

COMISIÓN TERCERA
CAMARA DE REPRESENTANTES
Recibido Por: Nataly Jairo
Fecha: Octubre 20/22
Hora: 4:00 Pm
Número de Radicado: 1464

Bogotá D.C., octubre de 2022

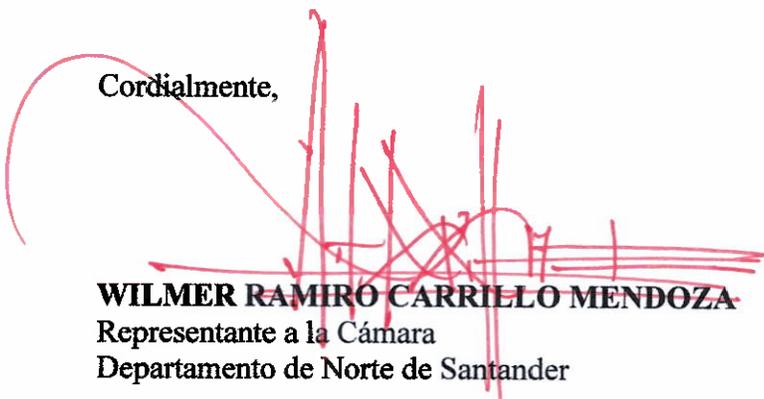
Señores
MESA DIRECTIVA
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

REFERENCIA: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE 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"

Cordial saludo

En atención a la designación que me fue hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 153 y 174 de la ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 102 de 2022 (Cámara) "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 488 DE 1998 EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES".

Cordialmente,


WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santander

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NO. 102 DE 2022 (CÁMARA) “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA
LEY 488 DE 1998 EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS
AUTOMOTORES”.**

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, me permito rendir INFORME DE PONENCIA NEGATIVA para primer debate al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY:

El Proyecto de Ley No. 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 el 3 de agosto de 2022 en Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, y fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 961 de 2022.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de la corporación, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el 6 de septiembre de 2022 como ponentes a los Honorables Representantes ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA, JOSÉ ALBERTO TEJADA ECHEVERRI, BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ y WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA, en la misma fecha se nombró como ponente coordinador al Honorable Representante *CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE*. Abordado el mismo, se solicitó prorroga sobre el término inicialmente otorgado para presentar la ponencia para primer debate, la cual fuera otorgada.

2. COMPETENCIA

La Comisión Tercera Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: *“hacienda y crédito público; impuesto 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.”*

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley No. 102 de 2022 (Cámara) “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 488 DE 1998 EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES” contempla la modificación de los artículos 140 (hecho generador del impuesto) y 144 (causación) de la Ley 488 de 1998 “*Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales*” proponiendo, 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.

3.1 OBJETO DEL PROYECTO.

Modificar la ley 488 de 1998 en relación con el Impuesto Sobre Vehículos Automotores.

4. EXPOSICIÓN SOBRE LA INCONVENIENCIA DE LA INICIATIVA.

En este apartado se indicarán los argumentos que llevaron al ponente a la presentación de una ponencia negativa sobre el proyecto de ley de la referencia, a saber:

4.1 Hecho generador del impuesto.

Sobre el particular, sea lo primero manifestar que, tal como lo indica la Corte Constitucional en sentencia C-720 de 1999, la Ley 488 de 1998 creó un nuevo impuesto sobre vehículos automotores que sustituye a los impuestos de timbre nacional, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos de Bogotá. El artículo 139 de la mencionada ley, señala como beneficiarios de las rentas del impuesto a “*los municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en las condiciones y términos establecidos en la presente ley*”. Los siguientes artículos de la ley 448 regulan en su integridad el régimen del tributo: el hecho generador del impuesto (artículo 140) vehículos gravados (artículo 141), sujeto pasivo (artículo 142), base gravable (artículo 143), causación (artículo 144), tarifas (artículo 145), declaración y pago del impuesto (artículo 146), administración y control (artículo 147), traspaso de propiedad y traslado del registro (artículo 148), obligación de portar calcomanía (artículo 149) y, finalmente, distribución del recaudo (artículo 150).

Se trata, en suma, de un nuevo impuesto cuyo régimen es definido integralmente por los artículos citados de la Ley 448 de 1998.

Descendiendo al caso particular de las modificaciones que se pretenden realizar mediante el proyecto de ley, se advierte que el hecho generador¹ del impuesto sobre vehículos automotores es la propiedad o posesión de los vehículos gravados y se causa el 1º 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.

Por lo tanto, contrario a lo advertido por la modificación propuesta en el proyecto de ley, y conforme al concepto técnico jurídico en relación con el Proyecto de Ley N. 102 de 2022, por medio del cual se modifica la Ley 488 de 1998 en cuanto al impuesto sobre vehículos automotores emitido por la Federación Nacional de Departamentos, *“la causación de tributo no se puede atar a un hecho externo, que según este parágrafo es la circulación de los vehículos, sin que de alguna manera entre a afectar el monto el nivel de circulación que tenga cada vehículo, por lo que no se puede equiparar la movilización, circulación o restricción al hecho generador, toda vez que esto es contrario a uno de los elementos del tributo (i.e. Hecho Generador).*

Nótese como hay una desconexión entre el Hecho Generador y la Causación. El Hecho Generador es la propiedad, y no se puede atar la causación a un hecho exterior (acá es la circulación), este puede ser inconstitucional porque la causación estaría en contra del hecho generador, y no seguiría los elementos del tributo, y esto puede ser considerado inconstitucional al no ser acorde al artículo 338 de la Constitución Política, pues es contrario a dicho mandato el determinar un hecho generador adicional al ya establecido, o concluir que no es claro uno los elementos del tributo como lo es el “hecho generador”.”

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 de este ni a su utilización, sino a la relación de propiedad o posesión del automotor.

¹ HECHO GENERADOR definido por el Modelo de Código tributario para América Latina (Art. 37) en la siguiente forma: *“El hecho generador es el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria”.*

En orden con lo expuesto en los antecedentes normativos del impuesto sobre vehículos automotores creado por la Ley 488 de 1998, es claro entonces que al tratarse de un impuesto que grava la propiedad o posesión de un vehículo automotor matriculado en la jurisdicción de un departamento o del Distrito Capital, las restricciones a la circulación del vehículo que pueden ordenar los alcaldes o gobernadores, no inciden de forma alguna en la causación del tributo y la exigibilidad de la obligación tributaria respecto del período gravable correspondiente, pues la obligación tributaria nace a la vida jurídica el 1° de enero a cargo de quien ostente la propiedad o posesión del vehículo.

Ahora bien, en cuanto al aspecto espacial del hecho generador del tributo debe tenerse en cuenta que, en consideración a la movilidad propia de los vehículos gravados, el legislador ordenó que el lugar en que se entiende que se realiza el hecho generador será el departamento o el distrito capital en el cual se encuentre matriculado el vehículo.

Así, un departamento, municipio o distrito puede optar por expedir normas que limiten el tránsito o circulación de vehículos en la totalidad del territorio de su jurisdicción o en parte de ella, las cuales aplicarán sobre los vehículos que indiquen que circulen en su jurisdicción. Sin embargo, dichos vehículos no necesariamente tributan y pagan el impuesto ante el departamento en el que se opta por las medidas restrictivas, ya que el impuesto deberá pagarse ante la entidad territorial (Departamento o D.C.) con jurisdicción en el lugar donde se encuentre matriculado el vehículo.

Es por ello por lo que, un vehículo puede circular en cualquier departamento del país, pero el impuesto deberá pagarlo ante la entidad territorial con jurisdicción en el lugar donde se encuentre matriculado.

Por lo tanto, contrario a lo propuesto en la motivación del proyecto de ley donde se afirma que *“se incentiva que los vehículos sean matriculados efectivamente en la entidad territorial en donde normalmente circulan”*, lo cierto es que mediante las disposiciones propuestas se crearía el incentivo perverso que el contribuyente busque matricular su vehículo en el lugar donde la restricción vehicular sea mayor, pues ello le beneficiaría de una mayor manera en la liquidación del impuesto.

Así las cosas, nos enfrentamos a un panorama en el que quizás todos los municipios opten por implementar dichas medidas de restricción con el fin de atraer contribuyentes y así, anular la medida propuesta; o quizás, tal como lo establece ASOCAPITALES en su concepto, se genere un desincentivo de generar medidas administrativas de restricción vehicular, repercutiendo en mayor contaminación y congestión vehicular.

Finalmente, en la exposición de motivos se indicó que *“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.”, lo cual no se ve reflejado en el cuerpo de las modificaciones introducidas a la Ley 488 de 1998.

4.2 Ingresos tributarios territoriales

Al respecto, resulta necesario indicar que si bien no se discute que la potestad del 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, lo cierto es que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, como el presente proyecto de ley, debe ir acompañado del respectivo estudio sobre este, en los términos establecidos por el artículo 7 de la ley 819 de 2003, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”



Y es que, el proyecto de ley analizado carece del análisis financiero del costo fiscal de la medida indicando en la exposición de motivos que *“no genera un impacto fiscal (...) Si bien el beneficio tributario genera un impacto para las ciudades que actualmente cuentan con la medida del pico y placa de más de 10 horas al día, estos menores recursos obtenidos serán compensados con el mayor número de vehículos que se matricularán en cada una de las ciudades que tengan en la actualidad la medida como se explicó en la exposición de motivos.”*

Al respecto, contrario a la técnica legislativa, se limita a realizar afirmaciones sin estudio profundo de la medida, dejando de contemplar la correspondiente fuente sustitutiva de ingresos que reemplazaría el valor que dejarían de recaudar los departamentos, distritos y municipios por la disminución ingresos que conlleva la norma propuesta.

Profundizando sobre este aspecto, no se pueden dejar de lado las preocupaciones que presenta la Federación Nacional de Departamentos, mediante las cuales manifiesta que, la presente iniciativa puede generar una consecuencia negativa para los presupuestos de los Departamentos, pues, de acuerdo con el artículo 3º de la Ley 617 de 2000, los Departamentos deben financiar sus gastos de funcionamiento con sus ingresos corrientes de libre destinación, entendiéndose por estos, aquellos ingresos frente a los cuales la ley o el acto administrativo que los regula no establece una destinación específica para los mismos, tal y como sucede con el ingreso recibido por el impuesto a los vehículos automotores, mismo que no tiene previsto una destinación específica de acuerdo con la Ley 488 de 1998.

Así, dado que el impuesto de vehículos automotores es una de las principales fuentes de ingresos corrientes de libre destinación de los Departamentos, de acuerdo con los certificados de ingresos corrientes de libre destinación expedidos por el Contralor General de la República en cumplimiento del parágrafo cuarto del artículo primero y del parágrafo quinto del artículo segundo de la Ley 617 de 2000, es claro que, son estos recursos los que permiten financiar los gastos de funcionamiento de dichos entes territoriales, así como implementar los programas y proyectos de inversión y pagar la deuda pública.

Por lo tanto, también resulta relevante advertir que la incidencia en la causación y recaudo del impuesto sobre vehículos genera directamente un impacto fiscal no sólo para los departamentos, sino para los municipios por cuanto estas entidades son beneficiarias del 20% de la distribución del recaudo conforme lo prescribe el artículo 150 de la Ley 488 de 1998, que expresa:

“ARTICULO 150. DISTRIBUCION DEL RECAUDO. <Artículo modificado por el artículo 107 de la Ley 633 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> Del total recaudado por concepto de 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.”

Al respecto, conforme al concepto plurimencionado en líneas anteriores “la información reportada en el Formulario Único Territorial (FUT), en la vigencia 2021 indica que el impuesto sobre vehículos automotores 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.

(...)

En el caso concreto, es palmario que el proyecto de ley conllevaría a una reducción de ingresos por concepto del Impuesto sobre vehículos automotores y en consecuencia, tendría un impacto fiscal para los departamentos e igualmente para los municipios y distritos, quienes participan del 20% del recaudo del impuesto, ya que establece que éstos deberán descontar del periodo de causación, el impuesto correspondiente a los días de restricción vehicular que apliquen para el vehículo de que se trate. En otras palabras, si bien se causa la obligación tributaria, en aquellos casos en que aún no se ha pagado el tributo, el departamento deberá efectuar una detracción del impuesto a cargo por el valor equivalente a los días que no circule el vehículo en el respectivo periodo gravable y proceder a determinarlo restando dicho valor, previa solicitud del contribuyente.

Por su parte, en el caso en que ya el impuesto se declaró y pago, el departamento deberá reconocer la existencia de un pago en exceso o de lo no debido y efectuar una devolución del valor correspondiente al impuesto por los días no circulados, con cargo a su presupuesto.”

4.3 Revisión artículos específicos del proyecto de ley

En este sentido, resulta oportuno reiterar que, el artículo 2 que pretende adicionar un párrafo al artículo 140 de la Ley 488 de 1998 y el artículo 3 que busca adicionar 3 párrafos al artículo 144 de la Ley 488 de 1998, plantean una evidente contradicción con la estructura del hecho generador del tributo regulada en la Ley 488 de 1998, teniendo en cuenta que el hecho generador del impuesto no está vinculado a la circulación del vehículo ni a su utilización, sino a la relación de propiedad o posesión del automotor.

Por lo tanto, cualquier planteamiento que pretenda plantear un descuento del impuesto según los días de restricción del tránsito o circulación del vehículo gravado en el periodo

de causación (período gravable) genera una clara contradicción con la regulación integral del tributo y su hecho generador.

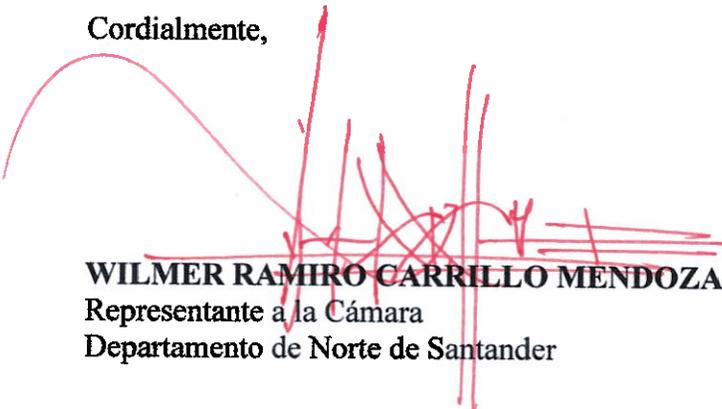
5. CONCLUSIONES

Se considera que el proyecto de ley puesto en consideración ríñe claramente con la estructura del hecho generador del impuesto sobre vehículos y sus distintos elementos establecidos en la Ley 488 de 1998. Aunado a ello, se advierte respetuosamente que el proyecto tendría un inminente impacto fiscal en la tercera renta más importante de los departamentos y a su vez, en los municipios y distritos (éstos dos últimos como beneficiarios del 20% de la renta). A pesar de ello, el proyecto no se acompaña del estudio del impacto y no contempla fuentes sustitutivas para la financiación de los gastos que actualmente se respaldan con los recursos del impuesto sobre vehículos.

6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir ponencia **NEGATIVA** para el primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. 102 de 2022 (Cámara) “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 488 DE 1998 EN RELACIÓN CON EL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES*”, por lo cual se solicita su archivo.

Cordialmente,



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara
Departamento de Norte de Santander