



Firmado Electrónicamente con ASES  
Acuerdo: 20260514.115456-08-05-26887648  
2026-05-14T15:32:42-05:00 - Página 1 de 7

Bogotá D.C, mayo de 2026

Honorable Representante  
**WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ**  
Presidente Comisión Tercera  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República de Colombia  
Ciudad

**FND** FEDERAL NACIONAL DE DEPARTAMENTOS  
Fecha: 2026-05-14 11:52:09  
Radicado: S2026002260

**COMISIÓN TERCERA**  
**CAMARA DE REPRESENTANTES**

Radicado Asociado:  
Adjuntos: 0 No Fijos  
Destino: Wilmer Castellanos  
Para Respuesta o Adicionales Cite No. de Radicado Asociado:  
Total Anexos: N/A (No Anexos Físicos)

Radicado Por: Jean Cebs  
Fecha: 14 Mayo 2026  
Hora: 4:35 PM  
Número de Radicado: 1997

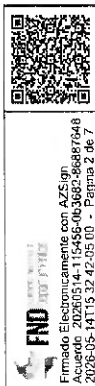
**Asunto:** Concepto al proyecto de Ley N° 469 de 2025 Cámara "Por medio del cual se ordena el pago del impuesto sobre vehículos automotores según su tiempo de uso".

La Federación Nacional de Departamentos (FND) es una entidad que articula la labor de los gobiernos departamentales con el Estado, el sector privado, los organismos internacionales, la academia y la sociedad civil, fortaleciendo su participación en el desarrollo regional y nacional, y promoviendo la descentralización administrativa y financiera en cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución Política. En atención a lo anterior, se presentan respetuosamente las consideraciones técnicas sobre el Proyecto de Ley No. 469 de 2025 Cámara, "Por medio del cual se ordena el pago del impuesto sobre vehículos automotores según su tiempo de uso".

### I. Retos conceptuales y operativos

La Ley 488 de 1998 creó el impuesto sobre vehículos automotores como un tributo nuevo, sustituyendo el impuesto de timbre nacional, el impuesto de circulación y tránsito municipal y el impuesto unificado de vehículos del Distrito Capital. Tal como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-720 de 1999, esta ley estructuró integralmente el régimen del tributo, definiendo sus elementos esenciales.

De conformidad con el artículo 140 de la Ley 488 de 1998, el hecho generador del impuesto recae sobre la propiedad o posesión del vehículo, en los siguientes términos: "Constituye hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de los vehículos gravados". En consecuencia, el tributo no se encuentra asociado al uso o circulación del vehículo. Se trata, por tanto, de un impuesto de carácter patrimonial que se causa por la titularidad del bien, con independencia de su utilización efectiva o de las condiciones en que este pueda circular. Este entendimiento ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, la cual ha señalado que el gravamen no está condicionado al uso del vehículo, sino a la existencia del derecho de propiedad o posesión sobre el mismo.



A partir de lo anterior, se observa que la motivación del Proyecto de Ley 469 de 2025 introduce elementos que no guardan plena correspondencia con el hecho generador del impuesto. En particular, la iniciativa plantea un esquema de descuentos o compensaciones asociado a restricciones a la circulación, como el “pico y placa”, incorporando un criterio de uso que difiere de la estructura jurídica vigente del tributo.

En esa línea, resulta relevante tener en cuenta que las decisiones sobre restricciones a la circulación —como el “pico y placa” o los días sin carro— corresponden a competencias de los municipios y distritos, en ejercicio de sus facultades de regulación del tránsito y la movilidad. Esto generaría una situación en la cual decisiones adoptadas por autoridades municipales tendrían efectos directos sobre una fuente de ingreso cedida por la Nación a los departamentos, sin que estos participen en la definición de dichas medidas. Esta desarticulación podría afectar la autonomía fiscal departamental, en la medida en que el recaudo se vería reducido por decisiones sobre las cuales los departamentos no tienen capacidad de incidencia, afectando la planeación financiera y la sostenibilidad de sus ingresos.

De igual forma, no se advierte una relación suficientemente clara entre la finalidad perseguida —compensar la limitación en el uso del vehículo— y los principios constitucionales que orientan el sistema tributario, particularmente los de igualdad, equidad y capacidad contributiva. Incorporar el uso como criterio relevante para determinar el impuesto podría abrir la puerta a considerar múltiples situaciones en las que el vehículo no es utilizado, generando tensiones frente a la consistencia del sistema tributario. Además, las restricciones a la circulación no necesariamente reflejan la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues no existe una relación directa entre las limitaciones de movilidad y la capacidad económica del contribuyente.

La adopción de criterios vinculados a la circulación o utilización efectiva del automotor también plantea dificultades prácticas y operativas. Por ejemplo, en escenarios como la pandemia del COVID-19 o jornadas de restricción total de circulación, como el día sin carro, este enfoque podría conducir a reducciones generalizadas en el pago del impuesto, pese a que ello no guarda relación con la naturaleza patrimonial del tributo. De igual forma, no resultaría viable establecer con precisión que contribuyan en mayor medida quienes más circulan, ni verificar efectivamente los niveles de uso del vehículo, especialmente considerando que un mismo automotor puede desplazarse en distintos municipios con regulaciones diferenciadas o incluso sin restricciones.

A ello se suma que la implementación de un esquema basado en el uso efectivo del vehículo exigiría desarrollar sistemas de medición, verificación y control complejos, con altos costos administrativos y potenciales riesgos en términos de eficiencia, fiscalización y cumplimiento. Esta situación se ve agravada por la ausencia de criterios homogéneos de restricción a la circulación en el territorio nacional, lo que dificultaría establecer parámetros objetivos, uniformes y verificables para la aplicación del beneficio.

Por otra parte, la iniciativa parece desconocer que el derecho de propiedad no es absoluto y que su ejercicio se encuentra sujeto a limitaciones derivadas de su función social. La Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente que el Estado puede imponer restricciones al uso de los bienes cuando estos respondan a finalidades de interés general, sin que ello implique, en



principio, la obligación de compensar económicamente a sus titulares. En este contexto, medidas como las restricciones a la circulación vehicular constituyen expresiones legítimas del poder de regulación estatal en materia de movilidad, uso del espacio público y control de externalidades. Por ello, no resulta evidente que tales restricciones generen un derecho a compensación en el ámbito tributario, especialmente si se tiene en cuenta que el uso de la infraestructura vial se encuentra sujeto a condiciones y limitaciones que los particulares aceptan al adquirir y utilizar un vehículo.

## II. Impacto fiscal

Además de los retos conceptuales y operativos previamente expuestos, la iniciativa plantea implicaciones relevantes desde la perspectiva de la sostenibilidad de las finanzas territoriales.

De conformidad con la Ley 488 de 1998, los departamentos son responsables del recaudo y beneficiarios del 80% del impuesto, mientras que el 20% restante corresponde a los municipios. En consecuencia, la introducción de descuentos asociados al uso del vehículo reduciría estos ingresos sin prever mecanismos de compensación, comprometiendo la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

El impuesto sobre vehículos automotores constituye una renta nacional cedida a los departamentos y al Distrito Capital, y reviste una importancia sustancial dentro de su estructura de ingresos. De acuerdo con la información reportada en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO), durante la vigencia 2025 este impuesto representó aproximadamente el 18% de los ingresos tributarios de los departamentos y el 27% de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). Se trata de recursos fundamentales para la financiación de programas, proyectos y competencias territoriales que no cuentan con una fuente específica de financiación.

Por esta razón, cualquier variación en el recaudo impactaría negativamente los indicadores de responsabilidad fiscal, en la medida en que estos ingresos hacen parte de la base para su cálculo. Una reducción del recaudo afectaría la capacidad autónoma de endeudamiento prevista en la Ley 358 de 1997, al incidir sobre los indicadores de sostenibilidad y solvencia. Del mismo modo, alteraría las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y las metas de superávit primario definidas en la Ley 819 de 2003, además de comprometer el cumplimiento de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000. Asimismo, reduciría las transferencias destinadas a las contralorías departamentales, al disminuir la base de liquidación correspondiente.

Adicionalmente, el proyecto de ley no prevé el impacto que la reducción del recaudo tendría sobre compromisos adquiridos por las entidades territoriales, tales como vigencias futuras, garantías y pignoraciones asociadas a operaciones de crédito público respaldadas con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación y a ésta renta.

En este escenario, el proyecto debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que exige hacer explícito el impacto fiscal de las iniciativas que otorguen beneficios tributarios, así como su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Esta disposición impone la



obligación de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias los costos fiscales de la medida, la fuente de ingreso adicional que permita financiarlos y el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre su consistencia fiscal.

No obstante, el proyecto no incorpora un análisis financiero del costo fiscal ni contempla una fuente sustitutiva de ingresos que compense la disminución en el recaudo. Este aspecto resulta particularmente relevante tratándose de una renta nacional cedida, cuya modificación exige un examen riguroso de sus efectos fiscales. En consecuencia, la iniciativa desconoce un requisito esencial para su validez constitucional y legal, en la medida en que la reducción de ingresos que propone no está acompañada de una fuente sustitutiva que garantice la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

### III. Conclusiones

El Proyecto de Ley No. 469 de 2025 Cámara plantea retos relevantes en su articulación con la estructura actual del impuesto sobre vehículos automotores, particularmente en relación con la coherencia entre la motivación de la iniciativa y el hecho generador del tributo. En esa medida, resulta pertinente profundizar en su análisis tanto desde el punto de vista constitucional como desde la perspectiva de su impacto en las finanzas territoriales.

La iniciativa legislativa suscita interrogantes en términos de coherencia conceptual, viabilidad operativa y consistencia con la estructura del sistema tributario vigente. El impuesto sobre vehículos automotores, conforme a su configuración normativa —especialmente a partir de la Ley 488 de 1998—, corresponde a un tributo de carácter patrimonial cuyo hecho generador es la propiedad o posesión del bien. En consecuencia, su fundamento se encuentra en la capacidad económica del contribuyente expresada en la titularidad del activo, y no en el uso efectivo que se haga del mismo.

Bajo esta perspectiva, la propuesta de vincular el monto del impuesto al tiempo de uso del vehículo introduce un elemento ajeno a la naturaleza del tributo, al trasladar el eje de la imposición desde la propiedad hacia el uso. En ese sentido, la medida podría generar tensiones frente a los principios de igualdad, equidad y capacidad contributiva que orientan el sistema tributario, en la medida en que el tratamiento diferencial propuesto no se fundamenta directamente en criterios asociados a la naturaleza patrimonial del impuesto. Asimismo, desde el punto de vista conceptual, la iniciativa incorpora elementos vinculados al uso o circulación del vehículo dentro de un impuesto cuyo diseño actual grava la titularidad del bien.

Lo anterior cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que el impuesto sobre vehículos automotores constituye una de las principales fuentes de ingresos tributarios de los departamentos, representando aproximadamente el 18% de su recaudo tributario en 2025. Por ello, cualquier disminución en su recaudo tendría efectos directos sobre los ingresos corrientes de libre destinación y, en consecuencia, sobre la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

En ese contexto, resulta necesario considerar la identificación de una fuente de ingreso sustituta que permita compensar la eventual reducción en el recaudo del impuesto vehicular, teniendo en



cuenta que se trata de una renta nacional cedida a los departamentos. Una disminución en estos ingresos impactaría los indicadores de responsabilidad fiscal, al afectar la base de cálculo de la capacidad de endeudamiento prevista en la Ley 358 de 1997, así como los indicadores de sostenibilidad y solvencia. Del mismo modo, podría alterar las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y las metas de superávit primario establecidas en la Ley 819 de 2003, además de comprometer el cumplimiento de los límites definidos en la Ley 617 de 2000. Adicionalmente, reduciría las transferencias destinadas a las contralorías departamentales.

Finalmente, resulta relevante advertir que el proyecto de ley no incorpora el análisis de impacto fiscal exigido por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, ni prevé una fuente sustitutiva de ingresos que compense la reducción en el recaudo. Este aspecto podría afectar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales y su capacidad para atender compromisos asociados a vigencias futuras, garantías y operaciones de crédito público respaldadas con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación y a ésta renta.

En suma, la iniciativa plantea desafíos relevantes en materia de coherencia tributaria, viabilidad operativa y sostenibilidad fiscal territorial, aspectos que resulta necesario evaluar integralmente en el marco del trámite legislativo del proyecto.

Expresamos nuestro reconocimiento al Congreso de la República por su disposición para atender las necesidades de los gobiernos territoriales. Reiteramos, asimismo, nuestro compromiso de continuar aportando al fortalecimiento de la autonomía territorial y al desarrollo integral de las regiones del país.

El equipo técnico de la FND queda a su entera disposición para ampliar cualquier información que consideren necesaria. Para tales efectos, podrán contactar a Silvia Forero, Jefe de Asuntos Legislativos, a través del teléfono 3112636706 o del correo electrónico: asuntos.legislativos@fnd.org.co.

**DAVID JARAMILLO BOTERO**

Subdirector de Gobierno y Regiones  
Federación Nacional de Departamentos

Proyectó: Camilo Gutiérrez Silva- Jefe de Finanzas Territoriales  
Revisó: Silvia Forero Castañeda- Jefe de Asuntos Legislativos

## REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS

S2026002260

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



Escanee el código  
para verificación

Id Acuerdo: 20260514-115456-0b3682-86887648

Creación: 2026-05-14 11:54:56

Estado: Finalizado

Finalización: 2026-05-14 15:32:41

### Firma: Subdirector de Gobierno y Regiones

David Jaramillo Botero  
1136882479  
david.jaramillo@fnd.org.co  
Subdirector de Gobierno y Regiones  
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 Territoriales

Camilo Andrés Gutiérrez Silva  
1098650871  
camilo.gutierrez@fnd.org.co  
Jefe Finanzas Territoriales  
Federación Nacional de Departamentos



FND  
FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS  
Firmado Electrónicamente con AZSign  
Número de Documento: 2026-05-141153242-05-001 - Página 7 de 7

REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS			
S2026002260			
FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS gestionado por: azsign.com.co			
Id Acuerdo: 20260514-115456-0b3682-86887648		Creación: 2026-05-14 11:54:56	
Estado: Finalizado		Finalización: 2026-05-14 15:32:41	
		 Escanee el código para verificación	
TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA
Elaboración	Camilo Andrés Gutiérrez Silva camilo.gutierrez@fnd.org.co Jefe Finanzas Territoriales Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2026-05-14 11:55:09 Lec.: 2026-05-14 12:01:17 Res.: 2026-05-14 13:58:21 IP Res.: 181.204.226.42 Canal: Email
Revisión	Silvia Forero Castañeda silvia.forero@fnd.org.co Jefe de Asuntos Legislativos Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2026-05-14 13:58:21 Lec.: 2026-05-14 14:32:59 Res.: 2026-05-14 14:33:08 IP Res.: 181.237.165.35 Canal: Email
Firma	David Jaramillo Botero david.jaramillo@fnd.org.co Subdirector de Gobierno y Regiones Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2026-05-14 14:33:08 Lec.: 2026-05-14 15:32:33 Res.: 2026-05-14 15:32:41 IP Res.: 181.204.226.43 Canal: Email





Comisión Tercera &lt;comision.tercera@camara.gov.co&gt;

## Concepto al proyecto de Ley N° 469 de 2025 Cámara "Por medio del cual se ordena el pago del impuesto sobre vehículos automotores según su tiempo de uso".

1 mensaje

Jefatura de Asuntos Legislativos &lt;asuntos.legislativos@fnd.org.co&gt;

14 de mayo de 2026 a las 4:19 p.m.

Para: comision.tercera@camara.gov.co, wilmer.castellanos@camara.gov.co, wilmer.guerrero@camara.gov.co

Cordial saludo,

Desde la Federación Nacional de Departamentos nos permitimos radicar ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes concepto al proyecto de Ley N° 469 de 2025 Cámara "Por medio del cual se ordena el pago del impuesto sobre vehículos automotores según su tiempo de uso".

Muchas gracias por su atención,

Atentamente,

--

### JEFATURA DE ASUNTOS LEGISLATIVOS

FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS


Av. Calle 26 No. 69B - 53 Oficina 604

Tel: (60) (1) 4897360

[www.fnd.org.co](http://www.fnd.org.co)

**CONFIDENCIALIDAD:** Este mensaje y cualquier archivo anexo son confidenciales y para uso exclusivo del destinatario. Esta comunicación puede contener información protegida por derechos de autor. Si usted ha recibido este mensaje por error, equivocación u omisión queda estrictamente prohibida la utilización, copia, reimpresión y/o reenvío del mismo. En tal caso, por favor notificar, de forma inmediata al remitente y borrar el mensaje original y cualquier archivo anexo. Gracias.

**CONFIDENTIALITY:** This message and any of its attachments are confidential and for the exclusive use of their addressee. This communication may contain information protected under copyright laws. If you have received this message by error, mistake or omission, please be advised that the use, copy, printing or resending of this message becomes strictly prohibited. In such a case, please inform the sender immediately, and proceed to erase the original message and all of its attachments. Thank you.

 S2026002260.pdf  
270K

