



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1327

Bogotá, D. C., miércoles, 26 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un impuesto al cambio ingreso o egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinados a programas de ciencia, tecnología e innovación.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

En el año 2019 se presentó una iniciativa por parte del actual Senador Fabián Plata con el mismo título y algunos cambios en el articulado con el número 033 de 2019 Cámara, dicho proyecto obtuvo una ponencia positiva por parte de los honorables Representantes Carlos Julio Bonilla Soto, Óscar Darío Pérez Pineda, Christian José Moreno Villamizar y Sara Elena Piedrahita Lyons. Por su parte, el honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure presentó ponencia negativa. La iniciativa fue archivada.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

3.1. SÍNTESIS

El autor en el capítulo “justificación del proyecto” sostiene que, aunque la destinación de lo recaudado por actividades extractivistas no soluciona las externalidades negativas de las mismas, este aporte es una “forma de redistribución de las cargas”.

3.2. TÍTULO

“por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior”

3.3. CONTENIDO

El contenido inicial del proyecto de ley contempla 5 artículos incluido el que hace referencia a su vigencia, así:

Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un impuesto al cambio ingreso o egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinados a programas de ciencia, tecnología e innovación.

Artículo 2º. A partir de la vigencia de la presente ley las operaciones de cambio por ingreso o egreso de las personas jurídicas dedicadas a la exploración, explotación, refinamiento y transporte de hidrocarburos y sus derivados estarán gravadas con un impuesto del 1%.

Parágrafo. Para efectos fiscales, se presume que hay remesa de utilidades en el caso de sucursales de compañías extranjeras cuando no se demuestre la reinversión de las utilidades del respectivo ejercicio gravable. En todo caso, el impuesto se causará sobre aquella parte de las utilidades no reinvertidas.

Artículo 3º. Causación. Impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso del sector hidrocarburos se causa en la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales.

Parágrafo: Salvo las exoneraciones específicas en los pactos internacionales y en el Derecho Interno, a transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa el impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o de la ganancia ocasional o el beneficio de la transferencia.

Artículo 4º. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 86 de la Ley 30 de 1992:

Parágrafo. Se destinará el 100% anual de lo recaudado por concepto del impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos al financiamiento de las iniciativas en ciencia, tecnología

e innovación de las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.

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

4. SUSTENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

El autor del proyecto presenta la siguiente sustentación jurídica:

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de este, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que “la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que este proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como este, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República.” Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000, Magistrada Ponente, Cristina Pardo Schlesinger.

En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2°. C. P.), es decir, las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que “en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”

En desarrollo de la citada sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que “*en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales*”.

5. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Sobre el impacto fiscal de la iniciativa, el autor argumenta que:

Frente al artículo 7° Análisis del impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa

que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

6. CONSIDERACIONES PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 061 DE 2022 CÁMARA

Esta iniciativa busca crear una fuente de financiación para las iniciativas en ciencia, tecnología e innovación de los Institutos de Educación Superior que hacen parte del Sistema Universitario Estatal (SUE), es decir, de las 34 Instituciones Públicas que integran el mismo. Es importante mencionar que el objeto del proyecto es plausible, siempre que el Estado Colombiano admite como derecho de toda persona la educación, a saber:

ARTÍCULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. (CPC, 1991).

Por consiguiente, las iniciativas desde el legislativo que tengan por objeto el fortalecimiento de la educación coinciden con uno de los propósitos del Estado Colombiano. De igual manera, concuerda con el objetivo número 4 (Educación de Calidad) de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, entendiendo que la educación “permite la movilidad socioeconómica ascendente y es clave para salir de la pobreza”. (ONU, 2015). Como metas de esta agenda sobre educación superior, se establece que;

4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias

necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

Metas que requieren el esfuerzo del gobierno colombiano para alcanzarse en el año 2030, cabe recordar que Colombia adoptó esta agenda junto con otros 192 países. Sin embargo, sobre la cobertura de educación superior en el país, la tasa es del 52,2% (2019)¹, por supuesto con unas fuertes disparidades a nivel departamental, siendo la meta para 2030 una cobertura del 80%.

6.1 CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL

Para el año 2018, el Sistema Universitario Estatal presentó el documento *Características de las Universidades Públicas del SUE y de la Educación Superior en Colombia*, en donde describe algunas de las características del sistema e instituciones, las cuales se especifican a continuación.

6.1.1. POBLACIÓN ESTUDIANTIL

Para el año 2017, cifra más reciente que presenta el informe, estaban matriculados un total de 623.367 estudiantes en las instituciones del SUE, en donde el mayor porcentaje de matrícula se concentró en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (74.965 matriculados), seguida por la Universidad Nacional de Colombia (53.871 matriculados) y de la Universidad de Antioquia (39.998 matriculados). (2018, p. 18).

De acuerdo con las cifras del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) del Ministerio de Educación, para el año 2017², la matrícula del SUE correspondió al 25% del total de la matrícula de educación superior en el país, es decir, una cuarta parte de la matrícula nacional. Lo anterior confirma la concentración importante de cupos de estas instituciones.

Por otra parte, sobre las condiciones socioeconómicas de los estudiantes matriculados en el sector oficial, con corte a marzo de 2017, el mayor porcentaje (94,7%) habita en los estratos 1, 2 y 3;

Estrato Socioeconómico	% Participación por estratos en la matrícula de las Universidades Oficiales
Estrato 1	28,9%
Estrato 2	42,0%
Estrato 3	23,8%
Estrato 4	4,1%
Estrato 5	1,0%
Estrato 6	0,2%
Total	100%

Tomado de: SUE - Características de las Universidades Públicas del SUE y de la Educación Superior en Colombia, 2018, p. 38.

Ahora bien, con respecto a los ingresos por núcleo familiar de los matriculados en Universidades Oficiales, el informe de la SUE brinda un acercamiento al mismo, en donde el 87,3% tienen ingresos de 0 a 3 salarios mínimos en valores del año 2016 (\$689.454), en la siguiente tabla se puede observar dicha distribución:

Nivel de ingresos del núcleo familiar	% Participación por ingresos en la matrícula de las Universidades Oficiales
(0,1) salarios mínimos	22,3%
(1,2) salarios mínimos	45,9%
(2,3) salarios mínimos	19,1%
(3,5) salarios mínimos	9,0%
(5,7) salarios mínimos	2,4%
(7,10) salarios mínimos	0,9%
(10) salarios mínimos	0,5%
Total	100%

Tomado de: SUE - Características de las Universidades Públicas del SUE y de la Educación Superior en Colombia, 2018, p. 38.

6.1.2. PLANTA DOCENTE

Según lo presentado por el SUE, con corte al mes de julio de 2018, **38.115 docentes estaban vinculados a las Universidades Oficiales**, de los cuales el 33% estaban de planta o término indefinido, el 27% tienen un tipo de vinculación a término fijo y 39% el tienen una vinculación por horas.

Sin embargo, el mismo SUE, afirma que aunque la vinculación de docentes ha aumentado del año 2004 a 2017, **el número de vinculaciones de planta disminuyó del 44 al 33% en el mismo periodo.**

De acuerdo con las cifras del SNIES para el año 2017, estaban vinculados un total de 146.481 docentes de educación superior, por lo cual los docentes de las Universidades del SUE corresponden al 26%. Ahora bien, sobre el total de las vinculaciones del sector oficial para ese año fueron de 57.922 docentes para el mismo, para el año 2021 fueron de 76.485, lo que representa un aumento del 32% del personal docente. No obstante, no se tiene información sobre el tipo de vinculación de estos docentes a 2021.

6.1.3. GRUPOS DE INVESTIGACIÓN

Con respecto a la conformación de grupos de investigación de las Universidades pertenecientes al SUE para el año 2017 sumaron un total de 2.620.

6.1.4. INFRAESTRUCTURA

Con referencia a la infraestructura física de las Universidades del SUE, sostienen que al año 2017 se tiene un total de área construida de 4.482.297 m². En la siguiente tabla se presenta el área construida por Universidad:

Universidad	Área construida en m ² :
Universidad de la Amazonia	175.343
Universidad de Antioquia	323.927
Universidad del Atlántico	116.688
Universidad de Caldas	88.861
Universidad de Cartagena	106.191

¹ Departamento Nacional de Planeación (2022), Objetivos de Desarrollo Sostenible. Consultado en: ods.dnp.gov.co

² El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior reportó una matrícula total de 2.446.314 a nivel nacional.

Universidad	Área construida en m ² :
Universidad de Cauca	134.601
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	21.709
Universidad de Córdoba	144.675
Universidad de Cundinamarca	94.948
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	186.271
Universidad Francisco de Paula Santander - Cúcuta	56.640
Universidad Francisco de Paula Santander - Ocaña	44.611
Universidad Industrial de Santander	197.391
Universidad de La Guajira	53.622
Universidad de los Llanos	68.601
Universidad del Magdalena	118.204
Universidad Militar Nueva Granada	179.93
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	99.102
Universidad Nacional de Colombia	768.636
Universidad de Nariño	104.135
Universidad del Pacífico	24.819
Universidad de Pamplona	127.784
Universidad Pedagógica Nacional	97.702
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	176.206
Universidad Popular del Cesar	262.770
Universidad del Quindío	93.643
Universidad de Sucre	50.240
Universidad Surcolombiana	53.142
Universidad Tecnológica del Chocó	52.735
Universidad Tecnológica de Pereira	92.275
Universidad del Tolima	129.365
Universidad del Valle	272.098

Tomado de: SUE - Características de las Universidades Públicas del SUE y de la Educación Superior en Colombia, 2018,

La Universidad Nacional de Colombia representa el 17% del área construida en m² del total de las Universidades del SUE. Por su parte, la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca representa tan sólo el 0,5% de área construida del total, siendo la institución con menos m².

6.2. NECESIDADES DE LAS UNIVERSIDADES DEL SUE

De acuerdo con el Presidente del Sistema Universitario Estatal, el Rector Jairo Torres Oviedo, en entrevista con la Rectora de la Universidad Surcolombiana, Nidia Guzmán Durán, publicada el 25 de agosto de 2022, para “ponerse al día” con las Universidades Públicas del país se requieren cerca de 15 billones de pesos;

(...) también hace falta modernizar la infraestructura física de nuestros campus universitarios, que cuesta alrededor de 11 billones de pesos. Recursos para el bienestar universitario, para plataformas tecnológicas, para sistemas de información, etc. En conclusión, **si el Estado quisiera ponerse al día con sus universidades públicas, tendría que invertirle cerca de 15 billones de pesos.** Recursos que, en los últimos 20 años, hemos dejado de recibir. (Torres Oviedo, 2022)

Por consiguiente, la demanda de las Universidades Públicas en Colombia es la modificación de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior, en palabras de Torres Oviedo (2022), las transferencias estipuladas en dichos artículos **“están por debajo de la canasta educativa superior y no existen por ley inversiones significativas para atender las grandes demandas de infraestructura de las instituciones.”**

Aunque la iniciativa 061 de 2022C, no modifica los artículos 86 y 87, sí crea un parágrafo al artículo 86, que establece la destinación del 100% de lo recaudado por el impuesto de operaciones de cambio de divisas del sector hidrocarburos de la siguiente manera;

Parágrafo. Se destinará el 100% anual de lo recaudado por concepto del impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos al financiamiento de las iniciativas en ciencia, tecnología e innovación de las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.

Por tanto, con este proyecto se busca generar nuevos recursos para las Universidades que integran el SUE y solucionar en parte las demandas de esta comunidad educativa. Es importante mencionar que está en trámite y construcción algunos proyectos para la modificación de los artículos 86 y 87 de la ley de educación superior.

6.3. PROYECCIÓN Y MENCIÓN A LA REFORMA TRIBUTARIA

El sector de hidrocarburos, minerales, electricidad y agua tuvo de 2015 a 2019 una participación del 0,7% del trabajo en el total de trabajo total empleado en el país, de igual manera ocupó el 5,9% de la oferta nacional total de bienes y servicios, según cifras del DANE. Sin embargo, para el periodo 2014 a 2019 el sector de hidrocarburos tuvo una participación promedio del 41,3% en las exportaciones totales del país. En ese sentido, y por la actividad a gran escala de extracción de sustancias materias primas como el carbón, gas o crudo se da cuenta de que el sector es intensivo en capital y no en mano de obra, por lo que no se observa generación de empleos y encadenamientos productivos tal que se dinamice la economía.

Por otro lado, en el proyecto inicial de Reforma Tributaria radicado el 8 de agosto de 2022, Proyecto de ley 118 de Cámara, a partir del Título IV Impuestos Ambientales, Capítulo III Impuesto a las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, buscaba gravar al sector de hidrocarburos con el fin de recaudar recursos de un sector que, como se mencionó en el anterior párrafo, tiene una gran participación en las exportaciones **pero no un impacto amplio en términos de empleo o encadenamientos productivos, además de resaltar que los recursos económicos de un sector no renovable deberían ayudar a apalancar las actividades**

económicas que a largo plazo tendrían un lugar relevante en la economía nacional. Los recursos provenientes del sector vía impuestos impulsarían la inversión social y la transformación de otros sectores productivos del país. En el mismo sentido lo menciona el Ministerio de Hacienda en la exposición de motivos de la reforma tributaria:

Esta medida, además de permitir destinar mayores recursos de gasto para la población más vulnerable, ayudaría al país a insertarse más rápidamente en el proceso de transición energética mundial al reducir la huella de carbono generada por distintas industrias, fomentaría la industrialización, disminuiría el costo de los insumos locales, e incentivaría las exportaciones con mayor valor (p. 31)

Según la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas, estimó que con un precio de USD 90 por barril de crudo, el sector pagaría cerca de 1,6 billones de pesos anuales por concepto de impuesto a las exportaciones. Por su parte, MinHacienda estimó que los recursos obtenidos por impuestos al uso del subsuelo, medidas como la no deducibilidad de las regalías del impuesto de renta y el impuesto a las exportaciones, recaudarían cerca de 7 billones de pesos.

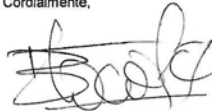
Con la eliminación del capítulo III del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria, como resultado de la discusión de coordinadores y ponentes de la primera ponencia del proyecto, se hace entonces necesaria la búsqueda de

recursos del sector. Por lo que el gravamen impuesto a las divisas que entren o salgan de Colombia por concepto de las utilidades o ganancias ocasionales del sector hidrocarburos sería un camino viable y deseable para recaudar recursos que apoyen la educación, en este caso.

PROPOSICIÓN

Con base a las consideraciones anteriores, presentamos ponencia positiva para primer debate y solicitamos la continuación del Proyecto de ley número 061 de 2022 Cámara, *“por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior”*, ante la honorable Comisión Tercera Constitucional de Cámara de Representantes.

Cordialmente,



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Ponente

MILENE JARAVA DIAZ
Representante a la Cámara
Ponente

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Ponente

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.

TEXTO ORIGINAL	MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE
<p>TÍTULO. Por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior</p>	<p>TÍTULO. Por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior</p>
<p>Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un impuesto al cambio ingreso o egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinado a programas de ciencia, tecnología e innovación.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un impuesto al cambio ingreso o egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para los institutos de educación superior destinado a programas de ciencia, tecnología e innovación. las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.</p>
<p>Artículo 2º. A partir de la vigencia de la presente ley las operaciones de cambio por ingreso o egreso de las personas jurídicas dedicadas a la exploración, explotación, refinamiento y transporte de hidrocarburos y sus derivados estarán gravadas con un impuesto del 1%.</p>	<p>Artículo 2º. A partir de la vigencia de la presente ley las operaciones de cambio por ingreso o egreso <u>de divisas</u> de las personas jurídicas dedicadas a la exploración, explotación, refinamiento y transporte de hidrocarburos y sus derivados estarán gravadas con un impuesto del 1%.</p>
<p>Parágrafo. Para efectos fiscales, se presume que hay remesa de utilidades en el caso de sucursales de compañías extranjeras cuando no se demuestre la reinversión de las utilidades del respectivo ejercicio gravable. En todo caso, el impuesto se causará sobre aquella parte de las utilidades no reinvertidas.</p>	<p>Sin cambios</p>

<p>Artículo 3°. Causación. Impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso del sector hidrocarburos se causa en la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales.</p>	<p>Artículo 3°. Causación. El Impuesto a las operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos se causa en la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales.</p>
<p>Parágrafo. Salvo las exoneraciones específicas en los pactos internacionales y en el Derecho Interno, a transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa el impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o de la ganancia ocasional o el beneficio de la transferencia.</p>	<p>Sin cambios</p>
<p>Artículo 4°. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 86 de la Ley 30 de 1992: Parágrafo. Se destinará el 100% anual de lo recaudado por concepto del impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos al financiamiento de las iniciativas en ciencia, tecnología e innovación de las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.</p>	<p>Artículo 4°. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 86 de la Ley 30 de 1992: Parágrafo. Se destinará el 100% anual de lo recaudado por concepto del impuesto a operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas del sector hidrocarburos <u>para el financiamiento de las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.</u></p>
	<p>Artículo Nuevo. Sujeto Activo. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN será el sujeto activo encargado del recaudo de los recursos que se causen por concepto del Impuesto a las operaciones de egreso de divisas del sector hidrocarburos creado a través de la presente ley.</p>
<p>Artículo 5°. Vigencia. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p>Sin cambios</p>

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.

POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE OPERACIONES DE EGRESO DE DIVISAS PRODUCTO DEL SECTOR HIDROCARBUROS

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un impuesto al egreso de divisas generadas en el sector de hidrocarburos, produciendo consigo un beneficio presupuestal adicional para las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley las operaciones de egreso de divisas de las personas jurídicas dedicadas a la exploración, explotación, refinamiento y transporte de hidrocarburos y sus derivados estarán gravadas con un impuesto del 1%.

Parágrafo. Para efectos fiscales, se presume que hay remesa de utilidades en el caso de sucursales de compañías extranjeras cuando no se demuestre la reinversión de

las utilidades del respectivo ejercicio gravable. En todo caso, el impuesto se causará sobre aquella parte de las utilidades no reinvertidas.

Artículo 3°. Causación. El Impuesto a las operaciones de cambio por egreso de divisas del sector hidrocarburos se causa en la transferencia al exterior de rentas o ganancias ocasionales.

Parágrafo: Salvo las exoneraciones específicas en los pactos internacionales y en el Derecho Interno, a transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales obtenidas en Colombia, causa el impuesto complementario de remesas, cualquiera que sea el beneficiario de la renta o de la ganancia ocasional o el beneficio de la transferencia.

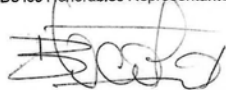
Artículo 4°. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 86 de la Ley 30 de 1992:

Parágrafo. Se destinará el 100% anual de lo recaudado por concepto del impuesto a operaciones de egreso de divisas del sector hidrocarburos para el financiamiento de las instituciones que hacen parte del Sistema Universitario Estatal.

Artículo 5°. Sujeto Activo. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo encargado del recaudo de los recursos que se causen por concepto del Impuesto a las operaciones de egreso de divisas del sector hidrocarburos creado a través de la presente ley.

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

De los Honorables Representantes,



ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Representante a la Cámara
Ponente

MILENE JARAVA DIAZ
Representante a la Cámara
Ponente

WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Representante a la Cámara
Ponente

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Colombiana de Universidades, 2022. Presidente del SUE explicó las razones de la desfinanciación de las IES públicas del país. Recuperado de <https://ascun.org.co/presidente-del-sue-explico-las-razones-de-la-desfinanciacion-de-las-ies-publicas-del-pais/>

Ministerio de Educación Nacional. Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. Recuperado de: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/>

Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Sistema Universitario Estatal, 2018. Características de las Universidades Públicas del SUE y de la Educación Superior en Colombia. Recuperado de: <https://repositorio.utp.edu.co/items/ac9baf11-96d9-4919-96dd-682d62a08fe3>

Sistema Universitario Estatal, 2022. Carta de rectores de la SUE al presidente de la República. Recuperado de: <https://www.ucaldas.edu.co/portal/wp-content/uploads/2022/06/Carta-SUE-PresidenteRepublica-1.pdf>

UNESCO. Discurso Ana Lucía Gazzola, 2020. Educación superior en América Latina y Caribe, presente y futuro. Recuperado de: <https://www.iesalc.unesco.org/2021/10/18/educacion-superior-en-america-latina-y-caribe-presente-y-futuro/>

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley N° 061 de 2022 Cámara, “POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA CREACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE OPERACIONES DE CAMBIO POR INGRESO O EGRESO DE DIVISAS PRODUCTO DEL SECTOR HIDROCARBUROS PARA EDUCACIÓN SUPERIOR”, suscrita por la Honorable Representante a la Cámara ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaría General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
EN LA COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE
LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL
PROYECTO DE LEY 102 DE 2022**

por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto sobre Vehículos Automotores.

Bogotá, D. C., octubre de 2022

Honorable Representante

LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA

Presidente Comisión Tercera

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 102 de 2022, por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto sobre Vehículos Automotores.

Apreciada presidente

Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación ponencia para primer debate del Proyecto de ley 102 de 2022, “por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto sobre Vehículos Automotores”.

I. COMPETENCIA

La Comisión III Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, por cuanto trata sobre: “hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.”

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

NATURALEZA	Proyecto de ley
CONSECUTIVO	Número 102 de 2022 (Cámara)
TÍTULO	“Por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto sobre Vehículos Automotores”
MATERIA	Esta iniciativa busca modificar la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto Sobre Vehículos Automotores ajustando su hecho generador, causación y correspondiente liquidación para que esta última descuenta del periodo de causación los días de restricción vehicular que se hayan generado por imposición administrativa, que no obedezcan a sanciones, en el correspondiente territorio para el vehículo de que se trate.

AUTORES	Honorable Representante Andrés Eduardo Forero Molina, honorable Representante Juan Fernando Espinal Ramírez, honorable Representante Esteban Quintero Cardona, honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda, honorable Representante Carlos Edward Osorio Aguiar, honorable Representante Hernán Darío Cadavid Márquez, honorable Representante Edinson Vladimir Olaya Mancipe, honorable Representante José Jaime Uscátegui Pastrana, honorable Representante Hugo Danilo Lozano Pimiento, honorable Representante Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, honorable Senador Enrique Cabrales Baquero, honorable Senador Miguel Uribe Turbay, honorable Senador Carlos Manuel Meisel Vergara, honorable Senador Paola Andrea Holguín Moreno, honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés, honorable Senadora Paloma Susana Valencia Laserna, honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo.
PONENTES	Coordinador(es): Honorable Representante Christian Munir Garcés Aljure Ponente(s): Honorable Representante Elkin Rodolfo Ospina Ospina Honorable Representante José Alberto Tejada Echeverry Honorable Representante Bayardo Gilberto Betancourt Pérez Honorable Representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza
ORIGEN	Cámara de Representantes
RADICACIÓN	3 agosto de 2022
TIPO	Ordinaria
ESTADO	Pendiente dar primer debate

III. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

El presente proyecto de ley tiene como objetivo garantizar la aplicación de los principios de equidad y justicia tributaria en el cobro del Impuesto sobre vehículos automotores en Colombia, teniendo en cuenta o armonizándolo con las medidas adoptadas por las diferentes entidades territoriales en materia de regulación del tránsito y protección del medio ambiente.

En ese orden de ideas, la Constitución Política de Colombia establece como un deber constitucional: “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones

del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. (Const. Art. 95).

Así mismo, dispone que el Sistema Tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. (Const. Art. 363).

En cuanto a la definición de este principio, ha sido principalmente la jurisprudencia de la Corte Constitucional la que se ha encargado de desarrollarlo, por lo que resulta pertinente hacer referencia a algunas sentencias de constitucionalidad que se han ocupado de abordar este concepto, sentencias que por supuesto constituyen precedentes vinculantes que sirven de sustento para el presente proyecto de ley.

La honorable Corte Constitucional estudió el principio de equidad tributaria al analizar una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1°, 2°, 3° y 55 inciso primero de la Ley 633 de 2000 “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”, esta sentencia es bastante ilustrativa y clara en el abordaje del principio de equidad tributaria como un criterio material que obliga a que la imposición del deber de tributar responda a parámetros objetivos y que, en ese sentido, impidan, bien, la imposición de cargas desproporcionadas para el contribuyente o bien, que el contribuyente sea injustificadamente excluido del cumplimiento del mencionado deber, veamos:

“(…) Este criterio, en virtud del cual tanto el sistema tributario en su conjunto como cada una de las cargas tributarias deben ser razonables y deben estar justificados en la persecución de objetivos constitucionalmente relevantes, muestra que la equidad se predica también de cada uno de los impuestos. En efecto, “[l]a Corte, como guardiana de la estricta sujeción del poder tributario a los mandatos constitucionales debe asegurarse que el sistema tributario, en su conjunto y en las leyes que lo integran, se informe en los principios de justicia y equidad, los cuales se concretan en las reglas y fórmulas de reparto de la carga tributaria y en la adecuada distribución del gasto público. Por consiguiente, la intensidad del control de constitucionalidad en esta materia no puede captarse siempre bajo una expresión única, ya que su mayor o menor severidad dependerá en últimas del grado de equidad de las disposiciones fiscales. En este orden de ideas, si del análisis preliminar de una ley tributaria surge un indicio de inequidad o arbitrariedad, derivado de un reparto desigual de la carga tributaria, el examen de constitucionalidad no podrá ser débil”.

3.3.3.3. Por vía jurisprudencial se ha reconocido que el principio de equidad también se predica del recaudo tributario. Por ello, “en consideración a que el principio de equidad es una pauta de conducta para la actuación tributaria, ‘el legislador tributario está obligado precisamente a considerar las distintas hipótesis susceptibles de regulación para dar a cada una de ellas adecuada respuesta’ y, las autoridades administrativas y judiciales que aplican las normas tributarias, dentro del debido proceso administrativo, deben examinar las circunstancias particularizadas del contribuyente, tales como las situaciones de quien incumple la obligación de firmar y presentar la declaración tributaria en el lugar establecido para el efecto, por razones ajenas a la culpa; pues de lo contrario se establecería una diferenciación irrazonablemente gravosa para quienes objetivamente no pueden cumplir con ese deber tributario”.

3.3.4. La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la exequibilidad de normas tributarias y ha analizado si estas son

razonables a la luz del principio de la equidad, de acuerdo con las normas constitucionales pertinentes a las que se ha hecho mención.

3.3.4.1. Así, por ejemplo, esta Corporación ha sostenido que “el legislador, al momento de diseñar cualquier instrumento para que las personas contribuyan con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado [...], debe dar aplicación a principios tales como el de la equidad y justicia que exige la Constitución (artículo 95, numeral 9), para que estos mecanismos, que no necesariamente han de ser impuestos, no se conviertan en medios que hagan la situación los sujetos obligados desventajosa o gravosa”.

(...)

3.3.5. La anterior referencia jurisprudencial permite concluir que la equidad tributaria es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión.

Así, por ejemplo, un impuesto de herencia cuya tarifa sea de la mitad de lo heredado, no parece prima facie inequitativo dado que su finalidad es esencialmente redistributiva, se genera por un hecho ajeno al esfuerzo del contribuyente y no grava hechos cotidianos. En sentido contrario, a la luz de la equidad, una tarifa generalizada del 50% sería una carga excesiva respecto del impuesto a las ventas o IVA, pues su finalidad es diferente, no específicamente redistributiva, y grava una acción cotidiana del contribuyente. De igual manera, ciertos beneficios tributarios a favor de personas que integran comunidades que hayan sido víctimas de una catástrofe natural, v.g. una exención en el pago del impuesto de renta, no parece exagerada porque facilita la integración social de estas personas y la recuperación de la zona afectada por el desastre. Por su parte, un beneficio consistente en condonar las deudas tributarias de los contribuyentes morosos es inequitativo porque premia a quienes no han cumplido con sus obligaciones en perjuicio de quienes sí lo han hecho (...). (Corte Constitucional, 2002).

En otra oportunidad, la Corte Constitucional analizó la exequibilidad de los artículos 2º, 3º y 21 (parciales de la Ley 98 de 1993 “Por medio de la cual se dictan normas sobre democratización y fomento del libro colombiano” conocida como “Ley del libro”, cuya inconstitucionalidad fue deprecada bajo el argumento de una omisión legislativa relativa al excluir de los beneficios fiscales otorgados en dicha ley a la prensa escrita y digital. En dicha oportunidad, el máximo tribunal constitucional se ocupó de explicar las diferencias económicas entre la industria editorial y la prensa escrita digital y el por qué esas diferencias económicas justificaban que el legislador estableciera un tratamiento más favorable para la industria editorial, consistente en la exención del impuesto sobre la renta y complementarios. Al respecto señaló:

“(...) Principio de equidad tributaria. Fundamento. El principio de equidad tributaria, en ese orden de ideas, se fundamenta en un criterio de cargas soportables para el contribuyente, el cual está a su vez soportado en una evaluación concreta tanto de la capacidad económica como de la eficacia de los principios de igualdad y de justicia del sistema fiscal en su conjunto. En términos de la jurisprudencia constitucional, conforme al principio de equidad tributaria, los gravámenes deben ser aplicados a todos los sujetos que tengan capacidad contributiva y

que se hallen bajo las mismas circunstancias de hecho, con lo que se garantiza el sostenimiento del equilibrio frente a las cargas públicas. Este planteamiento, ha sido recogido a través de la construcción del principio de generalidad que implica que el universo de los sujetos pasivos del tributo debe comprender a todas las personas que tengan capacidad contributiva y desarrollen la actividad o conjunto de actividades gravadas. Lo anterior no impide, sin embargo, que en consideración de circunstancias particulares de orden fiscal o extrafiscal, el legislador establezca algunos beneficios, siempre que ellos se encuentren debidamente justificados. En relación con el condicionamiento del ejercicio de la potestad legislativa utilizada para establecer tratos diferenciados a determinados grupos de contribuyentes, ha dicho esta Corporación que el legislador no puede establecer un trato diferente a dos grupos determinados, cuando tal medida no se adecua a ningún propósito constitucional o legal. Ahora bien, en los casos en que la medida diferencial sí resulte razonable a la luz de los fines del Estado Social de Derecho, la jurisprudencia constitucional, ha sido respetuosa del margen de configuración normativa del legislador.

(...)

Libertad de configuración legislativa en materia de exenciones tributarias. Principio de equidad como límite.

Es innegable el papel que juega la equidad tributaria en la amplia facultad del legislador para fijar exenciones tributarias. Este principio opera como límite de tal competencia, en tanto (i) exige que el beneficio fiscal esté justificado en una razón suficiente y que exprese derechos, principios y valores constitucionales; (ii) no vaya en contravía del análisis de la capacidad contributiva del sujeto pasivo (equidad vertical); y (iii) dicha razón de diferenciación constitucionalmente admisible opere como factor válido de tratamiento distinto entre los contribuyentes que, de otro modo, deberían concurrir de la misma forma en el financiamiento de los gastos del Estado (equidad horizontal)”. (Negrilla y subrayado fuera de texto original) (Corte Constitucional, 2013).

Posteriormente, la Corte sintetizó algunas de las modalidades en las que puede tener lugar la infracción al principio de equidad tributaria:

“(...) Una, cuando el monto a pagar por concepto del tributo no se define atendiendo a la capacidad de pago del contribuyente. Por ejemplo, en la Sentencia C-876 de 2002, la Corte sostuvo que una norma desconocía el principio de equidad porque establecía una base gravable presunta no desvirtuable, que podía ser superior a la real capacidad de pago del contribuyente y que, en cuanto tal, violaba el principio de equidad (CP arts. 95-9 y 363). Dos, cuando se regula un tributo en virtud del cual dos sujetos o grupos de sujetos en iguales condiciones resultan gravados de manera desigual, sin justificación suficiente. Es lo que ocurrió en la Sentencia C-748 de 2009, donde la Corporación declaró exequible condicionadamente una norma que preveía una exención tributaria para los magistrados de Tribunales, y no para los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, ni tampoco para los magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura, a pesar de que todos estos estaban históricamente en un mismo plano o situación fáctica. Tres, cuando el tributo es o tiene implicaciones confiscatorias. No puede haber tributos que impliquen una verdadera expropiación de facto de la propiedad privada o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares. Un tributo es confiscatorio “cuando la actividad económica del

particular se destina exclusivamente al pago del mismo, de forma que no existe ganancia". (Corte Constitucional, 2014).

En otra ocasión, la honorable Corte Constitucional estudió la exequibilidad del artículo 1 (parcial) de la Ley 1184 de 2008 "Por la cual se regula la cuota de compensación militar y se dictan otras disposiciones". La norma estudiada por la Corte establece un tributo denominado "Cuota de compensación militar"¹, que consiste en una contribución especial que debe pagar al Tesoro Nacional el contribuyente que no ingrese a filas y que sea clasificado, según lo previsto en la Ley 48 de 1993.

En el caso concreto, la base gravable de la contribución está conformada por "el total de los ingresos mensuales y el patrimonio líquido del núcleo familiar del obligado menor de 25 años o de la persona de la cual él depende", situación que cuestionaba el demandante por considerar que solo debían tenerse en cuenta los ingresos y el patrimonio líquido del obligado más no de su núcleo familiar o de la persona de la cual dependa, con lo cual considera se viola el principio de equidad tributaria pues con ello "se impone una carga confiscatoria, que excede la capacidad de pago del titular de la obligación".

En la Sentencia citada, la Corte concluyó:

"La norma calcula entonces la cuota de compensación militar de contribuyentes que efectivamente tienen capacidad de pago, sobre la base de una realidad económica que no es necesariamente indicativa de su propia capacidad financiera individual, sino de la del núcleo familiar, al tiempo que el obligado no tiene dominio jurídico sobre el patrimonio de los integrantes de este último. Esto supone una afectación desproporcionada del principio de equidad tributaria, la cual exige que a los sujetos con capacidad contributiva se les calculen los gravámenes con base en realidades económicas indicadoras de su propio e individual poder de pago del tributo. Asimismo, interfiere desproporcionadamente el derecho a la igualdad toda vez que, respecto de jóvenes que están en condiciones equiparables de independencia económica, establece bases de cálculo de la cuota de compensación que

¹ El artículo 216 de la Carta establece la obligación de prestar el servicio militar y defiere al legislador la regulación de las exenciones al cumplimiento de este deber constitucional. En atención a este mandato, la Ley 48 de 1993 en su artículo 10 establece para todos los varones mayores de 18 años la obligación de definir su situación militar y, a efectos de determinar quiénes de estos serán llamados a filas, define un procedimiento en el que se distinguen las siguientes fases: (i) *Inscripción*: a la cual, según el artículo 14, están obligados todos los varones dentro del lapso del año anterior a aquel en que alcancen la mayoría de edad o durante el último año de estudios secundarios; el cumplimiento de este requisito constituye condición necesaria para formular solicitudes de exención o aplazamiento. (ii) *Selección*: en esta fase se llevan a cabo los exámenes de aptitud psicofísica (arts. 15 a 18), el sorteo entre los conscriptos que resulten aptos (art. 19) y la concentración con miras a su incorporación a filas (art. 20). Quienes no son llamados a filas por razón de una causal de exención, inhabilidad o falta de cupo, se denominan *clasificados* y, como tales, quedan eximidos de la prestación del servicio militar (art. 21) y, en virtud de ello, obligados al pago de una prestación pecuniaria de carácter sustitutorio, como es la **cuota de compensación militar**, prevista en el artículo 22 de la Ley 48 de 1993 y regulada por la Ley 1184 de 2008.

pueden diferenciarse incluso radicalmente, pues mientras a los mayores de 25 años les aplica una base gravable indicativa de su capacidad individual de pago, a los menores de esa edad con independencia económica que estén obligados se les liquida con arreglo a una capacidad de pago colectiva, que no necesariamente refleja o coincide con la que es propia del individuo que es sujeto pasivo.

La Corte señaló que los apartes normativos enjuiciados desconocieron no solo el principio de equidad tributaria sino también las exigencias de igualdad de trato previstas en los artículos 13, 95 y 63 de la Constitución, **pues existe una afectación desproporcionada por cuanto los ingresos de la base gravable deben fijarse según la capacidad contributiva real del obligado y no incluyendo rentas o patrimonio sobre los cuales no tenga efectiva capacidad de disposición.** La norma fue declarada exequible condicionalmente, **en el entendido que para el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, que no dependa económicamente de su grupo familiar o de un tercero para efectos del pago de la cuota de compensación militar, se tomarán en cuenta como base de la contribución el total de sus ingresos mensuales y su patrimonio líquido.** (Corte Constitucional, 2015).

En otro de sus pronunciamientos, la Corte Constitucional analizó la exequibilidad del artículo 20 (parcial) de la Ley 1739 de 2014 "por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario Nacional, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones".

En la demanda de inconstitucionalidad, el actor sostuvo que el aparte demandado del artículo 20 de la Ley 1739 de 2014 desconoce el principio de equidad tributaria previsto en los artículos 95, numeral noveno, y 363 superiores, ya que "al prohibir la compensación de los saldos a favor generados en la declaración del impuesto CREE con las demás obligaciones tributarias en cabeza del contribuyente, indefectiblemente ocasiona que éstos arrojen pérdidas o pequeños márgenes de utilidad y vean afectados la totalidad o gran parte de sus recursos, pues deben destinarlo a la atención de dichas obligaciones tributarias. Esta situación impide que sean utilizados por los contribuyentes en el mercado en el cual desarrollan su objeto social". (Corte Constitucional, 2016).

En el año 2018, la Corte Constitucional se ocupó de resolver una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 46 (parcial), 305 y 356 de la Ley 1819 de 2016 "por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones", en la sentencia, la Corte se refiere al amplio margen de libertad de configuración legislativa en materia tributaria; a los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria y a determinados supuestos que, sin tener carácter taxativo, configuran vulneraciones al principio de equidad tributaria, sobre dichos aspectos, precisó lo siguiente:

"(...) Los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria

15. El punto de partida para el análisis sobre el contenido y alcance de los principios de igualdad, equidad y justicia y tributaria es el amplio margen de configuración legislativa en materia impositiva. Como se explicó en precedencia, el principio de legalidad del tributo implica la necesaria deliberación democrática del mismo, lo cual opera no solo como condición de validez constitucional, sino también de legitimidad en tanto fruto de un proceso deliberativo y pluralista, que

incorpore los intereses de los sujetos cuyas posiciones jurídicas se ven interferidas por la obligación fiscal. Este escenario, entonces, lleva como contrapartida que el Legislador tiene un amplio margen de configuración legislativa en materia tributaria.

Con base en este margen, el Congreso y las corporaciones públicas de índole territorial, estas últimas dentro de sus competencias definidas por la ley, están habilitadas para prever diferentes modalidades y alternativas de obligaciones fiscales, siendo su único límite las estipulaciones de la Carta Política y las exigencias que se derivan del principio de razonabilidad. Como lo ha señalado la Corte, “la atribución de legislar en materia tributaria, principalmente encomendada al Congreso de la República, es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal. Así, mientras las normas que al respecto establezca no se opongan a los mandatos constitucionales, debe reconocerse como principio de la autonomía legislativa para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo.”

16. La razonabilidad como marco para la potestad impositiva opera en dos niveles diferenciados. El primero, de carácter general, que refiere al otorgamiento de eficacia del principio de igualdad, en particular en su componente de igualdad de trato ante la ley. El segundo, de naturaleza específica para el régimen tributario, refiere al acatamiento de las condiciones que se derivan de los principios de equidad y justicia tributarias.

16.1. **El principio de igualdad** gobierna las diferentes relaciones entre el Estado y los individuos, así como entre los mismos sujetos. Su contenido, como es bien sabido, es de carácter relacional e involucra (i) el deber de prodigar tratamiento análogo a los sujetos que están en condiciones relevantes similares; (ii) la procedencia del tratamiento jurídico diverso a los mismos sujetos o situaciones, cuando sus condiciones fácticas son disímiles; y (iii) la obligación de asegurar la eficacia de los derechos de aquellas personas o grupos tradicionalmente discriminados, o que están en situación de debilidad manifiesta. Esta ha sido la conclusión planteada por la jurisprudencia constitucional, al señalar que del principio de igualdad se deriva “un mandato de igualdad formal ante la ley, según el cual todas las personas que compartan la misma situación merecen ser tratadas de la misma manera, mientras que aquellas que se encuentren en situaciones que presenten diferencias constitucionalmente relevantes, deben ser tratadas de manera diferente, siempre y cuando ello no comporte discriminación injustificada por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Asimismo, incorpora un mandato de igualdad material, que ordena al Estado promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados.”

La vigencia del principio de igualdad, habida cuenta su estructura, adscribe al control de constitucionalidad una metodología de análisis propia, que corresponde al juicio de igualdad o de proporcionalidad. Entonces, la medida legislativa resultará compatible con la Constitución, adoptándose el nivel de escrutinio menos

riguroso propio de las normas tributarias, cuando se acredite que “(i) si el fin buscado por la norma al establecer la mencionada diferencia de trato es legítimo, (ii) si el medio empleado no está expresamente prohibido y (iii) si dicho medio es adecuado para alcanzar el fin buscado.”

16.2. **El principio de equidad tributaria** de que trata el artículo 363 de la Constitución, en cambio, opera como límite a la potestad impositiva del Legislador, aunque también es expresión concreta del principio de igualdad. En líneas generales, el contenido de ese principio refiere a la prohibición que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente. En términos de la jurisprudencia, la equidad tributaria consiste en un “un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión”.

La equidad tributaria, a su vez, tiene dos variables: (i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de manera tal que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto.

Estas dos versiones se identifican, del mismo modo, con una comprensión estructural e individual de la equidad tributaria. En ese sentido, aunque en los términos del artículo 363 de la Constitución, la equidad es un principio que informa el sistema tributario en su conjunto, su componente horizontal es eminentemente relacional y se funda en la comparación entre capacidades económicas de los sujetos pasivos del tributo. En cambio, el componente vertical guarda identidad de propósitos con el principio de progresividad tributaria, el cual se predica no de los contribuyentes individualmente considerados, sino del sistema impositivo en su conjunto.

La jurisprudencia, del mismo modo, ha identificado determinados supuestos que, sin tener carácter taxativo, configuran vulneraciones al principio de equidad tributaria.

16.2.1. Un primer supuesto es cuando el monto a pagar por concepto del tributo se define sin atender la capacidad de pago del contribuyente. Ejemplo de ello es la situación analizada en la **Sentencia C-876 de 2002**, fallo que declaró la inexecutable de la norma que establecía una base gravable presunta con carácter no desvirtuable, que incluso podía llegar a ser superior a la capacidad de pago del contribuyente.

16.2.2. El segundo supuesto opera cuando la regulación grava de manera disímil a sujetos o situaciones jurídicas análogas, sin que concurre una justificación constitucionalmente atendible para ello. Así, en la **Sentencia C-748 de 2009** se concluyó que se vulneraba el principio de equidad tributaria al otorgarse beneficios tributarios a los magistrados de tribunal, con exclusión de otros funcionarios judiciales que históricamente habían recibido el mismo tratamiento legal, tanto de índole laboral como administrativo y tributario.

16.2.3. **El tercer supuesto de afectación del principio de equidad, identificado por la**

jurisprudencia constitucional, es cuando el tributo es o tiene implicaciones confiscatorias. Ello sucede en el caso que la obligación fiscal implique una expropiación de facto de la propiedad privada o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares. Esto en razón a que dicha actividad productiva deba destinarse exclusivamente al pago del tributo, impidiéndose el logro de ganancia para el sujeto pasivo del mismo. **A este respecto, debe tenerse en cuenta que el efecto confiscatorio en mención opera cuando el impuesto genera un impacto desproporcionado en el patrimonio del contribuyente, con efectos claramente expropiatorios.** Así, previsiones que establezcan tratamientos fiscales más gravosos o que deroguen beneficios impositivos, pero que carezcan de la entidad señalada y estén dirigidas a la satisfacción de fines constitucionalmente valiosos, no involucran una infracción del principio de equidad tributaria.

16.2.4. Finalmente, un cuarto supuesto de vulneración de la equidad tributaria detectado por la jurisprudencia constitucional, este con un carácter más general, consiste en la prescripción por el Legislador de tratamientos jurídicos irrazonables, bien porque la obligación fiscal se base en criterios abiertamente inequitativos, infundados o que privilegian al contribuyente moroso y en perjuicio de quienes cumplieron oportunamente con el deber constitucional de concurrir con el financiamiento de los gastos del Estado. Para la Corte, “[l]a equidad tributaria se desconoce cuándo se deja de lado el principio de igualdad en las cargas públicas. La condición de moroso no puede ser título para ver reducida la carga tributaria. La ley posterior retroactivamente está produciendo una inequitativa distribución del esfuerzo tributario que se supone fue establecido de manera igualitaria. La reasignación de la carga tributaria paradójicamente favorece a quienes incurrieron en mora y se acentúa en términos reales respecto de quienes observaron la ley.”

17. Por último, el precedente analizado caracteriza al **principio de justicia tributaria**, como un mandato más general, que obliga a que el Legislador, no obstante, es titular de una competencia amplia para definir las obligaciones tributarias, a abstenerse de imponer previsiones incompatibles con la defensa de un orden justo, lo cual tiene un vínculo intrínseco con el tratamiento equitativo entre contribuyentes y hechos generadores del tributo, así como con la eficacia en el recaudo fiscal. En términos de la jurisprudencia constitucional “[e]l principio de justicia tributaria, por su parte, ha sido interpretado como una síntesis de todas las exigencias constitucionales que enmarcan el ejercicio del poder impositivo del Estado (CP art. 95-9). Además de incorporar las exigencias de equidad y progresividad antes mencionadas, también reclama un sistema tributario eficiente, capaz de asegurar un efectivo control de la recaudación de los dineros públicos. Así pues, al lado de la equidad y la progresividad, la eficiencia también constituye un componente medular de la justicia tributaria, dado que la ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, en tanto el incumplimiento de sus obligaciones impositivas por parte de algunos contribuyentes conduce a que el sostenimiento de los gastos e inversiones públicas solo se haga a costa de los contribuyentes cumplidos.

18. A partir de lo expuesto, la Sala concluye que el principio de igualdad, así como los principios de equidad y justicia tributaria, operan como marco para la acción del Legislador en materia impositiva. Sin embargo, en la medida en que el Congreso tiene un amplio margen de configuración sobre este asunto, la inconstitucionalidad de las previsiones legales debe sustentarse no solo

en la acreditación sobre un tratamiento diverso entre contribuyentes o situaciones jurídicas, sino que el mismo debe ser injustificado, manifiestamente desproporcionado o contrario al régimen constitucional que informa al sistema tributario (...). (Corte Constitucional, 2018).

Más recientemente, el máximo órgano de la Jurisdicción Constitucional analizó una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 92 (parcial) de la Ley 2010 de 2019, “por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.

La demanda de inconstitucionalidad sostiene que el aparte normativo acusado, esto es, la adición del parágrafo 7° al artículo 240 del Estatuto Tributario, es contrario a la Constitución porque prevé una diferencia de trato tributario entre las instituciones financieras y las demás sociedades, la cual consiste en que la norma establece una sobretarifa del impuesto de renta para las instituciones financieras. En criterio de los demandantes, el trato diferenciado es contrario a la Constitución Política y carece de justificación por dos razones: 1. El principio de equidad tributaria exige que la tarifa se aplique en función de la capacidad contributiva, la cual se determina por la cuantía de la base gravable y no de la actividad del contribuyente. 2. La diferencia de trato “carece de justificación, a partir de la aplicación de un *test estricto de igualdad*. Al respecto, indican que el patrón de comparación relevante para valorar las diferencias y similitudes entre las entidades financieras y las demás sociedades es la producción de utilidades, que es la medida de la capacidad económica. Frente a la producción de utilidades, sostienen que entre las instituciones financieras y las demás sociedades *son más importantes las semejanzas que las diferencias y, por lo tanto, debería existir un trato igual*. Lo anterior, porque todas operan en un régimen económico y jurídico igual, y la circunstancia de que las instituciones financieras tengan una función primordial en la economía del país y estén autorizadas para el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos públicos, no implica que *desarrollen una actividad que per se les genere mayor capacidad de tributación*”.

Al resolver esta demanda de inconstitucionalidad, la Corte se pronunció en torno al principio de equidad tributaria. Así, la corte indicó:

“(…) 66. Según el alcance que le ha dado la jurisprudencia constitucional, el principio de equidad constituye una manifestación de la igualdad en el campo impositivo, **pese a lo cual no puede ser entendido como un deber formal que impone que todos los contribuyentes paguen necesariamente los impuestos, tasas y contribuciones con los mismos porcentajes y bajo un criterio rígidamente matemático que mida a todos con el mismo rasero.** Tampoco es posible pretender una igualdad absoluta de los efectos que una disposición legal tenga en cada uno de quienes se ven afectados por los efectos por ella generados. **Entonces, este principio no se concreta en el señalamiento de reglas uniformes que cobijen todas las situaciones bajo disposiciones idénticas, pues no supone la paridad entre todos los contribuyentes, y tampoco la igualdad absoluta de los efectos que una disposición legal tenga en cada uno de quienes se ven afectados por los efectos por ella generados.**

67. Lo que el principio de equidad exige es que, en la determinación de los tributos, el legislador deba considerar la capacidad económica de los obligados, con

el objeto de evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Para esto, es necesario tener en cuenta la situación del contribuyente y su capacidad de pago, en relación con lo cual adquieren connotación las nociones de equidad horizontal y equidad vertical. La primera impone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago; mientras que la segunda, que se identifica con el mandato de progresividad de los tributos, ordena distribuir la carga tributaria de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor proporción de gravamen.

68. En reciente decisión, la Corte precisó que (i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de manera tal que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto. En otras palabras, mientras la equidad horizontal se funda en la comparación entre capacidades económicas de los sujetos pasivos del tributo, la equidad vertical se refiere a que el mayor peso, en cuanto al deber de contribuir al financiamiento de los gastos de funcionamiento e inversión del Estado, debe recaer sobre aquellos contribuyentes que tienen mayor capacidad económica, lo que supone que este tipo de equidad deliberadamente comporta un trato diferenciado[,] pero no inequitativo ni injusto.

69. La Corte Constitucional ha indicado que el principio de equidad tributaria en su dimensión horizontal es una clara manifestación del principio de igualdad en las cargas públicas. Lo anterior, en tanto dicho principio (i) es eminentemente relacional y se funda en la comparación entre capacidades económicas de los sujetos pasivos del tributo; y (ii) exige que, en la formulación singular de las normas impositivas, [el legislador] respete en la mayor medida posible los mandatos que derivan del principio de igualdad y se abstenga de imponer cargas o beneficios tributarios irrazonables y **desproporcionados** fundados en criterios infrainclusivos o suprainclusivos”. (Corte Constitucional, 2021).

El anterior desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional en torno a los principios de equidad y justicia tributaria consagrados en los artículos 95 y 363 de la Carta Política constituye el punto de partida sobre el cual se sustenta la presente iniciativa legislativa, la cual tiene como finalidad modernizar la regulación legal del impuesto sobre vehículos automotores con el fin de asegurar la vigencia del principio de equidad tributaria en su cobro.

Ahora bien, la regulación actual del impuesto sobre vehículos automotores en Colombia se encuentra contenida en la Ley 488 de 1998, la cual dispone que el impuesto sobre vehículos automotores se liquida por un año fiscal de 365 días, que inicia desde el primero (1°) de enero hasta el treinta y uno (31) de diciembre de cada periodo correspondiente. (Ley 488, 1998, art. 144).

Al respecto, el honorable Consejo de Estado, ha señalado:

“(…) el impuesto de vehículos automotores **debe declararse y pagarse anualmente**, ante los departamentos o el Distrito Capital, dependiendo de dónde se encuentre matriculado el respectivo vehículo; así como dentro de los plazos y ante las instituciones financieras que señalen tales entes territoriales, utilizando para ello los formularios prescritos por el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, modificado por el artículo 106 de la Ley 633 de 2000. Armónicamente, el artículo 147 ejusdem

delegó las actividades de recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución como actuaciones de administración y control del impuesto, en el departamento o distrito en cuya jurisdicción se debiere pagar”. (Consejo de Estado, 2022).

En ese contexto, el presente proyecto de ley tiene como objetivo, introducir modificaciones en el hecho generador del impuesto de vehículos automotores y en su causación, con el fin de armonizarlas con las restricciones vehiculares producto de facultades administrativas y de policía ejercidas en las entidades territoriales, las cuales tienen como finalidad regular el tránsito y disminuir la contaminación ambiental.

Cabe destacar que el Congreso de la República goza de la competencia para modificar el impuesto sobre vehículos automotores, en virtud de su poder tributario pleno, el cual ha sido abordado por la jurisprudencia, en los siguientes términos:

“(…) Se trata de una intervención apoyada en el poder tributario pleno, que permite crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos en el marco de los artículos 150 [12], 300 [4] y 313 [4] de la CP. Tan es así que el Congreso puede llegar a modificar el régimen legal de un impuesto territorial con disminución del recaudo efectivo de recursos o incluso extinción por razones de conveniencia u oportunidad, en tanto facultades implícitas consustanciales al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria. En todo caso, la amplia discrecionalidad del legislador debe respetar los mandatos constitucionales y, en particular, la autonomía de las entidades territoriales, en punto a las actividades de recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución, como actuaciones de administración y control del impuesto, que el artículo 147 de la Ley 488 de 1998 asignó al departamento o distrito en cuya jurisdicción se debía pagar el impuesto de vehículos automotores (...)”. (Ibídem).

En concordancia, tenemos que en su oportunidad, la Sentencia C-720 de 1999 señaló en relación con el poder tributario del Congreso de la República, lo siguiente:

“(…) Como lo ha reiterado esta Corporación, “el poder tributario del legislador es pleno. Por esta razón, puede crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos, sin que con ello afecte lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta. En este orden de ideas, el Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad, como quiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria.

Las consideraciones realizadas hasta ahora son suficientes para desestimar los cargos formulados contra las disposiciones parcialmente demandadas, por violación de lo dispuesto en el artículo 362 de la Constitución.

No obstante, no sobra reiterar que si bien el legislador tiene un amplísimo margen de acción respecto al diseño del sistema de finanzas intergubernamentales, lo cierto es que debe proceder de manera tal que no afecte los principios de razonabilidad y proporcionalidad que protegen la autonomía de las entidades territoriales frente a injerencias arbitrarias del nivel central de gobierno. Sobre este tema esta Corporación ya ha señalado.

“Es claro para la Corte Constitucional que la garantía de la propiedad privada que ampara los bienes

y rentas fiscales de las entidades territoriales, no tiene el alcance de negar la facultad del Congreso de establecer los tributos que aquéllas están autorizadas para imponer y cobrar; así como las características y elementos esenciales que los conforman. Entendida de otra manera esta garantía, quedaría sin explicación el papel de la ley cuando la Constitución apela a ella al consagrar en cabeza de las asambleas y concejos municipales un poder impositivo residual y condicionado (CP arts. 300-4, 313-4 y 338). El Congreso, por su parte, debe hacer uso razonable de esta función, si pretende que sus preceptos sean constitucionales, pues, en el marco de la autonomía de las entidades territoriales, resulta fundamental que éstas puedan “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (CP art. 287-3)”.

Pues bien, de acuerdo con el anterior sustento jurisprudencial, no cabe duda que el Congreso de la República tiene la competencia constitucional para modificar impuestos, esto es, regular todo lo pertinente a sus elementos, toda vez que, de otra manera, quedaría sin explicación el papel de la ley cuando la Constitución apela a ella al consagrar en cabeza de las Asambleas y Concejos Municipales un poder impositivo residual y condicionado. Ahora, el Congreso debe hacer un uso razonable de esta función, haciendo uso de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, los cuales son tenidos en cuenta en el presente proyecto de ley, pues, aunque con la medida eventualmente podría reducirse el recaudo efectivo de recursos por concepto del impuesto vehicular, lo cual está permitido en virtud del poder tributario del Congreso, no es menos cierto que esta iniciativa legislativa no afecta los principios de razonabilidad y proporcionalidad que protegen la autonomía de las entidades territoriales, toda vez que la modificación propuesta no interfiere en la propiedad de los recursos recaudados, ni su destinación, si no que se ocupa de generar mayor equidad en el cobro del impuesto, regulando lo pertinente a los elementos del tributo relacionados con el hecho generador y la causación del tributo, teniendo en cuenta que existen normas de orden territorial que restringen el tránsito de vehículos en determinados días y horarios durante todo el año, en virtud de las facultades legales de Alcaldes y Gobernadores, con el fin de regular el tránsito y contribuir a la disminución de los índices de contaminación del aire, entre otros aspectos y que generan –ya sea indeseadamente– un impacto de inequidad en el pago del impuesto vehicular.

IV. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA

El sector automotor ha sido objeto de regulación estatal en muchos países del mundo, entre otros aspectos, a través de impuestos que gravan directa o indirectamente los vehículos, como una medida para reducir las externalidades negativas que estos generan y como una forma de contribuir a las finanzas públicas.

Dentro de las medidas tributarias implementadas en la mayoría de los países del mundo, se encuentran las siguientes:

- Impuestos sobre la compra y el registro de vehículos automotores.
- Impuestos periódicos que se pagan por la propiedad o uso del vehículo.
- Impuestos ambientales o de obsolescencia.
- Impuestos a combustibles fósiles. (EConcept AEI, 2016).

De acuerdo con el informe de consultoría de la empresa EConcept AEI (ibídem), el impuesto sobre la propiedad de vehículos es uno de los impuestos más

generalizados en el contexto internacional, siendo la base gravable más común en otros países la determinada por la cilindrada, la potencia del motor, peso bruto vehicular y/o número de ejes, es decir, prima el criterio ambiental.

En su informe la agencia consultora señala que, a diferencia del contexto internacional, en nuestro país, el impuesto a la propiedad sobre vehículos automotores recae principalmente sobre los vehículos particulares y su base gravable se calcula teniendo en cuenta fundamentalmente el valor comercial de los mismos.

En Colombia, el impuesto sobre vehículos automotores se encuentra regulado por la Ley 488 de 1998, el cual sustituyó el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento, el impuesto de timbre nacional de automotores y el impuesto unificado de vehículos del Distrito Capital. (Ley 488, 1998, art. 138) El denominado impuesto vehicular de automotores se paga anualmente sobre la base gravable que fija el Ministerio de Transporte determinado por el avalúo comercial y es liquidado por los entes territoriales.

De manera paralela a las regulaciones de carácter tributario, se han expedido normas de tránsito en distintas ciudades del país que establecen medidas de restricción vehicular conocidas como “Pico y Placa”, con el objetivo de mejorar la movilidad vial y disminuir los índices de contaminación ambiental por la emisión de gases contaminantes.

Si bien el “Pico y Placa” implementado en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla o Cartagena han contribuido a la disminución del tráfico vehicular y a la reducción de los índices de contaminación del aire, estas medidas no han proporcionado una solución definitiva a la problemática, lo que ha llevado a que en los últimos años las autoridades locales opten por incrementar los horarios de restricción vehicular, buscando de esta manera mejorar los indicadores en materia ambiental y de tránsito. Pese a los beneficios que reporta esta medida en las materias antes anotadas, es importante tener en cuenta su impacto en materia tributaria, pues las mismas afectan de manera directa a los ciudadanos obligados a pagar el impuesto sobre vehículos automotores, el cual en su diseño actual no tiene en cuenta los efectos negativos de la medida de “Pico y Placa” y cómo estos efectos afectan la capacidad de pago de los contribuyentes. Por ejemplo: Mientras un propietario paga un tributo por la propiedad o tenencia de su vehículo el cual es liquidado por la totalidad del año gravable, en algunas ciudades como Bogotá y Cartagena, solo puede usarlo durante nueve meses del año.

Aunque, el impuesto sobre vehículos automotores es un tributo sin contraprestación, es decir, no guarda relación directa e inmediata con un beneficio obtenido por el contribuyente, no puede desconocerse que en el actual contexto de ajustes normativos en torno a la agenda del cambio climático, correlativamente es necesario modernizar la regulación tributaria en materia del impuesto vehicular, con el fin de garantizar el principio de equidad tributaria, toda vez que en la actualidad, los ciudadanos están asumiendo una carga desproporcionada, en varios sentidos, a saber: 1. Asumiendo el costo medioambiental a través de las restricciones en el uso de su vehículo, costo que vale la pena señalar es multifactorial y no es homogéneo. Dicho costo medioambiental es multifactorial en el entendido que la contaminación proviene de varios factores en su gran mayoría de las emisiones producidas por buses y camiones de carga pesada y de la producción industrial, y además no es homogéneo, en la medida en que la restricción recae sobre cualquier carro particular, a pesar que hay unos automotores que contaminan más que otros y 2. Al tener que pagar el impuesto vehicular liquidado

con base en la totalidad del año gravable, sin que se tengan en cuenta los periodos de la restricción de tránsito.

Lo anterior desconoce los principios de equidad y justicia tributaria, toda vez que, como ya se indicó, la actual forma de liquidar el impuesto vehicular no tiene en cuenta las restricciones que resultan de la aplicación de normas locales para regular el tránsito y disminuir la contaminación del aire, que limitan el ejercicio del derecho de propiedad sobre los vehículos al impedir su uso en determinados días a la semana, situación que a la fecha no ha sido tenida en cuenta por el legislador, por lo que se hace necesario, en aras de garantizar los citados principios, que se pondere la distribución de las cargas y de los beneficios en el impuesto sobre vehículos automotores para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Cabe anotar que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional “*Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión*” (Corte Constitucional, 2019).

Es por ello que resulta imperativo introducir modificaciones al impuesto vehicular en Colombia, con el fin de garantizar el respeto del principio de equidad tributaria, dando plena vigencia a la Constitución Política, que establece: “*El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad*”. (Const. 1991, art. 363) (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

Ahora bien, aunque las rentas recaudadas por concepto del Impuesto Vehicular fueron cedidas a las entidades territoriales, no puede perderse de vista que tal circunstancia no altera la naturaleza del impuesto de carácter nacional, tal como lo señaló la Honorable Corte Constitucional:

“(…) La aplicación del criterio orgánico al caso que se estudia conduce a afirmar que el impuesto de vehículo automotor es un impuesto de carácter nacional. Ciertamente, dicho tributo se encuentra establecido por la Ley 488 de 1998, sin que para su perfeccionamiento se requiera decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción”. (Corte Constitucional, 1999).

Por lo anterior, al ser un impuesto de carácter nacional, el Congreso de la República goza de la competencia para regular todos los aspectos del tributo, sin que ello implique en manera alguna vulneración de la autonomía de las entidades territoriales.

Impuestos sector automotor en Colombia e impuesto vehicular.

El sector vehicular representa una fuente importante de ingresos fiscales en Colombia. En esencia existen dos tipos de impuestos que pagan los propietarios de vehículos: el impuesto a la gasolina y al ACPM y el impuesto vehicular de automotores.

El impuesto sobre la gasolina y al ACPM es un impuesto de carácter nacional, regulado por la Ley 1607 de 2012, la cual establece en su artículo 167 que el hecho generador de este gravamen es: “la venta, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de gasolina y ACPM”. Los recursos recaudados por este impuesto son de libre destinación y se invierten en la nación, municipios y departamentos.

Por su parte, el impuesto sobre vehículos automotores fue creado por la Ley 488 de 1998, como un tributo

sustitutivo de los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, de circulación y tránsito y del unificado de vehículos del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

Dentro de los antecedentes históricos del impuesto sobre vehículos automotores o impuesto vehicular, encontramos:

- **Impuesto de circulación y tránsito:** También conocido como impuesto municipal a vehículos automotores, se trataba de un impuesto de carácter municipal, el cual fue creado por el Decreto 1593 de 1966 y posteriormente adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, que en el parágrafo único del artículo 1° disponía:

“**Artículo 1°.**

(…)

Parágrafo.

(…)

El Distrito Especial y los Municipios continuarán autorizados para gravar con el impuesto de circulación y tránsito los vehículos de tracción mecánica.

Los tractores y demás máquinas agrícolas no pagarán impuesto de tránsito por las vías públicas, siempre que lo hagan con sujeción a las disposiciones sobre transporte por carretera”. (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

En cuanto a la tarifa de este impuesto, el artículo 49 de la Ley 14 de 1983, disponía lo siguiente:

“**Artículo 49.** Los vehículos automotores de uso particular serán gravados por los municipios por concepto del impuesto de circulación y tránsito de que trata la Ley 48 de 1968, con una tarifa equivalente al dos por mil (20/00) de su valor comercial.”

Parágrafo. *Quedan vigentes las normas expedidas por los Concejos Municipales que regulen este impuesto respecto de vehículos de servicio público, así como las que hubieren decretado exenciones del mismo”. (Negrilla y subrayado fuera de texto original).*

Tal como se observa, la tarifa del impuesto estaba determinada en razón a un porcentaje determinado del valor comercial del vehículo.

A través de esta ley también se cedió el impuesto de timbre a los Departamentos, Intendencias, Comisarías y al Distrito Especial de Bogotá, disponiendo en consecuencia que dicho impuesto sería recaudado por las referidas entidades territoriales.

- **Impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores:** Este impuesto fue creado mediante el Decreto 1593 de 1966. El hecho generador de este tributo correspondía a los recibos de pago que expedieran las autoridades municipales, por concepto de impuesto municipal a vehículos automotores de servicio particular.

Es decir, cada vez que se expedía un recibo de pago por concepto de impuesto municipal a vehículos automotores de servicio particular, se causaba el impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores, cuya tarifa estaba determinada de acuerdo con el modelo del vehículo y el peso de los mismos.

- **Impuesto unificado de vehículos del Distrito Capital:** Este impuesto fue creado por la Ley 223 de 1995, que a través del artículo 179 autorizó al Distrito Capital para fusionar el impuesto de Timbre Nacional con el de Circulación y Tránsito, de los vehículos matriculados en Bogotá.

Las anteriores disposiciones sobre impuestos a vehículos automotores en Colombia estuvieron vigentes hasta el año 1998, cuando por medio de la Ley 488 de

1998 se unificaron los tributos anteriormente referidos, consagrándose un solo impuesto sobre vehículos automotores de carácter nacional, cuya renta se cedió a las entidades territoriales.

Es un impuesto autónomo, directo y de periodo anual, cuyo recaudo se destina a las entidades territoriales (municipios, distritos, departamentos y Distrito Capital de Bogotá), las cuales se encargan de administrarlo. Este impuesto grava la propiedad y posesión de los vehículos automotores nuevos, usados e internados temporalmente al territorio nacional, salvo los vehículos señalados en el artículo 141 de la Ley 488 de 1998, que en el siguiente párrafo se relacionan. El impuesto sobre vehículos automotores tiene como sujeto pasivo a los propietarios o poseedores de los vehículos automotores no exentos del tributo y se causa el 1° de enero de cada año, excepto en el caso de los vehículos automotores nuevos, para los cuales la Ley prevé la causación en la fecha de la solicitud de inscripción en el registro terrestre automotor, correspondiente a la fecha de la venta, o en la fecha de la solicitud de internación, en el caso de los vehículos internados temporalmente al territorio nacional.

Los vehículos exceptuados del pago de este impuesto son:

- Las bicicletas
- Motonetas
- Motocicletas con motor hasta de 125 c.c. de cilindrada
 - Los tractores para trabajo agrícola, trilladoras y demás maquinaria agrícola.
 - Los tractores sobre oruga, cargadores, mototrillas, compactadoras, motoniveladoras y maquinaria similar de construcción de vías públicas;
 - Vehículos y maquinaria de uso industrial que por sus características no estén destinados a transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público.
 - Los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga.

La base gravable del impuesto está determinada por el valor comercial de cada vehículo la cual es establecida en una resolución que expide el Ministerio de Transporte todos los meses de noviembre del año inmediatamente anterior. Esta tabla clasifica los vehículos automotores de acuerdo a su tipo y características, ya sea automóviles, camperos y camionetas; vehículos de carga o transporte de pasajeros.

Para el caso de los vehículos de servicio público (el cual se cobra solo en Bogotá, D.C.) y las motocicletas, no se aplica una tarifa diferencial dependiendo del avalúo comercial, es decir, la tarifa es la misma, sin tener en cuenta el avalúo comercial del vehículo.

Vale la pena señalar que los vehículos de servicio público (excepto en la ciudad de Bogotá), están exentos del pago del impuesto.

Es importante mencionar que en el caso del Distrito Capital se cobra el impuesto sobre vehículos automotores a los vehículos de servicio público en virtud de la facultad establecida en el inciso 2° del artículo 138 de la Ley 488 de 1998 que establece:

“(…) El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá podrá mantener el gravamen a los vehículos de servicio público que hubiere establecido antes de la vigencia de esta ley”.

Sin embargo, a dichos vehículos se les cobra una tarifa que no tiene en cuenta el rango de avalúo, si no que a todos los vehículos públicos se les cobra una tarifa general del 0.50% de su avalúo, cualquiera que este sea, pese a que como ya se indicó, la contaminación que estos emiten llega ser 10 veces mayor al de un carro particular.

En el caso de los vehículos nuevos, la base gravable está constituida por el valor total registrado en la factura de venta sin incluir el IVA, o cuando son importados directamente por el usuario propietario o poseedor, por el valor total registrado en la declaración de importación.

En cuanto a la tarifa a aplicar para liquidar el impuesto sobre vehículos automotores, esta es definida anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante un decreto que reajusta los valores absolutos del impuesto dependiendo del tipo de vehículo, rango de avalúo y tarifa. Para la vigencia 2022, quedó determinado de la siguiente manera:

Vehículos particulares:

a) Hasta \$50.954.000	1,5%
b) Más de \$50.954.000 y hasta \$114.644.000	2,5%
c) Más de \$114.644.000	3,5%

Decreto 1739 del 16 de diciembre de 2021.

Los vehículos cuya base gravable está entre \$50.954.000 y \$114.644.000 pagan el 2.5% sobre este valor, y los vehículos cuya base gravable está por encima de \$114.644.000 pagan el 3.5% sobre este valor.

En el caso de las motocicletas, sucede un fenómeno parecido al de los vehículos de servicio público en la ciudad de Bogotá, a los cuales se les cobra una tarifa general, sin importar el valor del avalúo, pues las que están sometidas a este gravamen, es decir, las motocicletas de más de 125 cm³ se les cobra actualmente una tarifa general del 1.50% de su avalúo, es decir no existe un rango de avalúos como en el caso de los carros particulares.

En síntesis, el impuesto sobre vehículos automotores en Colombia se cobra actualmente de la siguiente manera:



Fuente: El sector de vehículos en Colombia.

Características y propuestas de mejora a su régimen impositivo. EConcept AEI – Actualizado a 2022.

En cuanto a la distribución del recaudo del impuesto, sanciones e intereses, el artículo 150 de Ley 488 de 1998 establece que el 80% corresponde al departamento y el 20% al municipio donde se encuentra matriculado el vehículo. Bogotá tiene la particularidad de que le corresponde la totalidad del impuesto recaudado en su jurisdicción. Así lo dispone el citado artículo:

“Artículo 150. Distribución del recaudo. Del total del recaudo por concepto del impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración. El gobierno nacional determinará el máximo número de días que podrán exigir las entidades financieras como reciprocidad por el recaudo del impuesto, entrega de las calcomanías y el procedimiento mediante el cual estas abonarán a los respectivos entes territoriales el monto correspondiente.

Parágrafo. Al Distrito Capital le corresponde la totalidad del impuesto recaudado en su jurisdicción”.

La liquidación del impuesto está a cargo de la gobernación a la que pertenece el municipio donde se encuentra matriculado el vehículo. Son las secretarías de hacienda de cada municipio las encargadas de cobrar, recibir y administrar los recursos percibidos por el impuesto vehicular, además de enviar mensualmente al Ministerio de Transporte la relación de los vehículos que han sido registrados para ser incluidos en sistema de información de bases gravables.

Restricciones en el tránsito de vehículos en Colombia y su impacto en el impuesto sobre vehículos automotores

En 1998 se implementó por primera vez una medida de restricción vehicular en el país. La medida tuvo origen en 1995, cuando el Concejo de Bogotá por medio del Acuerdo 3 de 1995 restringió la circulación vehicular en Santa Fe de Bogotá, durante dos días a la semana, de acuerdo con el número de placa del vehículo, pero esta medida entró en vigencia a partir de la expedición del Decreto Distrital 626 de 1998, a través del cual el ex Alcalde Enrique Peñalosa reglamentó medidas para el mejor ordenamiento del tránsito de vehículos en las vías públicas de Santa Fe de Bogotá, D. C., en adelante conocido como “Pico y Placa”, como una medida para superar la congestión vial, y para garantizar un desplazamiento satisfactorio de los vehículos dentro de los márgenes de seguridad y tranquilidad en la ciudad capital, todo lo anterior, en virtud de las facultades otorgadas a los Alcaldes en el Decreto 1344 de 1970, Código Nacional de Tránsito Terrestre vigente para la época.

Sin embargo, esta medida temporal se perpetuó en la capital y fue adoptada por ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla.

Desde la expedición del Decreto Distrital 626 de 1998, el pico y placa ha experimentado distintas modificaciones, sin embargo, la medida se ha tornado cada vez más restrictiva, no solo en la capital del país, sino además en otras ciudades capitales como se anotaba en líneas anteriores.

En el caso de la ciudad de Bogotá, la falta de estudios técnicos antes y después de su implementación incentivó la compra de un segundo y tercer carro, generando un aumento significativo del parque automotor en la capital. Esto ocasionó que las administraciones distritales ampliaran la restricción vehicular con el paso del tiempo, pasando de una franja horaria diaria a un día completo.

Con el argumento de mejorar la calidad del aire y gestionar el tráfico ante el inicio de nuevas obras viales, la actual administración distrital amplió la restricción vehicular a través del Decreto 002 de 2022 “Por medio del cual se modifican los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Distrital 575 de 2013”. Con esta modificación del pico y placa se pasó de una restricción de 8 horas diarias a 15 horas diarias, tres veces a la semana. Esto quiere decir

que desde 1998 al día de hoy se pasó de una restricción de 8 horas semanales a 45 horas semanales.

La implementación de las medidas de restricción vehicular a nivel territorial, conocidas como “Pico y Placa” como estrategias de política pública a nivel territorial para la regulación del tránsito y la reducción de los índices de contaminación del aire por emisiones de material particulado ha traído consigo la intensificación de los días y horarios de restricción en varias capitales del país, tal como es el caso de la ciudad de Bogotá, D. C., en la que el “Pico y Placa” durante la vigencia 2022 tuvo las siguientes modificaciones:

- Amplió el horario de restricción para los vehículos particulares en días hábiles desde las 6:00 a. m. hasta las 9:00 p. m. de acuerdo con el número de la placa.
- Amplió la restricción a los nueve corredores de ingreso a Bogotá los días de retorno a la ciudad en puentes festivos distribuyendo la entrada entre placas pares e impares después del mediodía.

Cabe señalar que antes de la introducción de estas modificaciones, el horario de restricción para los vehículos particulares en días hábiles regía desde las 6:00 a.m. hasta las 8:30 a.m. y desde las 3:00 p. m. hasta las 7:00 p. m. y no existía restricción vehicular en los nueve corredores de ingreso a Bogotá los días de retorno a la ciudad en puentes festivos.

En ciudades como Cartagena, también se ha adoptado este modelo de intensificación de los días y horarios de restricción vehicular, así, por ejemplo, a través del Decreto 0522 del 31 de marzo de 2022, la Alcaldía estableció que los conductores que tengan pico y placa no se podrán movilizar por la ciudad entre las 7:00 a. m. y las 8:00 p. m. y para el caso de los taxis la restricción es de 24 horas, pues la medida aplica desde las 6:00 a. m. hasta las 6:00 a. m. del día siguiente.

Para el caso de la ciudad de Medellín, la medida del Pico y Placa rige según la terminación de la placa entre los días lunes a viernes, de 5:00 a. m. hasta las 8:00 p. m.

Si bien la medida buscaba el control del tráfico y disminución de los índices de contaminación, esta trajo consigo efectos adversos en términos económicos por la disminución del tiempo “útil” de los vehículos. El impacto económico de la medida del pico y placa no ha sido estudiado ampliamente, pero existen algunas aproximaciones en varias ciudades donde se ha implementado la medida que permiten identificar situaciones que afectan directamente el bolsillo de los ciudadanos. Actualmente la medida rige para las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla, Cartagena, Cali, Manizales, Medellín, Pasto, Pereira, Cúcuta y Armenia, donde la medida es más restrictiva en término de número de horas diarias en las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Medellín, Cartagena, Manizales y Pasto y menos restrictiva con franjas horarias en la mañana y en la tarde en Barranquilla, Cali, Pereira, Cúcuta y Armenia como se mencionó anteriormente.

En el año 2009 el que fuera en ese momento académico de los temas de transporte en el país y posteriormente secretario de movilidad de Enrique Peñalosa para el período 2016-2019, afirmaba que “Cuando una persona decide utilizar el automóvil lo hace porque obtiene una utilidad, es decir, porque el viaje que realiza contribuye a su bienestar; y además, en la mayoría de los casos, contribuye a aumentar el producto y el bienestar de la sociedad. Por eso mismo el restringir la movilidad implica pérdidas considerables para el bienestar de las personas y para la economía de la ciudad²².” Afirmación

²² <https://razonpublica.com/la-ampliaciel-pico-y-pla->

que refleja las consecuencias directas de este tipo de medidas que no se ven recompensadas desde el ámbito tributario para los ciudadanos.

En su tesis doctoral³ El exsecretario Bocarejo afirma que para el año 2008 se podían estimar las pérdidas por consecuencia del pico y placa en varias ciudades del mundo (Londres, París, Santiago y Bogotá) en alrededor de 150 millones de dólares al año. Cifra nada despreciable si tenemos en cuenta que para el caso de Bogotá la medida cumple más de 20 años y en el país son cada vez más las ciudades que se suman a esta iniciativa como alternativa para el control del tráfico, lo que aumenta los costos económicos considerablemente.

Es claro que la medida del pico y placa trae consigo consecuencias económicas para los hogares por la imposibilidad de no poder utilizar el vehículo todos los días, lo que implica gastos adicionales en transporte no solo para el dueño del vehículo, sino para todo su núcleo familiar. Costos que se acentúan aún más si el vehículo es utilizado para llevar a los hijos al colegio, realizar transporte de adultos mayores o como medio de trabajo en una micro o mediana empresa.

Es por lo anterior que se plantea este ajuste legislativo razonable en tanto el reparto de las cargas tributarias, buscando que la causación del impuesto sea liquidada en razón al ejercicio pleno de la propiedad y posesión como su hecho generador; entendiendo que estos se componen del uso, goce y disposición, o, en su defecto, el ánimo de tenerlo, pero que se ve restringido de manera unilateral por la administración sin que esto tenga mayor repercusión en asuntos tributarios.

Hay que recordar que aunque en la relación administrado-Estado, este último ejerce una posición dominante, no por ello puede imponer medidas arbitrarias que impliquen un desbalance y extralimitación a los principios tributarios constitucionalmente reconocidos y que deben ser efectivos en el sistema tributario.

Tal como se evidencia, la principal política en materia de movilidad en tres de las grandes capitales del país es el “Pico y Placa”, que si bien, no es una medida nueva en nuestro país, ha venido ampliándose e intensificándose en los últimos años sin que se adopten medidas en materia tributaria que restablezcan el principio de equidad en el cobro del impuesto sobre vehículos automotores, como respuesta a las afectaciones que las medidas de pico y placa conllevan para los contribuyentes.

En ese contexto y dado que son cada vez más las entidades territoriales que adoptan las medidas de restricción vehicular, en la actualidad 11 ciudades como se mencionó anteriormente, se hace necesario introducir modificaciones a la Ley 488 de 1998 en materia del impuesto sobre vehículos automotores, que no implica concesión de exenciones ni tratamientos preferenciales, sino corregir las deficiencias que este impuesto presenta en el cumplimiento de los principios constitucionales en el sistema tributario para la correcta actividad impositiva a nivel territorial en relación con el cobro del impuesto sobre vehículos automotores.

En ese sentido, el presente proyecto de ley propone la modificación de los artículos 140 y 144 de la Ley 488 de 1998, en el sentido de especificar el alcance del hecho generador, como es el de la propiedad, en cuanto a sus atributos, para su adecuada causación en el período

gravable que no impida ninguno de estos por medidas administrativas que los restringen y en ese mismo sentido se liquide el impuesto, estableciendo que, para aquellos municipios en los que se encuentren vigentes medidas de restricción vehicular el impuesto se causará únicamente por el período en que efectivamente es posible la circulación del vehículo, esto es, durante el período de tiempo o días en los que no le aplique al vehículo la correspondiente medida de pico y placa.

La modificación introducida regirá únicamente para los vehículos matriculados en el municipio o distrito en donde aplica la medida de restricción vehicular que demuestren circulación permanente, lo cual se acreditará mediante la dirección informada en la declaración del impuesto, la cual deberá corresponder a la entidad territorial sujeto activo de la obligación tributaria, como una medida para prevenir la evasión. Además de los beneficios para los contribuyentes, de este modo se incentiva que los vehículos sean matriculados efectivamente en la entidad territorial en donde normalmente circulan.

Adicionalmente, la medida no aplicará para aquellos propietarios de vehículos que, en virtud de normas de orden territorial, estén sufragando el pago de tarifas para el acceso a zonas de restricción vehicular, que permiten circular en los horarios restringidos de pico y placa a cambio de un pago y compensación social, teniendo en cuenta que la finalidad de esta ley es la de proteger a los contribuyentes que no tienen acceso al uso de su vehículo en los días de restricción.

Ahora bien, esta medida se adecúa a un propósito constitucional, toda vez que la actual forma de causación del impuesto sobre vehículos automotores afecta la capacidad de pago de los contribuyentes que, al ser objeto de la restricción vehicular, asumen una carga desproporcionada consistente en la asunción de mayores costos tales como: acceso a alternativas de transporte ya sea del mismo propietario o poseedor del vehículo, de su núcleo familiar, de los bienes que transporta o servicios que ejecuta por medio de su vehículo cuando este es empleado para desarrollar determinada actividad ya sea sin ánimo de lucro o una actividad productiva o económica. En este último caso, si bien, el impuesto sobre vehículos automotores es deducible del impuesto de renta, en los términos establecidos en el artículo 115 del Estatuto Tributario, esto es, siempre que el vehículo contribuya a generar renta o ingresos al contribuyente, es necesario tener en cuenta que gran parte de los propietarios de vehículos automotores no están obligados a declarar renta debido a que su nivel de ingresos no se los hace exigible, de tal manera que, la previsión contenida en el artículo 115 del Estatuto Tributario, no resulta suficiente para garantizar el principio de equidad tributaria en todos los casos.

En este orden de ideas, la presente iniciativa legislativa, tiene un propósito correctivo de las inequidades identificadas en el impuesto vehicular en Colombia, que no busca conceder exenciones ni beneficios sobre el mismo, sino modernizar este impuesto de cara a las mayores cargas públicas que actualmente debe asumir el contribuyente, las cuales están asociadas a la restricción vehicular, lo que hace que el pago del impuesto actualmente resulte inequitativo, en exceso oneroso y por ende, injusto.

Finalmente, aunque la nueva forma de causación del impuesto generará disminución en los ingresos fiscales de los municipios y departamentos del país que cuenten con restricciones vehiculares, no puede perderse de vista que se trata de un restablecimiento del principio de equidad tributaria, más no del otorgamiento de una exención o beneficio, de tal manera que, en estricto

[ca-una-medida-antiecona/](#)

³ Bocarejo JP, 2008, “*Impact économique des politiques liées à la mobilité: les cas de Londres, Paris, Bogotá et Santiago*”, Tesis de doctorado Universidad París Este.

sentido, la medida no está recortando los ingresos de los municipios, sino aplicando un correctivo en la forma de causar y por ende, liquidar el impuesto, acorde con los postulados constitucionales ampliamente desarrollados en precedencia, aunado a lo anterior, el impacto fiscal es compatible con el marco fiscal de mediano plazo, como se expondrá en el capítulo correspondiente. Por tanto, es necesario considerar en mayor medida los impactos positivos que podrá traer consigo esta medida, tales como el incremento de vehículos matriculados en los municipios en donde realmente circulan, aumento del pago del impuesto sobre vehículos automotores debido al mayor número de vehículos matriculados y a causa de la morigeración en la causación del impuesto, generando con todo lo anterior una mejor cultura de pago garantizando así no solo el principio de equidad tributaria sino también principios tan importantes para el sistema como el de eficiencia y eficacia en el recaudo.

IMPACTO FISCAL

El impacto fiscal se causa con base en una corrección en la liquidación del impuesto que se estudia y modifica en este proyecto de ley, pues la medida busca ajustarlo a los criterios de equidad y justicia de las cargas tributarias como objetivos constitucionalmente relevantes del sistema.

Como se justificó en anteriores apartes, el ajuste legislativo que aquí se hace tiene un carácter razonable en tanto el reparto de las cargas tributarias busca que la causación del impuesto sea liquidada en razón al ejercicio pleno de la propiedad y posesión como su hecho generador; entendiendo que estos se componen del uso, goce y disposición, o, en su defecto, el ánimo de tenerlo,

pero que se ve restringido de manera unilateral por la administración sin que esto tenga mayor repercusión en asuntos tributarios.

Hay que recordar que aunque en la relación administrado-Estado, este último ejerce una posición dominante, no por ello puede imponer medidas arbitrarias que impliquen un desbalance y extralimitación a los principios tributarios constitucionalmente reconocidos y que deben ser efectivos en el sistema tributario.

Por lo anterior se considera que aunque el ajuste genera una reducción de ingresos a las entidades territoriales, la misma corresponde a una corrección tributaria que está siendo injustificadamente liquidada en una descompensación de cargas tributarias.

VI. ANÁLISIS POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) y por ser esta iniciativa de carácter general no se configuraría un conflicto de interés. Sin embargo, es necesario aclarar que, el conflicto de interés es un tema a ser considerado de manera individual y particular por el congresista para determinar si el proyecto de alguna manera puede generarle una situación particular que le lleve a presentar un impedimento.

VII. MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Sobre el articulado se presenta la siguiente modificación:

COMO SE PRESENTA	COMO SE PROPONE	EXPLICACIÓN
<i>“Por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto Sobre Vehículos Automotores”</i>	<i>“Por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto Sobre Vehículos Automotores”</i>	Sin modificación
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto Sobre Vehículos Automotores.	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto Sobre Vehículos Automotores.	Sin modificación
Artículo 2°. Adiciónese un párrafo el artículo 140 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así: Artículo 140. Hecho generador. Constituye hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de vehículos gravados. En los departamentos, municipios o distritos en los que se encuentren vigentes normas de restricción del tránsito o circulación de vehículos en la totalidad del territorio de su jurisdicción o en parte de ella, así como en las áreas o regiones metropolitanas, cuando fuere el caso, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 114 de esta Ley para la liquidación del impuesto	Artículo 2°. Modifíquese el artículo 140 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así: Artículo 140. Hecho generador. Constituye hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de vehículos gravados, <u>en los tiempos en que su uso y goce no se restrinja por medidas administrativas de regulación de tránsito expedidas por los departamentos, municipios o distritos donde se encuentren matriculados, siempre que no tengan un carácter sancionatorio.</u> En los departamentos, municipios o distritos en los que se encuentren vigentes normas de restricción del tránsito o circulación de vehículos en la totalidad del territorio de su jurisdicción o en parte de ella, así como en las áreas o regiones metropolitanas, cuando fuere el caso, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 114 de esta Ley para la liquidación del impuesto.	Se modifica el hecho generador para que se articule con la causación.

COMO SE PRESENTA	COMO SE PROPONE	EXPLICACIÓN
<p>Artículo 3°. Adiciónense 3 párrafos al artículo 144 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 144. Causación. El impuesto se causa el 1° de enero de cada año. En el caso de los vehículos automotores nuevos, el impuesto se causa en la fecha de solicitud de la inscripción en el registro terrestre automotor, que deberá corresponder con la fecha de la factura de venta o en la fecha de solicitud de internación.</p> <p>Parágrafo 1°. En los departamentos, municipios o distritos en los que se encuentren vigentes normas de restricción del tránsito o circulación de vehículos en la totalidad del territorio de su jurisdicción o en parte de ella, así como en las áreas o regiones metropolitanas, cuando fuere el caso, se descontarán del período de causación los días de restricción vehicular que apliquen para el vehículo de que se trate.</p> <p>Parágrafo 2°. En el evento que durante el período gravable se expidan normas en las entidades territoriales que aumenten las franjas horarias de restricción vehicular y el impuesto ya haya sido declarado, pero aún no haya sido cancelado, se deberá reliquidar el impuesto a solicitud del interesado (contribuyente), en los términos del artículo 589 del Estatuto Tributario Nacional. En el caso que el impuesto ya haya sido cancelado por el contribuyente, éste deberá solicitar la reliquidación del impuesto, en los términos del artículo 589 del Estatuto Tributario Nacional y la diferencia podrá ser objeto de devolución o tomarse como saldo a favor para el impuesto del siguiente período gravable, a elección del contribuyente.</p> <p>Parágrafo 3°. En el evento que durante el período gravable se expidan normas en las entidades territoriales que disminuyan o deroguen la restricción vehicular y el impuesto vehicular ya haya sido declarado y/o cancelado, no habrá lugar a la reliquidación del impuesto de dicho período, en aplicación del principio de seguridad jurídica</p>	<p>Artículo 3°. Adiciónese 3 párrafos al artículo 144 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 144. Causación. El impuesto se causa el 1° de enero de cada año. En el caso de los vehículos automotores nuevos, el impuesto se causa en la fecha de solicitud de la inscripción en el registro terrestre automotor, que deberá corresponder con la fecha de la factura de venta o en la fecha de solicitud de internación.</p> <p>Parágrafo 1°. En los departamentos, municipios o distritos en los que se encuentren vigentes normas de restricción del tránsito o circulación de vehículos en la totalidad del territorio de su jurisdicción o en parte de ella, así como en las áreas o regiones metropolitanas, cuando fuere el caso, se descontarán del período de causación los días de restricción vehicular que apliquen para el vehículo de que se trate.</p> <p><u>Para efectos de la contabilización de los días que deben ser deducidos del período de causación, la administración tributaria convertirá las horas de restricción a días.</u></p> <p>Parágrafo 2°. En el evento que durante el período gravable se expidan normas en las entidades territoriales que aumenten las franjas horarias de restricción vehicular y el impuesto ya haya sido declarado, pero aún no haya sido cancelado, se deberá reliquidar el impuesto a solicitud del interesado (contribuyente), en los términos del artículo 589 del Estatuto Tributario Nacional. En el caso que el impuesto ya haya sido cancelado por el contribuyente, éste deberá solicitar la reliquidación del impuesto, en los términos del artículo 589 del Estatuto Tributario Nacional y la diferencia podrá ser objeto de devolución o tomarse como saldo a favor para el impuesto del siguiente período gravable, a elección del contribuyente.</p> <p>Parágrafo 3°. En el evento que durante el período gravable se expidan normas en las entidades territoriales que disminuyan o deroguen la restricción vehicular y el impuesto vehicular ya haya sido declarado y/o cancelado, no habrá lugar a la reliquidación del impuesto de dicho período, en aplicación del principio de seguridad jurídica</p>	<p>Se incluye un párrafo aclarando la conversión de horas a días para la liquidación del impuesto</p>
<p>Artículo 4°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el <i>Diario Oficial</i>.</p>	<p>Artículo 4°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el <i>Diario Oficial</i>.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

IX. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir PONENCIA DE PRIMER DEBATE **POSITIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley 102 de 2022 “Por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto sobre Vehículos Automotores”.

Atentamente,



CHRISTIAN GARCÉS
REP. CÁMARA

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 102 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar la ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto Sobre Vehículos Automotores.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 140 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 140. Hecho generador. Constituye hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de vehículos gravados, en los tiempos en que su uso y goce no se restrinja por medidas administrativas de regulación de tránsito expedidas por los departamentos, municipios o distritos donde se encuentren matriculados, siempre que no tengan un carácter sancionatorio.

Artículo 3°. Adiciónese 3 párrafos al artículo 144 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 144. Causación. El impuesto se causa el 1° de enero de cada año. En el caso de los vehículos automotores nuevos, el impuesto se causa en la fecha de solicitud de la inscripción en el registro terrestre automotor, que deberá corresponder con la fecha de la factura de venta o en la fecha de solicitud de internación.

Parágrafo 1°. En los departamentos, municipios o distritos en los que se encuentren vigentes normas de restricción del tránsito o circulación de vehículos en la totalidad del territorio de su jurisdicción o en parte de ella, así como en las áreas o regiones metropolitanas, cuando fuere el caso, se descontarán del período de causación los días de restricción vehicular que apliquen para el vehículo de que se trate.

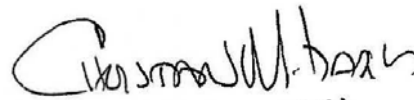
Para efectos de la contabilización de los días que deben ser deducidos del período de causación, la administración tributaria convertirá las horas de restricción a días.

Parágrafo 2°. En el evento que durante el período gravable se expidan normas en las entidades territoriales que aumenten las franjas horarias de restricción vehicular y el impuesto ya haya sido declarado, pero aún no haya sido cancelado, se deberá reliquidar el impuesto a solicitud del interesado (contribuyente), en los términos del artículo 589 del Estatuto Tributario Nacional. En el caso que el impuesto ya haya sido cancelado por el contribuyente, este deberá solicitar la reliquidación del impuesto, en los términos del artículo 589 del Estatuto Tributario Nacional y la diferencia podrá ser objeto de devolución o tomarse como saldo a favor para el

impuesto del siguiente período gravable, a elección del contribuyente.

Parágrafo 3°. En el evento que durante el período gravable se expidan normas en las entidades territoriales que disminuyan o deroguen la restricción vehicular y el impuesto vehicular ya haya sido declarado y/o cancelado, no habrá lugar a la reliquidación del impuesto de dicho período, en aplicación del principio de seguridad jurídica.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial*.



CHRISTIAN GARCÉS
REP. CÁMARA.

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 25 de octubre de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley N°102 de 2022 Cámara, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 488 DE 1998 EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES”, suscrita por el Honorable Representante a la Cámara CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores.

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

1. Antecedentes
 - 1.1. Radicación del proyecto.
 - 1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.
2. Objeto del proyecto de ley
 - 2.1. Contenido del proyecto de ley.
 - 2.2. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.
3. Consideraciones del ponente con respecto al proyecto de ley.
4. Conceptos institucionales
 - 4.1. Federación Nacional de Departamentos
 - 4.2. Asociación Nacional de Ciudades Capitales
5. Conclusiones de las consideraciones del ponente con respecto al Proyecto de Ley.
6. Conflicto de Interés
7. Proposición con que termina el informe de ponencia.

1. ANTECEDENTES.

1.1. Radicación del proyecto

El Proyecto de ley 102 de 2022 Cámara, “*por medio del cual se modifica la ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores*”. Fue radicado en

la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 3 de agosto de 2022, por los honorables Representantes *Andrés Eduardo Forero Molina, Juan Fernando Espinal Ramírez, Carlos Manuel Meisel Vergara, Esteban Quintero Cardona, Óscar Darío Pérez Pineda, Carlos Edward Osorio Aguiar, Hernán Darío Cadavid Márquez, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, José Jaime Uscátegui Pastrana, Hugo Danilo Lozano Pimiento* y los honorables Senadores *Enrique Cabrales Baquero, Miguel Uribe Turbay, Paola Andrea Holguín Moreno, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Paloma Susana Valencia Laserna y Honorio Miguel Henríquez Pinedo*, publicado en la *Gaceta del Congreso* 961 de 2022.

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El día 6 de septiembre de 2022 por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes del Proyecto de ley 102 de 2022 Cámara, “*por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores*” los siguientes honorables Representantes:

Coordinadores:

Christian Munir Garcés Aljure

Ponentes:

Elkin Rodolfo Ospina Ospina

José Alberto Tejada Echeverri

Bayardo Gilberto Betancourt Pérez

Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

El proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 488 de 1998 “*por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales en relación con el Impuesto Sobre Vehículos Automotores*”.

2.1. Contenido del Proyecto de ley

Proyecto de ley 102 de 2022 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores*”, consta de cuatro artículos incluida su vigencia, del cual se hace una breve descripción:

- El Artículo 1° del proyecto de ley se refiere al objeto del mismo el cual busca modificar la Ley 488 de 1998 en sus artículos 140 y 144.

- El Artículo 2° del proyecto de ley modifica el artículo 140 de la Ley 488 de 1998, incluyendo dentro del hecho generador del impuesto sobre vehículos la consideración que en los municipios y distritos donde exista normas que restrinjan la circulación, tránsito y/o uso de los vehículos se disminuirá el valor del impuesto sobre vehículos.

- El artículo 3 modifica el 144 de la ley 488 de 1998, adicionando tres párrafos para descontar del período de causación del impuesto sobre vehículos los días de restricción vehicular.

- El artículo 4 se refiere a la vigencia de la ley.

2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.

A continuación, se resaltan los aspectos principales de la exposición de motivos presentada por los autores del proyecto de ley.

En Colombia, el impuesto sobre vehículos automotores se encuentra regulado por la Ley 488 de 1998, el cual sustituyó el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento, el impuesto de timbre nacional de automotores y el

impuesto unificado de vehículos del Distrito Capital. (Ley 488, 1998, Art. 138) El denominado impuesto vehicular de automotores se paga anualmente sobre la base gravable que fija el Ministerio de Transporte determinado por el avalúo comercial y es liquidado por los entes territoriales.

De manera paralela a las regulaciones de carácter tributario, se han expedido normas de tránsito en distintas ciudades del país que establecen medidas de restricción vehicular conocidas como “Pico y Placa”, con el objetivo de mejorar la movilidad vial y disminuir los índices de contaminación ambiental por la emisión de gases contaminantes.

Si bien el “Pico y Placa” implementado en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla o Cartagena han contribuido a la disminución del tráfico vehicular y a la reducción de los índices de contaminación del aire, estas medidas no han proporcionado una solución definitiva a la problemática, lo que ha llevado a que en los últimos años las autoridades locales opten por incrementar los horarios de restricción vehicular, buscando de esta manera mejorar los indicadores en materia ambiental y de tránsito.

Pese a los beneficios que reporta esta medida en las materias antes anotadas, es importante tener en cuenta su impacto en materia tributaria, pues las mismas afectan de manera directa a los ciudadanos obligados a pagar el impuesto sobre vehículos automotores, el cual en su diseño actual no tiene en cuenta los efectos negativos de la medida de “Pico y Placa” y cómo estos efectos afectan la capacidad de pago de los contribuyentes. Por ejemplo: Mientras un propietario paga un tributo por la propiedad o tenencia de su vehículo el cual es liquidado por la totalidad del año gravable, en algunas ciudades como Bogotá y Cartagena, solo puede usarlo durante nueve meses del año.

Aunque, el impuesto sobre vehículos automotores es un tributo sin contraprestación, es decir, no guarda relación directa e inmediata con un beneficio obtenido por el contribuyente, no puede desconocerse que en el actual contexto de ajustes normativos en torno a la agenda del cambio climático, correlativamente es necesario modernizar la regulación tributaria en materia del impuesto vehicular, con el fin de garantizar el principio de equidad tributaria, toda vez que en la actualidad, los ciudadanos están asumiendo una carga desproporcionada, en varios sentidos, a saber:

1. Asumiendo el costo medioambiental a través de las restricciones en el uso de su vehículo, costo que vale la pena señalar es multifactorial y no es homogéneo. Dicho costo medioambiental es multifactorial en el entendido que la contaminación proviene de varios factores en su gran mayoría de las emisiones producidas por buses y camiones de carga pesada y de la producción industrial, y además no es homogéneo, en la medida en que la restricción recae sobre cualquier carro particular, a pesar que hay unos automotores que contaminan más que otros y

2. Al tener que pagar el impuesto vehicular liquidado con base en la totalidad del año gravable, sin que se tengan en cuenta los períodos de la restricción de tránsito.

Restricciones en el tránsito de vehículos en Colombia y su impacto en el impuesto sobre vehículos automotores

En 1998 se implementó por primera vez una medida de restricción vehicular en el país. La medida tuvo origen en 1995, cuando el Concejo de Bogotá por medio del Acuerdo 3 de 1995 restringió la circulación vehicular en Santa Fe de Bogotá, durante dos días a la semana, de acuerdo con el número de placa del vehículo, pero esta medida entró en vigencia a partir de la expedición del Decreto Distrital 626 de 1998, a través del cual el ex Alcalde Enrique Peñalosa reglamentó medidas para el mejor ordenamiento del

tránsito de vehículos en las vías públicas de Santa Fe de Bogotá, D. C., en adelante conocido como “Pico y Placa” como una medida para superar la congestión vial, y para garantizar un desplazamiento satisfactorio de los vehículos dentro de los márgenes de seguridad y tranquilidad en la ciudad capital, todo lo anterior, en virtud de las facultades otorgadas a los Alcaldes en el Decreto 1344 de 1970, Código Nacional de Tránsito Terrestre vigente para la época.

Sin embargo, esta medida temporal se perpetuó en la capital y fue adoptada por ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla.

Si bien la medida buscaba el control del tráfico y disminución de los índices de contaminación, esta trajo consigo efectos adversos en términos económicos por la disminución del tiempo “útil” de los vehículos. El impacto económico de la medida del pico y placa no ha sido estudiado ampliamente, pero existen algunas aproximaciones en varias ciudades donde se ha implementado la medida que permiten identificar situaciones que afectan directamente el bolsillo de los ciudadanos.

3. CONSIDERACIONES DEL PONENTE RESPECTO AL PROYECTO DE LEY

Actualmente la medida de pico y placa o restricción vehicular como lo señalaron los autores en su ponencia se aplica en las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla, Cartagena, Cali, Manizales, Medellín, Pasto, Pereira, Cúcuta y Armenia, donde se aplican diferentes horarios de restricción para la circulación de vehículos particulares y de servicio público.

Lo que buscan los autores del proyecto es modificar la naturaleza del hecho generador del impuesto para los municipios y distritos en los que se encuentren vigentes normas de restricción de tránsito, para que el mismo recaiga sobre la circulación de los vehículos y no sobre la propiedad o la posesión del mismo.

El hecho generador del impuesto sobre vehículos automotores es la propiedad o posesión de los vehículos gravados y consecuentemente son sujetos pasivos los propietarios o poseedores de los mismos, por lo tanto lo que genera la obligación es la titularidad del derecho de dominio sobre el vehículo.

El Consejo de Estado en la Sala de Consulta y Servicio Civil señaló que **“La obligación tributaria del impuesto sobre vehículos automotores recae claramente en el propietario o en el poseedor del vehículo, cualquiera de los dos. El poseedor fue incluido en la norma [artículos 60, 61 y 64 del Decreto 352 de 2002] en razón de la práctica un tanto frecuente en las negociaciones de vehículos, de omitir la realización de las diligencias de traspaso de la propiedad. (...) La causación del impuesto se produce por el hecho generador, esto es, la propiedad o la posesión del vehículo y se genera independientemente de que el sujeto pasivo del mismo tenga o no registrado en su contabilidad el bien objeto del tributo, ya que la ausencia de contabilización del bien no constituye ni puede constituir eximente del pago del impuesto, como tampoco lo es la falta de partida presupuestal en el caso de las entidades públicas, o de recursos económicos suficientes si se trata de un particular¹.”**

En la misma providencia el Consejo de Estado señaló que:

“3.1 Impuesto sobre vehículos automotores. Sujeto pasivo. Causación

El artículo 138 de la ley 488 del 24 de diciembre de 1998, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”, creó el impuesto sobre vehículos automotores, en sustitución de otros anteriores. Dice así esta norma:

“Artículo 138.- Impuesto sobre vehículos automotores.- Créase el impuesto sobre vehículos automotores el cual sustituirá a los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, cuya renta se cede, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se regirá por las normas de la presente ley.

El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá podrá mantener el gravamen a los vehículos de servicio público que hubiere establecido antes de la vigencia de esta ley”.

El artículo 140 de la ley establece el hecho generador de este impuesto en los siguientes términos:

“Artículo 140.- Hecho generador.- Constituye hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de los vehículos gravados”.

En cuanto al sujeto pasivo del tributo que interesa a la consulta, el artículo 142 de la ley 488 prescribe:

“Artículo 142.- Sujeto pasivo.- El sujeto pasivo del impuesto es el propietario o poseedor de los vehículos gravados”.

En consonancia con las disposiciones anteriores, el decreto distrital 352 del 15 de agosto de 2002, “por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital”, regula lo referente al impuesto sobre vehículos automotores en Bogotá D. C., y en la parte pertinente al tema consultado, dispuso, en los artículos 60, 61 y 64, lo siguiente:

“Artículo 60.- Autorización legal.- El impuesto sobre vehículos automotores reemplaza al impuesto unificado de vehículos. Este impuesto se encuentra autorizado por el artículo 138 de la ley 488 de 1998 y fue adoptado por el artículo 20 del acuerdo 26 de 1998”.

“Artículo 61.- Hecho generador.- Constituye hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de los vehículos gravados, que estén matriculados en el Distrito Capital de Bogotá”.

“Artículo 64.- Sujeto pasivo.- El sujeto pasivo del impuesto es el propietario o poseedor de los vehículos gravados matriculados en el Distrito Capital de Bogotá, incluidos los vehículos de transporte público”.

Como se aprecia, la obligación tributaria del impuesto sobre vehículos automotores recae claramente en el propietario o en el poseedor del vehículo, cualquiera de los dos. El poseedor fue incluido en la norma en razón de la práctica un tanto frecuente en las negociaciones de vehículos, de omitir la realización de las diligencias de traspaso de la propiedad².”

4. DE LOS CONCEPTOS INSTITUCIONALES

4.1. Federación Nacional de Departamentos

El pasado 13 de septiembre de 2022 la doctora Carolina Franco Abad, Subdirectora de Gobierno y Regiones de la Federación Nacional de Departamentos remitió los análisis técnico, jurídico y financiero del Proyecto de Ley No 102 de 2022 en los siguientes términos que transcribo a continuación³:

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Gustavo Aponte Santos, 1º de noviembre de 2007, Bogotá.

² *Ibíd.*

³ Comunicación número E2022001330 de la Federación Nacional de Departamentos del 13 de septiembre de

Alcance de las modificaciones propuestas en el Proyecto de ley “por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto Sobre Vehículos Automotores

“El proyecto de ley objeto de estudio plantea la modificación de los artículos 140 y 144 de la Ley 488 de 1998 que regulan el hecho generador y la causación del impuesto sobre vehículos automotores, respectivamente. La iniciativa legislativa propone, principalmente, que en aquellos departamentos, municipios o distritos en los que existan normas que restrinjan el tránsito o circulación de vehículos en la totalidad o parte de su territorio, así como en las áreas o regiones metropolitanas, se disminuirá el valor del impuesto sobre vehículos automotores causado, valor que se descontará según los días de restricción vehicular que apliquen para el vehículo de que se trate en el período gravable respectivo y podrá ser reliquidado si no se ha efectuado el pago, o bien, podrá ser objeto de devolución o tomarse como saldo a favor para el caso en que ya se hubiere declarado y pagado.”

Análisis jurídico tributario de las modificaciones propuestas en el Proyecto de ley número 102 de 2022 – Cámara, al Impuesto sobre vehículos automotores.

“De acuerdo con lo anterior, se destaca que el Impuesto sobre vehículos automotores es un nuevo tributo y sustituyó, entre otros, al Impuesto de circulación y tránsito de vehículos. Así pues, a diferencia del Impuesto de circulación y tránsito de vehículos que aún existe en el orden municipal para vehículos de servicio público, el Impuesto sobre vehículos automotores de acuerdo con lo establecido por la Ley 488 de 1998, tiene como hecho generador la propiedad o posesión del vehículo automotor y se causa el 1° de enero de cada año para los vehículos en circulación y en el caso de los vehículos automotores nuevos, el impuesto se causa en la fecha de solicitud de la inscripción en el registro terrestre automotor, que deberá corresponder con la fecha de la factura de venta o en la fecha de solicitud de internación. En los términos del artículo 140 de la Ley 488 de 1998, el aspecto material del hecho generador es “la propiedad o posesión de los vehículos gravados”. Esta consideración es de especial relevancia para el caso concreto, pues al constituir la propiedad o posesión del vehículo el supuesto de hecho que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria, las restricciones a la circulación o incluso la inmovilización del vehículo no inciden en su causación. En otras palabras, el hecho generador del impuesto sobre vehículos no está vinculado a la circulación del mismo ni a su utilización, sino a la relación de propiedad o posesión del automotor.”

“Lo anterior ha fundamentado los fallos en los que se concluye que el impuesto sobre vehículos se causa aún en casos en que no es posible la circulación o utilización del vehículo debido al hurto del mismo y respecto de todo el período gravable, mientras se encuentre vigente la licencia de tránsito o matrícula del vehículo en el registro terrestre automotor, que da cuenta de la relación de propiedad sobre el vehículo.”

Análisis del impacto fiscal del Proyecto de ley número 102 de 2022 – Cámara, al Impuesto sobre vehículos automotores

“El impuesto sobre vehículos automotores si bien constituye una renta exógena de los departamentos y el Distrito Capital debido a que es un impuesto nacional cedido a dichas entidades territoriales (Corte Constitucional, Sentencia C-720 de 1999, M. P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.), tiene una gran importancia

como ingreso tributario y fuente de financiación de los gastos de funcionamiento e inversión.”

“De acuerdo con la información reportada en el FUT, en la vigencia 2021 representó un recaudo para los departamentos de cerca de 1.3 billones de pesos, que corresponde al 10,23% de los ingresos corrientes de dichas entidades territoriales del mismo período. Es un impuesto que ha venido en crecimiento, registrado cifras positivas incluso durante el año de pandemia. Es así como, en un análisis consolidado de los ingresos constituyó el tercer ingreso tributario más importante en 2021, después del impuesto al consumo de cervezas y el impuesto de registro, los cuales representan el 16,04% y 12,19% de los ingresos corrientes, respectivamente.”

4.2. Asociación Nacional de Ciudades Capitales

El pasado 13 de septiembre de 2022, la doctora Luz María Zapata Zapata, directora ejecutiva de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, remitió comentarios al Proyecto de Ley No 102 de 2022 en los siguientes términos que transcribo a continuación⁴:

“En términos generales, sugerimos respetuosamente reconsiderar los artículos 2 y 3 del proyecto de ley, toda vez que contienen disposiciones que podrían ser contrarias a los intereses de las ciudades capitales y de sus habitantes”.

“Los artículos citados buscan disminuir el pago del impuesto de vehículos automotores en proporción a la restricción del tránsito o circulación que las entidades territoriales establezcan sobre estos vehículos.

Al respecto, es importante precisar que el impuesto de vehículos es un impuesto nacional que está cedido a los departamentos y al Distrito Capital. Los municipios participan del 20% del recaudo que se percibe en cada uno de los departamentos. Una medida como la que se propone en el proyecto tendría un impacto negativo en estas entidades dado que el recaudo del impuesto que es de aproximadamente \$2 billones anuales se verían afectados por el número de días de la restricción. Particularmente en el caso del Distrito Capital, entidad asociada a Asocapitales, el recaudo, el cual es de aproximadamente \$766mm (año 2021), se reduciría en una tercera parte. Así mismo el recaudo que reciben todos los municipios, incluidas las ciudades capitales, se disminuiría en proporción a los días de restricción vehicular de cada ciudad.”

“En ese sentido, establecer una disminución en el pago del impuesto de vehículos en proporción a la restricción de la circulación de estos, significaría (i) desincentivar la expedición de normas de restricción de tránsito de vehículos, lo cual generaría, a su vez, mayor congestión en las vías; y (ii) disminuir los recursos que podrían percibir los departamentos, municipios y distritos por concepto del impuesto sobre vehículos automotores; recursos importantes para el desarrollo de estas entidades territoriales.”

Por lo tanto desde Asocapitales sugerimos de manera respetuosa reconsiderar los artículos 2 y 3 del Proyecto de Ley objeto de análisis.”

5. CONCLUSIONES DE LAS CONSIDERACIONES DEL PONENTE CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY

a) El impuesto establecido por la ley 488 de 1998 tiene como hecho generador la propiedad o posesión

⁴ Comunicación número ASO-D-1797 de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales de fecha del 13 de septiembre de 2022, dirigida al honorable Representante Wilmer Carrillo Mendoza.

de vehículo automotor, es decir que es la propiedad del vehículo la que genera la obligación tributaria.

b) Las políticas adoptadas por la administración municipal o distrital para la restricción de la circulación de los vehículos **no inciden en el hecho generador del impuesto que es el derecho de propiedad del mismo. El hecho generador del impuesto no está vinculado al derecho a la circulación de los vehículos.**

c) Respecto a las condiciones de conveniencia, sería **inconveniente la iniciativa porque afectaría las finanzas territoriales de los municipios y distritos que han adoptado la medida, adicional a que son medidas también van orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en temas ambientales, de contaminación de aire y mejoramiento de la movilidad en las ciudades.**

6. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de acto legislativo podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los Congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que cuenten con cultivos de cannabis y sus derivados para el uso medicinal o científico, o participación en empresas que se encarguen de su producción y comercialización que puedan beneficiarse con el proyecto en mención.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

7. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA.

Por las consideraciones anteriores solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, archivar el Proyecto de ley número 102 de 2022 Cámara *“por medio del cual se modifica la ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores”.*

Atentamente,



BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE
 (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley N°102 de 2022 Cámara, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 488 DE 1998 EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES”, suscrita por el Honorable Representante a la Cámara BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO

Gaceta número 1327 - miércoles 26 de octubre de 2022	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate texto propuesto del proyecto de ley número 061 de 2022 Cámara, por medio de la cual se ordena la creación del impuesto sobre operaciones de cambio por ingreso o egreso de divisas producto del sector hidrocarburos para educación superior.....	1
Ponencia para primer debate texto propuesto en la comisión tercera constitucional permanente de la Cámara de representantes del proyecto de ley 102 de 2022, por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto sobre Vehículos Automotores.....	7
Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 102 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores.....	21