

Bogotá D.C., 8 de octubre de 2024

Doctora
KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE
 Presidente
 Comisión Tercera Constitucional Permanente
 Cámara de Representantes
 Congreso de la República

FND Fecha: 2024-10-08 13:28:21
 Radicado: S2024004516

Radicaos Asociados:
 Adjuntos: 0 No. Fojos: 0
 Destino: KELYN GONZALEZ DUARTE
 Para Respuesta o Admones Cde No. de Radicado: S2024004516

**COMISIÓN TERCERA
 CÁMARA DE REPRESENTANTES**
 Fecha: 8 octubre 2024
 Hora: 1:40 PM
 Número de Radicado: 573

FND
 Firmado Electrónicamente con A256ip
 Acuerdo: 2024-10-08 13:30:16-809756-48698232
 2024-10-08T13:38:54-05:00 - Página 1 de 14

Asunto: Concepto acerca del Proyecto de ley 144 DE 2024 Cámara "Por medio de la cual se modifica artículo 150 de la Ley 488 de 1998".

Cordial saludo,

La Federación Nacional de Departamentos (FND) es una entidad que integra y articula los Departamentos con el Estado, el sector privado y organismos internacionales, potencializando su participación y contribución al desarrollo de la Nación, siendo su visión ser la principal entidad de impulso al desarrollo y descentralización regional. En ese sentido, y teniendo en cuenta el potencial impacto del Proyecto de Ley en las entidades territoriales, atentamente presentamos las observaciones al Proyecto de ley 144 DE 2024 Cámara "Por medio de la cual se modifica artículo 150 de la Ley 488 de 1998".

I. TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No 144 DE 2024 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 150 DE LA LEY 488 DE 1998"

PROYECTO DE LEY No 144 de 2024 C "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 150 DE LA LEY 488 DE 1998"	
Artículo 1. Objeto	Lograr una distribución justa del impuesto de vehículos automotores en beneficio de los municipios donde transitan realmente los vehículos automotores
Artículo 2. Modifíquese el artículo 150 de la ley 488 de 1998, el cual quedará así:	<p>Artículo 150. Distribución del recaudo. Del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el <u>setenta por ciento (70%)</u>. <u>El treinta por ciento (30%)</u> corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración. <u>Estos recursos tendrán destinación específica para el mantenimiento y mejoramiento de la malla vial del municipio que realiza la respectiva declaración.</u></p> <p>El Gobierno Nacional determinará el máximo número de días que podrán exigir las entidades financieras como reciprocidad por el recaudo del impuesto, <u>entrega de las calcomanías</u> y el procedimiento mediante el cual estas abonarán a los respectivos entes territoriales el monto correspondiente</p>
Parágrafo Primero	Al distrito Capital le corresponde la totalidad del impuesto recaudado en su jurisdicción
Parágrafo Segundo	<u>El ministerio de Transporte en un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, elaborará un formato único nacional, en el cual los contribuyentes podrán realizar una declaración informando el municipio donde circula su vehículo, este</u>



	<u>formato será registrado de manera voluntaria por los contribuyentes, ante las autoridades de tránsito municipales.</u>
Parágrafo Tercero	<u>Las entidades territoriales que receptionan el Formato Único Nacional donde circulan los vehículos, deberán enviar el formato único nacional a las entidades territoriales donde se encuentra registrado el vehículo y no transita de manera permanente para que estas trasladen los recursos del recaudo a la entidad territorial donde transitan.</u>
Parágrafo Cuarto	<u>A partir de la siguiente vigencia fiscal de la recepción del formato por parte de la entidad territorial recaudadora, los recaudos deberán seguir siendo trasladado, sin necesidad de diligenciar un nuevo formato, a menos que existan modificaciones en el lugar de residencia nuevamente.</u>
Parágrafo Quinto	<u>Autorízase a las entidades territoriales municipales donde están registrados los vehículos, para realizar el traslado de los recursos de manera justa oportuna a las entidades territoriales donde transitan los vehículos y refrendados en el formato único nacional</u>
Artículo Tercero	Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias

II. ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

Según lo descrito en el artículo primero del Proyecto de Ley en estudio, tiene como objeto "Lograr una distribución justa del impuesto de vehículos automotores en beneficio de los municipios donde transitan realmente los vehículos automotores". Así pues, en el segundo artículo pretende modificar el artículo 150 de la Ley 488 de 1998, invirtiendo la distribución del impuesto de vehículos para los beneficiarios de esta renta, así: en el caso de los municipios pasaría del 20% actual al 30%; para los departamentos se reduce del 80% al 70% y se mantiene el 100% del impuesto recaudado en su jurisdicción para el Distrito Capital y crea y regula el formato único nacional, en el tercer artículo enmarcan la vigencia de la iniciativa de ley.

III. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA INTERVENCIÓN DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

1. Norma Por Reformar.

A través del proyecto de ley No. 144 de 2024 Cámara, se pretende modificar el artículo 150 de la Ley 489 de 1998, la norma original establece:

Texto original de la Ley 488 de 1998:

ARTICULO 150. 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.

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 y a los Corpes el monto correspondiente.



PARAGRAFO 1o. Al Distrito Capital le corresponde la totalidad del impuesto recaudado en su jurisdicción.

PARAGRAFO 2o. Del ochenta por ciento (80%) correspondiente a los departamentos, el cuatro por ciento (4%) se girará al Corpes respectivo.

Artículo 150 de la Ley 488 de 1998, Modificado por el artículo 107 de la Ley 633 de 2000

ARTÍCULO 107. Modifícase el artículo 150 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

"**ARTÍCULO 150. Distribución del recaudo.** 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.

El Gobierno Nacional determinará el máximo número de días que podrán exigir las entidades financieras como reciprocidad por el recaudo del impuesto, entrega de la calcomanía 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".

Texto Propuesto en el proyecto de ley No 144 de 2024 Cámara

Artículo 150. Distribución del recaudo. Del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el setenta por ciento (70%). El treinta por ciento (30%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración. Estos recursos tendrán destinación específica para el mantenimiento y mejoramiento de la malla vial del municipio que realiza la respectiva 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.

2. Consideraciones

Con el fin de realizar un análisis de las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley puesto en consideración, debemos en primer lugar acudir a los antecedentes legislativos de las normas que se pretenden modificar, en aras de identificar la naturaleza y características del impuesto sobre vehículos:

¹ Lo subrayado se entiende derogado en virtud del artículo 134 de la Ley 633 de 2000, que derogó el artículo 149 de la Ley 488 de 1998

Es importante destacar que la Ley 488 de 1998 objeto de modificación mediante el articulado propuesto, creó el Impuesto sobre vehículos automotores, el cual constituye un impuesto nuevo que sustituyó a los impuestos de timbre nacional, el impuesto de circulación y tránsito municipal y el impuesto unificado de vehículos del Distrito Capital.

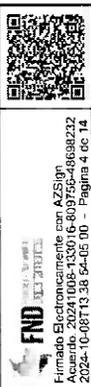
En palabras de la Corte Constitucional "la Ley 488 de 1998 creó un nuevo impuesto sobre vehículos automotores que sustituye a los impuestos de timbre nacional, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá. El artículo 139 de la mencionada ley, señala 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)." (Subrayado fuera del texto) (Corte Constitucional, Sentencia C-720 de 1999, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.)

De acuerdo con lo anterior, a diferencia del Impuesto de circulación y tránsito de vehículos que aún existe en el orden municipal para servicio público, el Impuesto sobre vehículos automotores, tiene como hecho generador la propiedad o posesión del vehículo automotor y se causa el 1º de enero de cada año para los vehículos en circulación y en el caso de los vehículos 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.

Así pues, en los términos 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 el hecho generador del impuesto sobre vehículos no está vinculado a la circulación de este, 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 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. Esta posición fue plasmada por la Corte Constitucional en sentencia T-489 de 2004, en la cual la corporación concluyó lo siguiente:

"10.- La lectura de estas disposiciones permite establecer que las obligaciones tributarias del ciudadano (...) respecto del impuesto sobre el vehículo que le fue hurtado, se generaron el 1º de enero de cada anualidad, en particular de los años 2001 y 2002, debido a que ante la administración departamental de impuestos aparece registrado como propietario del vehículo de placa (...), matriculado en el municipio de Chía, departamento de Cundinamarca. 11.- La administración ha prevenido al accionante explicándole que la obligación de pagar el impuesto por la totalidad del año gravable, sólo se puede desvirtuar si el contribuyente demuestra la cancelación de la matrícula del automotor, con anterioridad a la fecha en que se causa el impuesto en cada vigencia.



Es por esto que reiteramos que conforme a los elementos del tributo creado por la Ley 488 de 1998, el impuesto sobre vehículos automotores tiene como hecho o materia imponible la relación de propiedad o posesión sobre el vehículo, no su circulación. Teniendo ello, el aspecto espacial de este tributo está determinado por la jurisdicción del departamento en el que se encuentra matriculado el vehículo según el registro terrestre automotor que administran las direcciones y oficinas de tránsito territorial, no donde circula el mismo.

Así, atendiendo a esta estructura, el legislador previó a los departamentos como entes territoriales beneficiarios del 80% y responsables de su recaudo, administración y cobro, que realiza el giro a los municipios del 20% del impuesto pagado en la dirección declarada por el mismo contribuyente, transacción que se realiza en los 20 días siguientes al recaudo.

3. Impacto fiscal del Proyecto de Ley para las Entidades Territoriales.

El impuesto sobre vehículos automotores corresponde a una renta exógena de los departamentos y el Distrito Capital, concebida como un impuesto nacional cedido a dichas entidades territoriales (Corte Constitucional, Sentencia C-720 de 1999, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.). Este impuesto tiene una gran importancia como ingreso tributario, pues específicamente constituye un ingreso corriente de libre destinación, que financia gastos según las prioridades definidas por las entidades territoriales.

De acuerdo con la información reportada en el CUIPO por parte de las entidades territoriales, durante la vigencia 2023 el impuesto sobre vehículos automotores representó el 22% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para los departamentos (Ver Tabla 1), un porcentaje significativo teniendo en cuenta que las entidades territoriales cuentan con estos recursos para financiar los programas y proyectos de su plan de desarrollo, y para sortear un sin número de competencias asignadas sin la debida destinación de recursos para su ejecución.

Tabla 1. Participación Impuesto sobre Vehículo/ICLD (cifra en millones)

Total Departamentos	dic-2022	dic-2023	Variación
Ingresos corrientes de libre destinación	\$ 7,684,050.00	\$ 8,153,926.91	6.11%
Impuesto sobre vehículos automotores	\$ 1,451,785.00	\$ 1,786,100.00	23.03%
Impuesto sobre vehículos/ ICLD	19%	22%	3.01%

Fuente: elaboración propia FND con datos de CUIPO

Teniendo en cuenta la relevancia que tiene este impuesto en los ingresos corrientes de libre destinación, cualquier variación sobre su recaudo impactaría negativamente en los indicadores de responsabilidad fiscal, ya que estos hacen parte de la base para su cálculo. Por lo tanto, una reducción del ingreso afectaría el indicador financiero de que trata la ley 358 de 1997, disminuyendo la capacidad autónoma de endeudamiento, por la afectación de los indicadores de sostenibilidad y solvencia. Igualmente, modificaría las proyecciones del marco fiscal de mediano plazo, las metas de superávit primario y sostenibilidad previstas en la Ley 819 de 2003, afectaría el cubrimiento pasivo pensional territorial de que trata la ley 549 de 1999 y afectaría el cumplimiento de los indicadores de que trata la Ley 617 de 2020, que mide la relación de los gastos de funcionamiento sobre los ICLD, así como también el cálculo de las transferencias a



FND
Humedo Electrónico con ASESOR
Acuerdo 202411078-130015-809756-4698232
2024-10-08T13:38:54-05:00 - Página 5 de 14

órganos de control, específicamente a las contralorías departamentales, que se verían reducidas en la misma proporción, al disminuir la base para su cálculo.

Aunado a lo anterior, teniendo en cuenta la relevancia que tiene este ingreso como fuente natural de financiación de gastos, el proyecto de ley no prevé el impacto que su reducción conllevaría frente al cumplimiento de compromisos de vigencias futuras, garantías y pignoraciones otorgadas en operaciones de crédito público celebradas por los departamentos con cargo a los ICLD y a ésta renta.

De acuerdo con la información reportada en Chip y CUIPO, a continuación, presentamos el recaudo del impuesto sobre vehículos automotores en los últimos 6 años y el peso de este recaudo sobre los ingresos departamentales. Se aprecia que en la vigencia 2023 este impuesto representó un recaudo para los departamentos cercano a los \$1.7 billones, que corresponde al 15.13% de los ingresos tributarios de los departamentos. Es un impuesto que ha venido en crecimiento, en especial porque la estructura actual cumple con el principio de eficiencia, en cabeza del departamento que realiza su recaudo, administración y cobro, lo que se evidencia en las cifras positivas que reflejan un crecimiento sostenido de la renta, incluso durante el año de la pandemia del COVID-19. Es así como, en un análisis consolidado de los ingresos constituyó el segundo ingreso tributario más importante en 2023, después del impuesto al consumo de cervezas

Tabla No. 2 Ingresos departamentales 2018 al 2023 (cifras en millones, pesos corrientes)

Total Departamentos	dic-2018	dic-2019	dic-2020	dic-2021	dic-2022	dic-2023
Ingresos Totales	\$ 32,034,803.00	\$ 35,235,934.00	\$ 32,626,376.00	\$ 37,940,787.00	\$ 42,616,882.00	\$ 47,283,078.64
Ingresos Corrientes	\$ 24,215,240.00	\$ 26,829,782.00	\$ 25,971,267.00	\$ 29,908,783.00	\$ 32,642,027.00	\$ 35,272,017.21
Ingresos Tributarios	\$ 7,587,006.00	\$ 8,332,620.00	\$ 7,542,605.00	\$ 9,522,222.00	\$ 10,827,709.00	\$ 11,806,941.96
Impuesto de vehículos automotores	\$ 791,638.00	\$ 971,670.00	\$ 1,026,457.00	\$ 1,262,285.00	\$ 1,451,776.00	\$ 1,786,100.00

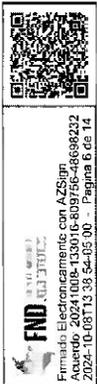
Fuente Chip y CUIPO, elaboración FND

Tabla N.3 Peso del Impuesto de vehículo automotor sobre los ingresos departamentales

Total Departamentos	dic-2018	dic-2019	dic-2020	dic-2021	dic-2022	dic-2023
Peso sobre ingresos totales	2.47%	2.76%	3.15%	3.33%	3.41%	3.78%
Peso sobre ingresos corrientes	3.27%	3.62%	3.95%	4.22%	4.45%	5.06%
Peso sobre ingresos tributarios	10.43%	11.66%	13.61%	13.26%	13.41%	15.13%

Fuente Chip y CUIPO, elaboración FND

En este contexto, es evidente que el articulado propuesto conllevaría a una reducción de ingresos por concepto del impuesto sobre vehículos automotores con un impacto fiscal negativo en los departamentos, que pasarían de tener una participación del 80% al 70%, tal y como está planteado. Analizada esta reducción con las cifras de la vigencia 2023, se evidencia que para los departamentos una modificación en este sentido **representaría una reducción de \$223.262 millones, al pasar de un recaudo de \$1.786.100 billones a \$1.562.837 billones.** Aunado a lo anterior, la propuesta indica que el monto recaudado tendrá una destinación específica,



menoscabando la autonomía y la ya poca discrecionalidad que los mandatarios locales, en especial los departamentos tienen sobre sus recursos.

Expuestos los anteriores argumentos, el proyecto de ley: i) recae sobre un impuesto nacional que es cedido a los territorios, ii) genera un impacto fiscal para los departamentos, y iii) no contempla la correspondiente fuente sustitutiva de ingresos que reemplazaría el valor que dejarían de recaudar los departamentos por la disminución de ingresos, es preciso que para su debido trámite el legislador observe lo contemplado en artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual señala lo siguiente:

Artículo 7°. 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, deberán 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. (Negrillas y subrayado fuera del texto)

Este requisito *sine quan non* que determina la constitucionalidad del proyecto, no ha sido contemplado en la propuesta, pues la modificación en los términos planteados conllevaría a un menor recaudo del impuesto sobre vehículos automotores, de tal manera que debe por mandato legal contemplar tanto el análisis de impacto fiscal como una fuente sustituta que compense el menor recaudo para los departamentos.

4. Otras consideraciones del proyecto de ley

Además de las implicaciones en términos fiscales para los departamentos y la ausencia del estudio del impacto fiscal que debe acompañar el proyecto de ley, es importante también destacar algunas dificultades técnicas que observamos en términos de recaudo y administración del tributo, así como la no conformidad con otros aspectos del hecho generador definidos por la Ley 488 de 1998.

4.1. Dificultades técnicas para el recaudo y distribución del impuesto sobre vehículos y contradicciones frente al esquema actual regulado por la Ley 488 de 1998.



Actualmente, conforme a lo establecido por la Ley 488 de 1998, son los departamentos y el Distrito Capital quienes recaudan, administran y giran a los municipios lo correspondiente al impuesto sobre vehículos automotores, teniendo así la carga en la administración del impuesto. El proyecto de ley mantiene en cabeza del departamento la recepción del recaudo declarado. Este escenario además de afectar las finanzas departamentales deja algunos vacíos que generan ineficiencia en la gestión

4.1.1. Contradicción con los elementos estructurales y competencias definidas para la administración de la renta nacional cedida.

de la renta, pues no resulta coherente con la estructura del tributo y la regulación que se mantendría vigente en la Ley 488 de 1998, como se analiza a continuación:

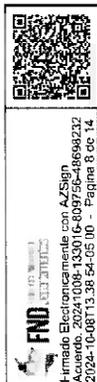
En primer lugar, de acuerdo con el artículo 2 del PL 144-C DE 2024, en el parágrafo 2° se establece que los contribuyentes podrán realizar una declaración informando el municipio donde circula su vehículo, en el Formato Único que defina el ministerio de transporte, ante las autoridades de tránsito municipales. Esta disposición parte del hecho que en todos los municipios existen organismos de tránsito (oficinas o direcciones de tránsito), situación que no es cierta en nuestro país. Igualmente, en el parágrafo 3°, la propuesta busca instar a la entidad territorial que reciben el Formato Único Nacional, a remitir ese documento a la entidad territorial donde se encuentra registrado el vehículo, sin que el mismo transite en la misma jurisdicción permanentemente, para que los recursos del impuesto le sean trasladados.

En otras palabras, el proyecto de ley no es claro en definir si las entidades territoriales que recibirán el “Formato Único” serán aquellas que cuentan con “las autoridades de tránsito municipales” como lo prevé el parágrafo 2, o cuál sería el manejo.

En segundo lugar, la Ley 488 de 1998, al regular la declaración y pago del impuesto sobre vehículos automotores, establece en el artículo 146, modificado por el artículo 106 de la Ley 633 de 2000, que se ***“declarará y pagará anualmente, ante los departamentos o el Distrito Capital según el lugar donde se encuentre matriculado el respectivo vehículo.”***

La anterior disposición guarda coherencia con lo previsto por el artículo 147 de la misma Ley 488 de 1998 que, al definir las competencias de las entidades territoriales, establece que: ***“El recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución del impuesto sobre vehículos automotores, es de competencia del departamento o distrito en cuya jurisdicción se deba pagar el impuesto”***. Así pues, se destaca que los municipios donde circulan los vehículos gravados no tienen conforme a esta disposición de la Ley 488 de 1998, la competencia para su recaudo, administración y tampoco el giro de los recursos, ni la estructura tecnológica y administrativa para asumirlo.

Por otra parte, en cuanto a la distribución del impuesto a los municipios y distritos en su calidad de “beneficiarios” de esta renta, el artículo 150 de la Ley 488 de 1998, modificado por el artículo 107 de la Ley 633 de 2000, que se modifica en el proyecto de ley objeto de análisis, mantiene lo actualmente dispuesto en la misma norma, pues indica que el giro corresponde a los municipios según la dirección informada en la declaración, la cual no necesariamente implica que sea el





municipio en donde circula el vehículo, sino la dirección del sujeto pasivo del tributo que es el propietario o poseedor del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe destacarse que existe una contradicción frente a la modificación propuesta, en cuanto al traslado de los recursos del impuesto a los municipios como beneficiarios de la renta, ya que según lo previsto en el parágrafo 3° y 5° del artículo 2° del proyecto de ley, serán las entidades territoriales donde se encuentra registrado el vehículo pero en las que no transita de manera permanente "y que está el impuesto" (sic), las responsables del traslado del recurso a aquella entidad territorial (municipio o distrito) donde transitan. Sin embargo, tal como se explicó, en el esquema actual de declaración y pago, son los departamentos quienes tienen la competencia para recibir las declaraciones, pagos y efectuar la distribución de este al municipio que corresponda a la dirección informada por el mismo contribuyente en el formulario de declaración del impuesto definido, la cual no necesariamente corresponde al lugar donde circula el vehículo, pues es la dirección del sujeto pasivo declarante.

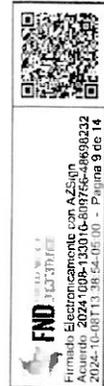
De tal manera que, se está dejando al municipio en el que se encuentra matriculado el vehículo una responsabilidad que eventualmente no podría cumplir, pues el criterio espacial o territorial con el que se distribuye la participación al municipio no está vinculado al municipio en el que se encuentra registrado el vehículo, sino al municipio que corresponda a la dirección declarada por el mismo contribuyente, regla que existe actualmente y que no es modificada por el proyecto de ley en estudio en el inciso primero de su artículo 2°, de tal manera que el recurso no necesariamente llegará al municipio que tiene el organismo de tránsito en el que se registró el vehículo, sino al que corresponde a la dirección reportada por el sujeto pasivo, dada la naturaleza patrimonial del tributo, que como antes se explicó, no está vinculado a su circulación, sino a la propiedad o posesión del bien inmueble.

Aunado a lo anterior, debe destacarse que la norma no regula si estos municipios tendrían también que asumir la responsabilidad de efectuar el giro al departamento ni el criterio para determinarlo, ya que por la misma regla de razonamiento, es el departamento donde está matriculado el vehículo, el actual beneficiario de la renta y el que tiene la competencia de administración y recaudo, y que no coincide necesariamente con aquel donde circula.

4.1.2. Ineficiencias en el esquema del recaudo y distribución del impuesto sobre vehículos frente al regulado por la Ley 488 de 1998 vigente.

En cuanto al esquema de distribución propuesto en el proyecto de ley, debe igualmente resaltarse que va en contravía del principio de eficiencia que debe inspirar el sistema tributario, conforme a lo previsto por el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia, afirmación que se soporta en las siguientes consideraciones:

a. Actualmente son los 32 departamentos quienes recaudan el impuesto y los obligados a recibir las declaraciones, pagos, efectuar la fiscalización, control y cobro de dicha renta. Igualmente, en virtud de convenios con entidades financieras se efectúa el giro a los más de 1104 municipios y al Distrito Capital que correspondan a la dirección informada por el mismo contribuyente en el formulario de declaración, dentro de los veinte (20) días siguientes a su recaudo (art. 2, 3, 4, 5, 6) del Decreto 2654 de 1998 reglamentario de la Ley 488 de 1998).





b. Para lograr la información necesaria para la liquidación y recaudo del tributo, los departamentos y el distrito capital deben tener la información generada por el RUNT del parque automotor de su jurisdicción, información que en algunos casos es recibida en archivos planos y en otros, es remitida de forma electrónica por la concesión del RUNT con corte a 31 de diciembre de cada vigencia. Incluso, actualmente algunos han celebrado convenios con el RUNT para poder acceder a información más completa y correcta, debido a las imprecisiones y errores en la plataforma. A partir de ello, a los departamentos les corresponde cargar la información al RUNT incluso la generada anualmente por el Ministerio de Transporte sobre los avalúos comerciales en sistemas de información que tienen módulos especialmente desarrollados para este tributo. Esta información se requiere para liquidar el impuesto, que puede ser declarable o facturable. Adicionalmente, los departamentos deben tener convenios específicos con las entidades financieras recaudadoras (art. 3 y 6 del Decreto 2654 de 1998) para garantizar el giro a los municipios, lo anterior pactado con criterios de reciprocidad que pueden soportar los departamentos pues son entidades con mayor capacidad de recaudo, lo cual permite que dicho giro pueda ser realizado en los 20 días exigidos por la norma a los municipios.

El proyecto de ley propuesto plantea entonces pasar de tener 33 entidades territoriales (departamentos y el Distrito Capital) que recaudan, administran, controlan y giran el impuesto con el apoyo de las entidades financieras a un esquema donde serán todos los municipios que cuentan con oficinas de tránsito, quienes tendrán que asumir la carga administrativa y disponer de los recursos tecnológicos y el personal administrativo suficiente para ejecutar las competencias de administración, recaudo y por ende, fiscalización y cobro, lo cual abiertamente resulta ineficiente frente al esquema actual, pero además una carga que difícilmente los municipios podrán cumplir pues escasamente cuentan con sistemas de información para manejar la información de los organismos de tránsito y de sus propios tributos, asunto que es de amplio conocimiento del Ministerio de Transporte y que explica todas las inconsistencias que están en el RUNT.

Aunado a ello, es una carga difícil de cumplir para los municipios que en su mayoría son entidades de categorías 4 a 6° y que tendrían que asumir con cargo a sus gastos de funcionamiento el pago de servicios tecnológicos especializados y las reciprocidades con las entidades financieras para garantizar el giro a los municipios en los que circule el vehículo, que puede ser cualquier municipio del país y al departamento correspondiente.

IV. Conclusiones

Realizado el análisis al Proyecto de Ley No. 144 de 2024 Cámara, no se considera conveniente esta propuesta modificatoria de la Ley 488 de 1998, al concluir que:

1. El impuesto sobre vehículos automotores tiene una especial relevancia frente a los ingresos corrientes de libre destinación de los departamentos y los ingresos tributarios. Para la vigencia 2023 representó un recaudo cercano a los \$1.7 billones, que corresponde al 15.13% de los ingresos tributarios de los departamentos, constituyéndose en el segundo ingreso tributario más importante y que ha presentado un crecimiento sostenido, gracias a las estrategias de fortalecimiento para el recaudo y cobro del tributo, lo cual no solo ha beneficiado a los departamentos sino también a los municipios que participan del 20% del recaudo de dicha renta.



2. El proyecto de ley propuesto conllevaría a una reducción de ingresos por concepto del Impuesto sobre vehículos automotores con un impacto fiscal negativo en los departamentos, que pasarían de tener una participación del 80% al 70%. Esta reducción calculada con las cifras del recaudo de la vigencia 2023, representaría para los departamentos una disminución de los ingresos de \$ 223.262 millones al pasar de un recaudo de \$1.786.100 billones a \$1.562.837billones
3. Esta propuesta de disminución del porcentaje en el que participan los departamentos, impactaría negativamente también en los indicadores de responsabilidad fiscal de los departamentos, ya que el impuesto hace parte de la base para el cálculo del indicador de capacidad de endeudamiento (Ley 358 de 1997) que disminuiría y por afectación del cálculo de los indicadores de sostenibilidad y solvencia. Igualmente, modificaría las proyecciones del marco fiscal de mediano plazo, las metas de superávit primario y sostenibilidad previstas en la Ley 819 de 2003. Además, afectaría el cumplimiento de los indicadores de que trata la Ley 617 de 2020, que miden la relación de los gastos de funcionamiento sobre los ICLD, así como también el cálculo de las transferencias que se realizan al Fonpet para el pago de pasivo pensional, de que trata la Ley 549 de 1999, y a órganos de control, específicamente a las contralorías departamentales, que también se verían afectados por la reducción de la base sobre la que se calcula estas transferencias.
4. A pesar de lo anterior, el proyecto de ley objeto de análisis carece del estudio del impacto fiscal en los términos exigidos por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y no prevé una fuente sustituta de ingresos que reemplazaría el valor que dejarían de recaudar los departamentos por la disminución que conlleva la norma propuesta, que permita evitar el impacto que su reducción conllevaría frente al cumplimiento de las competencias legales asignadas, los compromisos de vigencias futuras, garantías y pignoraciones otorgadas en virtud de operaciones de crédito público celebradas por los departamentos con cargo a los ICLD y a ésta renta y que se agudiza cuando además, plantea una destinación específica en su uso de gasto.
5. Finalmente, se advierte que el proyecto de ley objeto de análisis plantea un esquema de recaudo y distribución que no contempla todos los aspectos que actualmente la normatividad establece, al tiempo que desconoce y contradice las competencias asignadas en el artículo 147 de la Ley 488 de 1998, así como el esquema de declaración y pago regulado en el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, modificado por el artículo 106 de la Ley 633 de 2000, estructurados para un tributo patrimonial que se genera por la propiedad o posesión del impuesto y no por el lugar donde circula, lo cual generará claras dificultades para el recaudo y distribución del impuesto.
6. Adicionalmente, esta propuesta sería contraria al principio constitucional de eficiencia, ya que en términos prácticos implicará pasar de tener 33 entidades territoriales (departamentos y el Distrito Capital) que recaudan, administran, controlan y giran el impuesto, con el apoyo de las entidades financieras, a un esquema donde serán todos los municipios que cuentan con oficinas de tránsito, quienes tendrán que asumir con sus recursos de funcionamiento, dicha carga administrativa, disponer de sistemas de información especializados para el manejo del impuesto y la reciprocidades con las entidades financieras para garantizar el giro a los municipios en los que circule el vehículo,

que puede ser cualquier municipio del país y al departamento que corresponda, lo cual abiertamente resulta ineficiente y podría generar errores y retrasos en la liquidación y giro a los demás municipios que hoy reciben su giro a los 20 días del pago realizado, pues ciertamente representa una carga que difícilmente estos municipios podrán cumplir, pues escasamente tienen sistemas para el manejo de los organismos de tránsito y de sus propios tributos, asunto que es de amplio conocimiento del Ministerio de Transporte y que explica todas las inconsistencias que están en el RUNT.

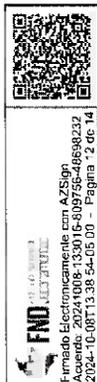
De antemano, agradecemos su disposición para escuchar las necesidades y preocupaciones de los departamentos y reiteramos nuestro compromiso de aportar al mejoramiento de las iniciativas legislativas para que procuren por el beneficio y desarrollo de nuestras regiones.

El equipo de la FND queda a su disposición para responder cualquier inquietud con respecto a este tema. Para tal fin, puede contactar a Silvia Forero, jefe de asuntos legislativos a quien puede contactar al correo electrónico asuntos.legislativo@fnd.org.co; silvia.forero@fnd.org.co.

Cordialmente,

RAÚL CASTELLANOS
Subdirector de Fortalecimiento Territorial
Federación Nacional de Departamentos

Elaborado: Natalia Figueroa - Jefe de Finanzas Territoriales
Revisó: Silvia Forero - Jefe de Asuntos Legislativos
Aprobó: Raúl Castellanos - Subdirector de Fortalecimiento Territorial





REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS

S2024004516

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS

gestionado por: azsign.com.co



Id Acuerdo: 20241008-133016-809756-48698232

Creación: 2024-10-08 13:30:16

Estado: Finalizado

Finalización: 2024-10-08 13:38:53

Escanee el código para verificación

Firma: Subdirector de Fortalecimiento Territorial

Raul David Castellanos Toro

1026267407

raul.castellanos@fnd.org.co

Subdirector de Fortalecimiento Territorial
Federación Nacional de Departamentos

Aprobación: Subdirector de Fortalecimiento Territorial

Raul David Castellanos Toro

1026267407

raul.castellanos@fnd.org.co

Subdirector de Fortalecimiento Territorial
Federación Nacional de Departamentos

Revisión: Jefe de Asuntos Legislativos

Silvia Forero Castañeda

1020750057

silvia.forero@fnd.org.co

Jefe de Asuntos Legislativos
Federación Nacional de Departamentos

Elaboración: Jefe de Finanzas Territorial

NATALIA FIGUEROA

52022423

natalia.figueroa@fnd.org.co

JEFE FINANZAS TERRITORIALES
FND

REPORTE DE TRAZABILIDAD

S2024004516

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS
gestionado por: azsign.com.co

Id Acuerdo: 20241008-133016-809756-48698232

Creación: 2024-10-08 13:30:16

Estado: Finalizado

Finalización: 2024-10-08 13:38:53



Escanee el código
para verificación

TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA
Elaboración	NATALIA FIGUEROA natalia.figueroa@fnd.org.co JEFE FINANZAS TERRITORIALES FND	Aprobado	Env.: 2024-10-08 13:30:16 Lec.: 2024-10-08 13:32:23 Res.: 2024-10-08 13:32:33 IP Res.: 170.246.115.239
Revisión	Silvia Forero Castañeda silvia.forero@fnd.org.co Jefe de Asuntos Legislativos Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2024-10-08 13:32:33 Lec.: 2024-10-08 13:34:37 Res.: 2024-10-08 13:34:43 IP Res.: 186.102.53.113
Aprobación	Raul David Castellanos Toro raul.castellanos@fnd.org.co Subdirector de Fortalecimiento Territori Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2024-10-08 13:34:43 Lec.: 2024-10-08 13:35:26 Res.: 2024-10-08 13:38:43 IP Res.: 170.246.115.239
Firma	Raul David Castellanos Toro raul.castellanos@fnd.org.co Subdirector de Fortalecimiento Territori Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2024-10-08 13:38:43 Lec.: 2024-10-08 13:38:49 Res.: 2024-10-08 13:38:53 IP Res.: 170.246.115.239

