

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PROYECTO DE LEY N°102/2022C
"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 488 DE 1998 EN RELACIÓN CON EL
IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES"**

Bogotá, D. C., 05 de octubre de 2022

**Honorable Representante
Luvi Katherine Miranda Peña
Presidente
Comisión Tercera Constitucional
Cámara de Representantes**

Asunto: PONENCIA NEGATIVA

Honorable Presidente:

	
COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	Nataly Jairo
Fecha:	octubre 5/22
Hora:	4:50 pm
Número de Radicado:	1195

En cumplimiento de la designación de ponente para el segundo debate, efectuada por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, el suscrito ponente se permite presentar ponencia negativa al Proyecto de Ley N°102/2022 Cámara. El informe de ponencia para segundo debate de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos: i) aspectos generales del proyecto de ley, ii) Comparativo de la ley y el proyecto modificatorio, iii) argumentos que justifican la ponencia negativa y, iv) proposición a la Comisión Tercera Constitucional.

Ponencia NEGATIVA

i) **Aspectos generales del Proyecto de Ley**

- **Título:** Proyecto de Ley N°102/2022C "Por medio del cual se modifica la ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores"
- **Autores:** H. S.: Enrique Cabrales Baquero, Miguel Uribe Turbay, Carlos Manuel Meisel Vergara, Paola Andrea Holguín Moreno, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Paloma Susana Valencia Laserna, Honorio Miguel Henríquez Pinedo.
H. R.: Andrés Eduardo Forero Molina, Juan Fernando Espinal Ramírez, Esteban Quintero Cardona, Óscar Darío Pérez Pineda, Carlos Edward Osorio Aguiar, Hernán Darío Cadavid Márquez, Édinson Vladimir Olaya Mancipe, José Jaime Uscátegui Pastrana, Hugo Danilo Lozano Pimiento.
- **Fecha de radicación:** 03-ago/2022
- **Tipo de Ley:** Ordinaria
- **Comisión:** Tercera de Hacienda y Crédito Público
- **Contenido del Proyecto presentado:**

Proyecto de Ley No. _____ "Por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto Sobre Vehículos Automotores"
El Congreso de la República 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. 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.

Parágrafo. 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 144 de esta Ley para la liquidación del impuesto.

ARTÍCULO 3. Adiciónense 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 periodo de causación los días de restricción vehicular que apliquen para el vehículo de que se trate.

Parágrafo 2. En el evento que durante el periodo 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 periodo gravable, a elección del contribuyente.

Parágrafo 3. En el evento que durante el periodo 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 periodo, 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.

ii) **Comparativo de la ley y el proyecto modificatorio.**

Cuadro 1.

Ley 488 de 1998 Diario oficial N°43.460 28-dic/1998	Proyecto de Ley 102/2022C Gaceta del Congreso N°961 25-ago/2022
<p>Artículo 140. Hecho generador. Constituye hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de los vehículos gravados.</p>	<p>Artículo 2. Adiciónese un párrafo al artículo 140 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 140. Hecho generador. Constituye hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de vehículos gravados.</p> <p>Parágrafo. 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 144 de esta Ley para la liquidación del impuesto.</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>Artículo 3. Adiciónense tres 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 periodo 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 periodo 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</p>

	<p>impuesto del siguiente periodo gravable, a elección del contribuyente.</p> <p>Parágrafo 3. En el evento que durante el periodo 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 periodo, en aplicación del principio de seguridad jurídica.</p>
--	---

iii) **Argumentos que justifican la ponencia negativa**

La ley 488 de 1998 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales", contiene el impuesto sobre vehículos automotores, que es una renta nacional cedida a los departamentos y municipios en un porcentaje de 80% para los primeros y de 20% para los segundos. Dicha norma se creó con el fin de sustituir los impuestos de timbre nacional, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital.

El artículo 140 de la ley 488 de 1998, establece el hecho generador a la propiedad o posesión de los vehículos gravados, los cuales se encuentran descritos en el artículo 141, como se muestra a continuación:

Artículo 141. Vehículos gravados. Están gravados con el impuesto los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional, salvo los siguientes:

- a) Las bicicletas, motonetas, y motocicletas con motor hasta de 125 c.c. de cilindrada;
- b) Los tractores para trabajo agrícola, trilladora y demás maquinaria agrícola;
- c) Los tractores sobre oruga, cargadores, mototrilas, compactadoras, motoniveladoras y maquinaria similar de construcción de vías públicas;
- d) 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;
- e) Los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga.

Teniendo en cuenta cuáles son los vehículos exceptuados, pasamos a revisar las tarifas del impuesto, de los vehículos gravados, las cuales se encuentran en el artículo 145 de la misma ley 488 de 1998:

Artículo 145. Tarifas. Las tarifas aplicables a los vehículos gravados serán las siguientes, según su valor comercial¹:

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% |
| 2. Motos de más de 125c.c. ² . | 1,5% |

¹ Este valor se reajusta anualmente por el Gobierno Nacional. Para 2022, el reajuste se realizó por medio del decreto 1739 de 2021 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

² En el caso de las motos no hay lugar al reajuste, dado que se clasifican por el cilindraje mayor a 125 c.c.

Ahora bien, debido a los avances tecnológicos y el uso de energías limpias, o no contaminantes, la ley 1964 de 2019 en su artículo 3 adicionó un párrafo, al artículo 145 anteriormente mencionado de la ley 488 de 1998, que establece:

Parágrafo 5o. Para los vehículos eléctricos, las tarifas aplicables no podrán superar en ningún caso, el uno por ciento (1%) del valor comercial del vehículo.

Es decir, este párrafo, gracias a la ley 1964 de 2019, limita la tarifa para los vehículos que utilizan esta tecnología.

Posteriormente, la ley 2128 de 2021 en su artículo 17 adicionó, también, otro párrafo al mencionado artículo 145 de la ley 488 de 1998, que establece:

Parágrafo 6o. Para los vehículos dedicados a gas combustible, las tarifas de impuestos sobre los vehículos aplicables no podrán superar en ningún caso, el uno por ciento (1%) del valor comercial del vehículo.

Es decir, este párrafo nuevo también limita la tarifa para los vehículos que utilizan la tecnología especificada.

Los párrafos adicionados están en concordancia con la lucha frente al cambio climático mundial y el fortalecimiento del uso de energías limpias, o no contaminantes, promoviendo una movilidad con cero emisiones. Por ejemplo, la Unión Europea, por medio de la Comisión Europea, ha emitido (14 de julio de 2021) una directiva denominada “fit for 55”, en la cual se adapta la legislación europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 55% (Think Tank European Parliament, 2022), que reduce el uso y, por lo tanto, la producción de vehículos automotores a gasolina y diésel, de hecho, se proyecta que a 2035 la venta de este tipo de vehículos quede prohibida.

En resumen, para esta primera parte, la legislación ya ha venido avanzando en la reducción de las tarifas del impuesto vehicular al promover el uso de las nuevas tecnologías.

El recaudo de este impuesto vehicular está, igualmente, establecido en la ley 488 de 1998 en su artículo 150, como sigue:

Artículo 150. Distribución del recaudo. Del total recaudado 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.

Lo anterior significa que los departamentos realizan el recaudo, ejercen su derecho de apropiación del 80%, y distribuyen el 20% restante entre los municipios correspondientes a su jurisdicción. En total, son 32 departamentos y el Distrito Capital los que recaudan el impuesto vehicular.

Este proyecto de ley sugiere que el pago total del impuesto vehicular esté sujeto a las restricciones a la movilidad que hay actualmente en algunas ciudades. No obstante, las restricciones a la movilidad, conocidas como pico y placa, solo han sido acogidas por once (11) ciudades capitales: Armenia, Bogotá, Bucaramanga, Barranquilla, Cartagena, Cali, Cúcuta, Manizales, Medellín, Pasto y Pereira, es decir, la medida no agrupa al conjunto total de los treinta y dos departamentos más el Distrito Capital. Sin embargo, no todos los vehículos se encuentran cobijados con la restricción, están exceptuados: la caravana presidencial, las fuerzas militares y de policía, las ambulancias, los bomberos y de tránsito, los vehículos funerarios, los vehículos eléctricos o híbridos, los vehículos que transportan alimentos, valores o basura, entre algunos otros.

De conformidad con el artículo 388 de nuestra Constitución Política, en los impuestos la ley debe fijar quiénes son los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas. Como se desprende de esta ley objeto de análisis, se cumple con todos los factores mencionados y, en especial, el hecho generador del impuesto vehicular es la tenencia del vehículo gravado que es el supuesto que vincula la obligación de pago del impuesto, mas no la circulación de los vehículos automotores como pretende asumirlo este Proyecto de Ley para disminuir su cuantía a los contribuyentes.

El ingreso por concepto del impuesto vehicular no tiene una destinación específica, sino que hace parte de cada unidad de caja de las entidades territoriales para que estas financien el gasto público que tienen los diferentes programas de gobierno de estas entidades. El valor aproximado de recaudo por el impuesto vehicular en las zonas geográficas afectadas con este proyecto de ley se puede observar en el cuadro 2.

Cuadro 2. Ingresos por impuesto vehicular en los departamentos y el Distrito Capital con restricciones a la movilidad de vehículos 2021.

Jurisdicción Departamento o Distrito	Ingresos por impuesto vehicular	Proyección Población ³ Jurisdicción Departamental o Distrital	Vehículos circulantes en capital sin motos ⁴
Quindío	18.400'000.000	581.534	38.696 ⁵
Bogotá, D. C.	860.425'293.299	8.380.801	1.920.000
Santander	63.058'387.000	2.110.608	267.325 ⁶
Atlántico	97.700'000.000	2.601.116	140.286 ⁷
Bolívar	18.634'124.906	2.219.461	48.909
Valle del Cauca	165.000'000.000	4.852.896	522.153 ⁸

- ³ Proyecciones de población a 2020, DANE.
- ⁴ Consultar las fuentes al final del documento.
- ⁵ Cifra de 2020.
- ⁶ Cifra que corresponde al área metropolitana.
- ⁷ Cifra a octubre de 2021.
- ⁸ Cifra aproximada de 2020.

Norte de Santander	28.127'547.918	1.414.032	80.000
Caldas	37.174'229.888	997.890	188.467
Antioquia	267.028'000.000	6.845.057	589.463
Nariño	15.921'427.981	1.851.658	223.000 ⁹
Risaralda	31.819'577.199	978.182	67.393
Total	1'603.288'588.191	32.833.235	4.085.692

Fuente: Estados financieros de cada departamento y Distrito Capital (Contaduría General de la Nación).

El recaudo afectado es de más de 1,6 billones de pesos, que según la respuesta de Asocapitales de fecha 13 de septiembre de 2022 este ya asciende a los casi 2 billones de pesos anuales, donde advierte que la ciudad con mayor impacto fiscal negativo sería el Distrito Capital de Bogotá que perdería una tercera parte de este recaudo, entendiéndose que los demás municipios también se verían afectados en una participación importante, reduciendo su presupuesto para fines de gasto o inversión pública. La Federación Nacional de Departamentos (FND) estima que este impuesto constituyó el tercer ingreso tributario más importante en 2021 para los departamentos.

Es preocupante, también, que una normatividad que limita la circulación, como el denominado pico y placa, en horario establecido previamente, para beneficiar a todos los usuarios del transporte, público y privado, se esté entendiendo como si se estuviera buscando perjudicar a una minoría, propietaria de un vehículo automotor privado, en favor de quienes deben, necesariamente, utilizar el transporte público, cuando en realidad lo que se busca es un mejor flujo de tránsito para todos.

La equidad tributaria determina que no debe haber un beneficio desbordado, como lo señala la Sentencia de la Corte Constitucional C-278 de 2019, puesto que el beneficio está dirigido a una minoría, en contravía del beneficio común del tráfico vehicular, en un impuesto que no tiene relación de causalidad con la limitación de la circulación por horas o por días, sino que es un impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores.

La restricción a la movilidad va más allá del pago de impuestos, pues el solo goce de un ambiente menos contaminado y el mayor flujo de tránsito, su rapidez, es una ganancia para toda la sociedad. Además, la restricción a la movilidad no limita el derecho a la propiedad del vehículo, sino que incentiva el uso del transporte público, ya que este ha sido, en la mayoría de estas ciudades, una propuesta de política pública con la puesta en marcha del Sistema de Transporte Masivo (STM). En efecto, al no existir una medida de restricción a la movilidad de los vehículos, en ciertos horarios, en estas ciudades, difícilmente la totalidad de los vehículos se podrían desplazar a una velocidad óptima; las ciudades no pueden crecer al mismo ritmo del uso de vehículos particulares, pero los gobiernos locales sí deben intervenir, mediante la política pública, para que el tránsito fluya más rápido en beneficio de todos sus habitantes. En síntesis, se busca favorecer con la política pública de circulación a todos los usuarios del transporte en las ciudades que se ha implementado, y con el impuesto a los vehículos automotores a una población de casi

⁹ Corresponde al número total de vehículos sin desagregar.

treinta (30) millones, por medio del gasto público, frente a una minoría que pretende tener una exención en el impuesto mismo.

Coincidimos, por lo tanto, con el concepto jurídico de la Federación Nacional de Departamentos (FND) en el que el hecho generador del impuesto en discusión no se debe a la circulación del vehículo automotor, sino a la propiedad de este.

Adicionalmente, se evidencia que no existe el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como lo establece el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pues no se hace explícita una fuente sustitutiva correspondiente, dado que se están otorgando beneficios tributarios sin compensar el ingreso no retribuido.

iv) **Proposición a la Comisión Tercera Constitucional**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito respetuosamente a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el proyecto de ley N°102/2022C "Por medio del cual se modifica la ley 488 de 1998 en relación con el impuesto sobre vehículos automotores".

Cordialmente


JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI
Representante a la Cámara
Departamento de Valle del Cauca

Proyectó: José Luis Luna Agudelo.
Revisó: Luis Gabriel Rodríguez de la Rosa.

Anexos: Conceptos de Asocapitales y de la Federación Nacional de Departamentos.

Enlaces consultados de vehículos en circulación

1. Pasto:
<https://www.pasto.gov.co/index.php/decretos/44-noticias-alcaldia/noticias-transito-y-transporte#:~:text=%E2%80%9CEn%20Pasto%20circulan%20m%C3%A1s%20de,de%20Movilidad%2C%20Luis%20Jaime%20Guerrero.>
2. Pereira:
<https://www.eldiario.com.co/noticias/percira/abundan-los-carros-y-motos-en-pereira-pandemia-no-detuvo-crecimiento-del-parque-automotor/>
3. Manizales:
<https://colombiacheck.com/chequeos/en-manizales-hay-un-carro-por-cada-dos-ciudadanos>
4. Bogotá:
<https://bogotacomovamos.org/preocupa-crecimiento-de-parque-automotor/#:~:text=Hoy%2C%20en%20Bogot%C3%A1%2C%20circulan%20cerca,por%20cada%20motocicleta%2C%204%20carros.>
5. Armenia:
<https://www.pulzo.com/economia/en-armenia-se-registraron-20000-vehiculos-mas-pero-ni-sola-via-nueva-PP1314088A#:~:text=Econom%C3%ADa-,En%20Armenia%20se%20registraron%2020.000%20veh%C3%ADculos%20m%C3%A1s%2C%20pero%20ni%20una.v%C3%ADa%20se%20construy%C3%B3%20en%202017.>
6. Cali:
<https://tubarco.news/tubarco-noticias-occidente/tubarco-noticias-cali/en-cali-circulan-756-mil-vehiculos-la-mayoria-particulares-y-mas-de-200-mil-motos/#:~:text=La%20Secretar%C3%ADa%20de%20Movilidad%20distrital,corte%20a%20cierre%20del%202021.>
7. Bucaramanga:
<https://www.bucaramanga.gov.co/noticias/el-parque-automotor-de-bucaramanga-y-el-area-metropolitana-asciende-a-los-760-746-vehiculos/#:~:text=Powered%20by%20Translate-,El%20parque%20automotor%20de%20Bucaramanga%20y%20el,asciende%20a%20los%20760.746%20veh%C3%ADculos>
8. Barranquilla:
<https://zonacero.com/generales/173889-vehiculos-y-motos-el-parque-automotor-que-circula-en-barranquilla-67687#:~:text=En%20el%20caso%20de%20Barranquilla,%2C%20maquinaria%2C%20remolques%20y%20semirremolques.>
9. Cúcuta:
https://caracol.com.co/emisora/2018/03/28/cucuta/1522249633_974040.html#:~:

[text=Seg%C3%BAn%20datos%20estad%C3%ADsticos%20en%20C%C3%BAcuta,a%20diario%20en%20la%20ciudad.](#)

10. Medellín:

<https://www.medellincomovamos.org/system/files/2020-04/docuprivados/Informe%20de%20indicadores%20objetivos%20sobre%20c%C3%B3mo%20vamos%20en%20movilidad%20y%20espacio%20p%C3%ABlico%2C%202018.pdf>

11. Cartagena:

<https://www.eluniversal.com.co/cartagena/seis-de-cada-10-vehiculos-matriculados-en-cartagena-son-motos-ID1630569>