del 5 % en los contratos de obras públicas para la construcción y mantenimiento de vías. [Ley 418 de 1997](#) / HECHO GENERADOR-Contribución especial del artículo 120 de la [ley 418 de 1997](#) / CONTRIBUCIÓN ESPECIAL-Hecho generador. Alcance del artículo 120 de la [ley 418 de 1997](#) / CONTRATO DE OBRA PÚBLICA-Hecho generador de contribución especial**

El aspecto materia de la consulta versa sobre el alcance del hecho generador de la obligación tributaria, esto es, sobre los actos contractuales señalados por el legislador como causa de la obligación tributaria, de tal manera que su verificación, imputable al sujeto señalado en la ley, da lugar al nacimiento material de la obligación fiscal. En este caso, la celebración de un contrato de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías, o la adición en el valor del existente, radica en cabeza del contratista la obligación fiscal de pagar una contribución equivalente al 5% del valor del contrato a favor de la Nación o de las entidades territoriales, hecho generador referido a un acto jurídico contractual específico, esto es, al contrato de obra pública-o de adición a su valor-, regulado por el estatuto general de contratación de la administración pública, contenido en la [ley 80 de 1993](#), el cual se aplica sin perjuicio de las disposiciones especiales. En cuanto al objeto del contrato de obra, sólo las prestaciones consistentes en la construcción o mantenimiento de vías, constituye hecho generador de la obligación tributaria de la contribución, sin que se excluya, porque la ley no lo hace, ninguna clase o modalidad de vía, con las precisiones que más adelante se harán. El alcance del concepto genérico de la expresión "vía", se debe establecer acudiendo a los diferentes elementos de interpretación de una proposición jurídica, para armonizarlo con el contenido restante del precepto, es decir, con la noción de las vías que son susceptibles de construcción o mantenimiento. Con los criterios auxiliares enunciados, puede concluirse que la descripción del hecho generador de la obligación tributaria de la contribución especial prevista en el artículo 120 de la [ley 418 de 1997](#), comprende la celebración de contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de la clase de vías acabadas de mencionar. Así es claro que comprende las vías carretables, vehiculares, las calles, puentes, carreteras, autopistas, túneles, viaductos, carrileras, puentes férreos, aceras, puentes peatonales, paseos y similares. Todas estas vías, son susceptibles de ser construidas o mantenidas mediante la celebración de contratos de obra por entidades de derecho público. En consecuencia, los modos de transporte aéreo, marítimo y fluvial no utilizan vías públicas, en el sentido concretado por la ley (arts. 3º y 7º de la [ley 336 de 1996](#)).

**VÍA PÚBLICA-Concepto. Clases / VÍA TERRESTRE-Clases / VÍAS DE COMUNICACIÓN-Clases: terrestre y fluviales / CONTRIBUCIÓN ESPECIAL-Hecho generador. Contrato de obra pública de construcción y mantenimiento de vías**

Vía pública es el espacio físico por donde se transita y que permite la circulación o movilización de personas, animales y cosas, como las carreteras, las calles, las plazas, los caminos. Sin embargo, las vías de comunicación aérea, marítima

y fluvial, como modos de transporte, no se subsumen en la noción de vía pública. Pueden considerarse como vías terrestres las vehiculares (carreteras, calles, puentes, viaductos, autopistas, túneles), las férreas (carrileras, puentes férreos y túneles) peatonales (aceras, puentes peatonales, paseos) y de tracción animal (caminos de herradura y trochas). Las pistas de aterrizaje y despegue de aviones forman parte de la infraestructura de transporte aéreo. Ellas no están comprendidas en la noción de vía pública . La actividad transportadora, como conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utiliza entre los varios modos, el fluvial y el marítimo, que constituyen vías de comunicación, pero no vías públicas.

NOTA DE RELATORÍA: Levantada la reserva legal con auto de 21 de abril de 2004.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE**

**Santafé de Bogotá. D. C. marzo nueve ( 9 ) del 2000**

**Radicación número: 1258**

**Actor: MINISTRO DEL INTERIOR**

**Referencia: VIAS PÚBLICAS. Contribución del 5 % en los contratos de obras públicas para la construcción y mantenimiento de vías. Ley 418 de 1.997**

El señor Ministro del Interior, para efectos del pago de la contribución equivalente al 5 % que-conforme al artículo 120 de la [ley 418 de 1997](#)-deben hacer quienes suscriban contratos de obras públicas para la construcción y mantenimiento de vías, consulta a la Sala acerca del alcance del término vía pública, en consideración a las interpretaciones que sobre su extensión han dado distintas entidades públicas.

Los siguientes son los términos de la consulta:

1. ¿ Puede entenderse por VIA PUBLICA el conducto que permite el transporte o traslado de personas y cosas, la cual puede ser terrestre, aérea, fluvial y marítima?

1. ¿ Se pueden considerar como VIAS TERRESTRES las vehiculares (carreteras, calles, puentes, viaductos, autopistas, túneles, etc.), las férreas ( carrileras, puentes férreos, túneles, etc.), peatonales ( aceras, puentes peatonales, paseos, etc.) y de tracción animal ( caminos de herradura, trochas, etc.) ?
1. Se puede considerar que hacen parte de las VIAS AEREAS, las pistas de aterrizaje y despeje de aviones ?
- 4 . ¿ Por VIAS FLUVIALES Y MARITIMAS se consideran los ríos y los mares?
5. ¿ En consecuencia, los contratos celebrados por entidades públicas para la construcción y mantenimiento de carreteras, calles, puentes vehiculares, viaductos, autopistas, etc.; carrileras, puentes férreos, etc.; aceras, puentes peatonales, paseos, etc.; caminos de herradura, trochas, etc.; pistas de aterrizaje y despeje de aviones, y el dragado de ríos y mares que permitan su navegabilidad, están sujetos a la contribución del 5 % de que trata la norma mencionada?
6. ¿ De acuerdo con lo anterior, ¿ Serán agentes retenedores de la contribución especial el INVIAS, FERROVIAS, CAMINOS VECINALES, EL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, EL MINISTERIO DE TRANSPORTE y todas aquellas entidades públicas de carácter nacional o territorial que celebren contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de VIAS?"

## **Consideraciones de la Sala**

### **Antecedentes legales**

El [decreto legislativo 2009 de 1992](#) [\*] había creado-con igual porcentaje, sujetos pasivos y hecho imponible-, la contribución a que se refiere el artículo 120 de la [ley 418 de 1997](#), con el fin, según uno de sus considerandos, de "...dotar a las fuerzas armadas de fuentes de financiación que les permita afrontar de manera exitosa la ofensiva subversiva y terrorista"; sin embargo, los sujetos activos de la exacción fiscal originaria eran sólo los entes territoriales. [\*]

Al analizar la Corte Constitucional la conformidad del decreto 2009 con la Carta y las "razones concretas (que) tuvo el legislador **para escoger el sujeto pasivo del impuesto...**", se remite a los fundamentos de la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual se lee :

"Se tiene programada la creación de redes de inteligencia, batallones de policía militar, infantería, contraguerrillas puestos fluviales avanzados, adquisición de equipo de comunicaciones, agrupaciones aeronáuticas, operaciones de vuelo, servicios personales y en general costos de activación y de operación de

los nuevos elementos con que deben contar las fuerzas militares para contrarrestar la acción de la subversión en aquellas entidades territoriales en las cuales se reciba la contribución y por ende se desarrollen obras públicas, dependiendo de las necesidades concretas de cada región.

"Por otra parte, como es bien sabido las obras necesarias para la construcción, conservación y mantenimiento de la red vial nacional han sido paralizadas en algunos casos y en otros obstaculizadas por los violentos, impidiendo con ello: a) La ejecución de los contratos, los cuales han tenido que ser suspendidos con las consecuencias propias de tal decisión, pues ello hace más gravoso el costo de las mismas, que como es obvio, debe asumir el Estado, ya que al particular no se le puede imputar tal suspensión; b) El desarrollo económico del país, pues sin apertura de vías y mantenimiento y mejoramiento de las mismas, tal proceso es infructuoso y lento, fuera de conllevar una limitación al trabajo de aquellos ciudadanos que han sido privados de prestar sus servicios en obras en construcción."

A renglón seguido concluyó la Corte :

"De todo lo cual debe inferirse que el mecanismo que se adopta está encaminado a resolver el problema de la iliquidez de dinero que se presenta en la ejecución de esta clase de contratos, afectados gravemente por los ataques que realizan las fuerzas subversivas y violentas y que tratan de paralizar las vías de comunicación y el tráfico económico que por ellas se realiza."

En 1993 la ley 104, por la cual se consagraron algunos instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia-prorrogada en su vigencia por la [ley 241 de 1995](#) en dos años-, en el artículo 123 repitió de manera idéntica la norma impositiva, disposición declarada ajustada a la Constitución, en sentencia [C-782 de 1999](#).

### **La ley 418 de 1997**

Con el fin de absolver la consulta formulada y partiendo de los antecedentes señalados, procede la Sala a analizar el alcance y características de la contribución establecida en el artículo 120 de la [ley 418 de 1997](#), la que debe ser descontada del valor de los contratos de construcción y mantenimiento de vías o de adición al valor de los existentes.

El precepto objeto de interpretación forma parte de la [ley 418 de 1997](#), por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia. Su texto es el siguiente:

" Artículo 120. Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban **contratos de obra pública para la construcción y**

**mantenimiento de vías** con entidades de derecho público o **celebren contratos de adición al valor de los existentes**, deberán pagar a favor de la Nación, departamento o municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento ( 5 % ) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.  
Parágrafo. La celebración o adición de contratos de concesión de obra pública no causará la contribución establecida en este capítulo." ( Subraya la Sala).

Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial del 5%, serán invertidos en los gastos señalados en los artículos 121 ibídem y 3° de la [ley 548 de 1999](#), por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, creado como una cuenta especial en el artículo 122 de la misma ley

Para efectos del pago de la contribución, la entidad pública contratante debe descontar el 5 % del valor del anticipo, si lo hay, y de cada cuenta pagada al contratista (art.121, ley 418/97), la cual consignará el valor retenido, directamente en la cuenta bancaria que, según el caso, señale el Ministerio del Interior , como administrador del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Fonsecon, o a favor del Fondo-Cuenta territorial, en la institución que señale la entidad territorial correspondiente, según el caso ( art. 3°, ley 548/99 ).

La regulación previa de la contribución explica la razón por la cual el Gobierno Nacional, al momento de sustentar la presentación del proyecto de ley al Congreso que se convertiría en la [ley 418 de 1997](#), apenas hizo una referencia menor a la existencia anterior de la contribución<sup>[\*]</sup>. Esta ley, que tenía una vigencia de dos años, fue prorrogada en tres más por la [ley 548 de 1999](#).

Si bien la Corte Constitucional, al declarar exequible el artículo 120 de la [ley 418 de 1997](#)-sentencia [C-782 de 1999](#)-, reconoce que el texto del precepto es idéntico al del artículo 1° del [decreto 2009 de 1992](#), expedido en desarrollo del decreto 1793 del mismo año, por el cual se declaró el estado de conmoción interior, es preciso efectuar la siguiente precisión.

Como lo sostiene, de manera acertada, la Corte Constitucional en la sentencia citada, el control constitucional de las normas relativas a la contribución contenidas en el [decreto 2009 de 1992](#), efectuado mediante sentencia [C-083 de 1993](#), tuvo como precedente la temporal circunstancia de la conmoción interior, a la cual acudió el gobierno-entre otras finalidades-para "dotar a las fuerzas armadas de fuentes de financiación que les permita afrontar de manera exitosa la ofensiva subversiva y terrorista", así como para atender la necesidad de "establecer mecanismos que permitan a las entidades públicas del orden departamental y municipal contribuir a la financiación y dotación de las fuerzas armadas". Es decir, el criterio jurisprudencial estuvo atado a las causas de la anormalidad institucional.

En efecto, el gobierno con fundamento en estas consideraciones, procedió a regular de manera exclusiva en el decreto 2009 la contribución que, hoy en sus alcances, es idéntica a la contemplada en el artículo 120 de la [ley 418 de 1997](#), salvo en lo relacionado con los sujetos activos del impuesto, que eran las entidades territoriales.

Ahora bien, al asumir el legislador-en la materia que ocupa a la Sala-su competencia constitucional de hacer las leyes, no estableció distinción alguna en relación con el hecho imponible, es decir, no se remitió-para efectos del descuento por concepto del pago de la contribución-a un tipo especial de vía.

En estas condiciones, el legislador natural no tomó en cuenta las especiales circunstancias de la coyuntura de orden público que sí tuvo el legislador excepcional para establecer el impuesto y como no hizo excepciones en punto al alcance del término "vía", el intérprete debe atenerse a ello y por consiguiente, la conclusión es que la contribución recae, como hecho imponible, sobre todos los contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías y los de adición al valor de los ya existentes, en la forma que pasa a explicarse.

Esta conclusión se refuerza ante el hecho de haber excluido la [ley 241 de 1995](#), en su artículo 62-modificadorio de la [ley 104 de 1993](#)-, los contratos de construcción de vías terciarias y los de adición a éstos, excepción suprimida por la [ley 418 de 1997](#).

La Corte Constitucional, en la sentencia [C-782 de 1999](#), aclara que cuando la vigencia de la norma es "precaria y atada a ciertos hechos invocados por el Presidente de la República para afrontar las causas de la perturbación" , (...) no puede perderse de vista el preciso marco normativo y fáctico en el que tuvo vigencia la disposición y, por ende, su revisión constitucional. Ella pudo ser encontrada exequible tan solo respecto de aquél, en tiempos de perturbación del orden público, sin que el pronunciamiento de la Corte pueda significar aval permanente para la misma regla en tiempos de paz"

Algo parecido acontece con las normas legales expedidas con posterioridad al decreto 2009, pues el fundamento excepcional que sirvió de causa para establecer la contribución y que pudo servir a la sazón, para establecer una distinción por razón de los tipos de vías, no fue repetido por el legislador quien, se reitera, no efectuó diferenciación ni exclusión alguna al efecto, salvo la incidental de las vías terciarias, ya mencionada.

### **Alcances del artículo 120 de la [ley 418 de 1997](#)**

Establecida la finalidad perseguida por el legislador con la expedición del precepto, así como su vigencia y conformidad con la Carta Política, deben analizarse sus elementos, vale decir, la estructura interna de la obligación tributaria sustancial, representados por los sujetos ( activo y pasivo ), la causa (realización del hecho objetivo previsto en la ley ) y el objeto ( obligación de

pagar una suma de dinero ), los que conforman la contribución originada en el poder de imposición fiscal del Estado, a saber:

**Sujeto Activo o entidad pública a favor de la cual se establece la exacción fiscal:** La Nación, los departamentos o los municipios, dependiendo del nivel administrativo al que pertenezca la entidad pública contratante;

**Sujeto Pasivo a cargo de quien se causa el hecho generador de la obligación tributaria:** toda persona natural o jurídica que suscriba un contrato de obra pública, o de adición al valor del ya existente;

**Hecho generador-acto o evento considerado por el legislador causante de la obligación:** la celebración de un contrato de obra pública con entidades de derecho público que tenga por objeto la construcción o mantenimiento de una vía, o la celebración de contratos de adición al valor de los existentes;

**Objeto de la Obligación Tributaria Sustancial o prestación de una suma de dinero a título de contribución:** equivalente al 5% del valor de todo pago que se haga al contratista, incluido el anticipo, si lo hubiere, pagos que se perfeccionan a través del mecanismo del descuento y retención de tal suma.

El aspecto materia de la consulta versa sobre el alcance del hecho generador de la obligación tributaria<sup>[\*]</sup>, esto es, sobre los actos contractuales señalados por el legislador como causa de la obligación tributaria, de tal manera que su verificación, imputable al sujeto señalado en la ley, da lugar al nacimiento material de la obligación fiscal.

En este caso, la celebración de **un contrato de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías, o la adición en el valor del existente**, radica en cabeza del contratista la obligación fiscal de pagar una contribución equivalente al 5% del valor del contrato a favor de la Nación o de las entidades territoriales, hecho generador referido a un acto jurídico contractual específico, esto es, al contrato de obra pública-o de adición a su valor-, regulado por el estatuto general de contratación de la administración pública, contenido en la [ley 80 de 1993](#) ( art. 32 numeral 1º ), el cual se aplica sin perjuicio de las disposiciones especiales.

Define este estatuto el contrato de obra como aquél celebrado por las entidades estatales ( art. 2º numeral 1º) para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera sea la modalidad de ejecución o pago, de tal manera que, para efectos de la consulta, sólo aquellos que tengan por objeto la construcción y mantenimiento, están comprendidos por la imposición fiscal, excluyéndose todas aquellas otras actividades diferentes a estas que se cumplan a través de él.

La reglamentación de la [ley 80 de 1993](#), para las personas que aspiren a ser contratistas de obra de las entidades estatales, quienes deben inscribirse y ser calificadas y clasificadas en el registro de proponentes ( art. 22), prevé dentro de la clasificación de constructores las especialidades de obras de transporte y complementarias, como de vías de comunicación en superficie, pavimentos,

puentes, túneles y, en obras civiles hidráulicas, los dragados y canales ( decretos 856/94 y 92/98 art. 24).

En cuanto al objeto del contrato de obra, sólo las prestaciones consistentes en la construcción o mantenimiento de vías, constituye hecho generador de la obligación tributaria de la contribución, sin que se excluya, porque la ley no lo hace, ninguna clase o modalidad de vía, con las precisiones que más adelante se harán.

El alcance del concepto genérico de la expresión "vía", se debe establecer acudiendo a los diferentes elementos de interpretación de una proposición jurídica, para armonizarlo con el contenido restante del precepto, es decir, con la noción de las vías que son susceptibles de construcción o mantenimiento.

Como punto de partida, se acude a la interpretación gramatical, con apoyo normativo en las reglas de interpretación contenidas en el Código Civil :

" Artículo 28. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estas su significado legal."

" Artículo 29. Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso."

El uso general del vocablo "vía", según el Diccionario de la Academia de la Lengua, significa camino por donde se transita; espacio que hay entre los carriles que señalan las ruedas de los carruajes; el mismo carril; raíl de ferrocarril; parte del suelo explanado de un camino de hierro, en la cual se asientan los carriles; calzada construida para la circulación rodada. La acepción compuesta para "vía de comunicación", significa: camino terrestre o ruta marítima utilizada para el comercio de los pueblos entre sí; vía pública: calle, plaza, camino u otro sitio por donde transita o circula el público.

Según la Enciclopedia Jurídica Omeba, "vía" significa camino, carretera, calle, carril, riel, rail; vía férrea; ferrocarril, en tanto que obra; y vía pública la de comunicación destinada a la circulación de personas, tránsito de animales y vehículos<sup>[\*]</sup>.

Adicionalmente a este sentido natural y obvio al que se llega con la interpretación semántica, ha de complementarse el significado del vocablo "vía" y de la expresión "vía pública", según las materias afines o relacionadas, haciendo uso del elemento sistemático de interpretación<sup>[\*]</sup>. Para el caso de la utilización de las vías, resulta válido el desarrollo legal referente a la utilización

o función de éstas como medio de comunicación correspondiente a la infraestructura de transporte, contenido en la [ley 105 de 1993](#) ( arts 12 y s.s.).

Allí se integra la infraestructura de transporte, no solo por las carreteras, vehiculares o terrestres y "las vías para cuya construcción se ha comprometido el Gobierno Nacional con Gobiernos extranjeros mediante convenios pactos internacionales", sino también, los ríos, canales de aguas navegables, las líneas férreas, los puentes construidos sobre los accesos viales de frontera, los viaductos, túneles y puentes.

Con todo, si bien hacen parte de la infraestructura de transporte los ríos, los canales de aguas navegables, los puertos marítimos y fluviales, y también los aeropuertos, estas vías de comunicación no se subsumen en la noción de vía pública.

En efecto, la legislación colombiana regula lo relativo a las vías públicas en diversas disposiciones. Según el Código Civil, son bienes de uso público o bienes públicos del territorio, aquellos cuyo dominio pertenece a la República y además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos ( art. 674 ) [\*], los cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables ( art. 63 de la C. P. ).

La [ley 9ª de 1989](#), en el artículo 5º, menciona como partes integrantes del espacio público las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular y en el 6º dispone que las vías públicas no podrán ser encerradas en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito, norma que se corresponde con lo dispuesto por los artículos 170 del [decreto 1333 de 1986](#), 208 y 338 del C. de R. P. y M. Es, además, deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular ( art. 82 de la C.P. ).

La Corte Constitucional, consecuente con la legislación vigente, al examinar en sede de tutela asuntos relacionados con las vías públicas, las remite a las que permiten el tránsito de peatones y vehículos, destinadas por definición al uso común [\*].

Con estos criterios auxiliares puede concluirse que la descripción del hecho generador de la obligación tributaria de la contribución especial prevista en el artículo 120 de la [ley 418 de 1997](#), comprende la celebración de contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de la clase de vías acabadas de mencionar.

Así es claro que comprende las vías carreteables, vehiculares, las calles , puentes, carreteras, autopistas, túneles, viaductos, carrileras, puentes férreos, aceras, puentes peatonales, paseos y similares. Todas estas vías, son susceptibles de ser construidas o mantenidas mediante la celebración de contratos de obra por entidades de derecho público.

Sin embargo, las pistas de aterrizaje y despegue de aviones, y demás áreas de traslado interno de los aeropuertos, al hacer parte de la infraestructura aeroportuaria, no quedan comprendidas dentro del concepto genérico de "vía pública", en el sentido natural y obvio anotado, pues al servir sólo de puntos de llegada y de partida de las aeronaves, únicamente viabilizan la utilización de la vía de comunicación aérea. La misma razón se aplica respecto de los puertos marítimos y fluviales, lugares de abordaje y descargue de tales vías de comunicación. En consecuencia, los modos de transporte aéreo, marítimo y fluvial no utilizan vías públicas, en el sentido concretado por la ley ( arts. 3° y 7° de la [ley 336 de 1996](#) ).

### **La Sala responde**

1. De manera general, vía pública es el espacio físico por donde se transita y que permite la circulación o movilización de personas, animales y cosas, como las carreteras, las calles, las plazas, los caminos. Sin embargo, las vías de comunicación aérea, marítima y fluvial, como modos de transporte, no se subsumen en la noción de vía pública.
2. Pueden considerarse como vías terrestres las vehiculares ( carreteras, calles, puentes, viaductos, autopistas, túneles), las férreas ( carrileras, puentes férreos y túneles) peatonales ( aceras, puentes peatonales, paseos) y de tracción animal ( caminos de herradura y trochas).
3. Las pistas de aterrizaje y despegue de aviones forman parte de la infraestructura de transporte aéreo. Ellas no están comprendidas en la noción de vía pública .
4. La actividad transportadora, como conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utiliza entre los varios modos, el fluvial y el marítimo, que constituyen vías de comunicación, pero no vías públicas.
5. Los contratos de obra pública celebrados por entidades de derecho público para la construcción y mantenimiento de vías, como carreteras, calles, puentes vehiculares, viaductos y autopistas; carrileras y puentes férreos; aceras, puentes peatonales, paseos y similares, son materia de la contribución especial del 5 % prevista en el artículo 120 de la [ley 418 de 1997](#), prorrogada por la [ley 548 de 1999](#).
6. Todas las entidades públicas que celebren contratos de obra pública que tengan por objeto la construcción y mantenimiento de vías en los términos señalados, así como los de adición al valor de los existentes, son agentes retenedores de la contribución del 5 % sobre el valor de los contratos.

Transcríbase al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE**  
**Presidente de la Sala**

**CESAR HOYOS SALAZAR**

**AUGUSTO TREJOS JARAMILLO**

**LUIS CAMILO OSORIO I**

## **ELIZABETH CASTRO REYES**

### **Secretaria de la Sala**

---

—\*Declarado constitucional por la Corte mediante sentencia C-083 de 1993

—\*El texto originario de la contribución estaba contenido en el decreto 2009 de 1992 con el siguiente texto: "ARTICULO 1o. Todas las personas naturales o jurídicas que, a partir de la vigencia del presente decreto, suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público, o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de los entes territoriales respectivos, de acuerdo con el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición." (Subraya de la Sala).

—\*En la Exposición de Motivos al Proyecto de Ley 75 de 1997 - Senado, el Ministro del Interior expresó: "El proyecto contempla la creación del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana, mediante la modificación del artículo 125, como una cuenta especial administrada por el Ministerio del Interior y como un sistema separado de cuenta, cuyos recursos serán ejecutados atendiendo la coordinación del Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional y del Consejo Técnico Nacional de Inteligencia. Este Fondo estará financiado por los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial del 5% sobre los contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o los de adición con excepción de los contratos de concesión. Dicha contribución ya se encuentra contemplada en la ley, pero se hace indispensable que a través de una instancia especializada y eficaz se lleve el control y se realice la efectiva aplicación de los recursos, de acuerdo con la destinación establecida en la norma. Este mecanismo le permitirá al Gobierno disponer de manera inmediata de recursos para emprender las acciones de carácter urgente, ..." (Gaceta del Congreso No 371 de 12 de septiembre de 1997, pag. 11).

—\*Algunos doctrinantes identifican el hecho generador y el hecho imponible como parte del elemento material de la obligación tributaria: "La obligación (que es siempre individual y concreta) nacida al configurarse tanto el presupuesto de hecho (verificación el hecho generador) como el de derecho (ley vigente), debe suponerse ligada a cierta capacidad contributiva: el sujeto pasivo ha realizado un hecho considerado, por la ley, imponible, en cuanto índice de bienestar económico de aquel". "La causa material, como elemento interno de la estructura de la obligación tributaria, configura su presupuesto objetivo de hecho, que comprende tanto al hecho generador como al hecho imponible. Y la causa formal, configura su presupuesto objetivo de derecho". RAMIREZ C., Alejandro. Derecho Tributario. Temis. 1985. Pags. 140 y 24.

—\*En Omeba se dice que para el Convenio de Ginebra de 1949 sobre circulación por carretera, vía significa cada una de las subdivisiones de la calzada, que tenga una anchura suficiente para permitir la circulación de una hilera de vehículos. Vía pública - vía de comunicación destinada a la circulación de personas, tránsito de animales y vehículos, como calles, plazas, caminos, carreteras y otras análogas.

—\*El elemento sistemático de interpretación persigue una comprensión aceptable de un texto jurídico contemplándolo particularmente en su contexto como parte del sistema jurídico. El argumento a partir de la armonización contextual sostiene que si una disposición legislativa se ubica en un esquema más amplio, sea una ley concreta o un grupo relacionado de leyes, debe ser interpretada a la luz de la ley en que aparece tomada en su conjunto, o más particularmente a la luz de las disposiciones estrechamente relacionadas de la misma ley o de otras leyes de la materia, y que el significado ordinario más o menos obvio, o el significado técnico deben interpretarse desde esa perspectiva.

—\*La sentencia de la Sección Primera de febrero 25 de 1985, Exp. 4730, hace un completo recuento del dominio de la Nación sobre las vías públicas.

—\*Ver las sentencias T- 518 de 1992; 180, 184 y 233 de 1993 y 150 de 1995