

PROYECTO DE LEY 136 DE 2016 CÁMARA.

Por medio de la cual concede un estímulo sobre el impuesto de vehículos automotores a los contribuyentes ejemplares en el incremento de la seguridad vial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El propietario o poseedor de uno o varios vehículos, que no haya incurrido en multas por infracciones a las normas de tránsito en el año inmediatamente anterior al año correspondiente al pago del impuesto automotor, o si las ha tenido las haya cancelado en su totalidad en el año en que se cometió la infracción, tendrá derecho a un beneficio consistente en la reducción del 10% del valor del impuesto de que trata el artículo 138 de la Ley 488 de 1998 correspondiente a cada vehículo, en la vigencia siguiente.

Parágrafo 1°. Este beneficio se concederá por el término de diez (10) años y regirá para el pago del impuesto automotor a partir de la vigencia del 2018 en adelante.

Parágrafo 2°. No habrá lugar al goce de esta reducción en el monto del impuesto automotor, cuando se pague el impuesto por un vehículo nuevo.

Artículo 2°. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ordenará incluir en el formulario del impuesto de vehículos automotores de que trata el artículo 146 de la Ley 488 de 1998, las casillas correspondientes para el registro y liquidación del beneficio y la información del SIMIT que certifica que el propietario del vehículo del cual se paga el impuesto no incurrió en contravenciones al tránsito en el año inmediatamente anterior, o está a paz y salvo, casillas que deberán ser diligenciadas cuando el contribuyente desee acogerse a este beneficio.

Artículo 3°. El beneficio creado por la presente ley constituye el único reconocimiento económico que se les otorgue a los sujetos pasivos del impuesto automotor por el buen comportamiento y respeto a las normas de tránsito, sin perjuicio de que los entes territoriales establezcan otras formas de reconocimiento público y estímulo al buen comportamiento vial, como se establece en el artículo 13 del Decreto número 2851 de 2013 que reglamentó la Ley 1503 de 2011, y por pronto pago de las obligaciones.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

Se radicó iniciativa en el mismo sentido el pasado 13 de abril de 2016, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 164 de 2016, correspondió por reparto conocer a la Comisión Tercera de Cámara, donde se asignó ponentes a los Honorables Representantes Elda Lucy Contento y Germán Alcides Blanco, quienes rindieron ponencia negativa y positiva respectivamente, las cuales no se alcanzaron a discutir por tránsito de legislatura.

II. Consideraciones sobre las ponencias

En la ponencia negativa rendida a la iniciativa presentada en la legislatura anterior, la ponente trae apartes de las intervenciones hechas por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT) y de la Procuraduría General de la Nación en la acción de inconstitucionalidad adelantada contra los artículos 146 y 150 de la Ley 488 de 1998 ¿Sentencia C-720 de 1999¿, argumenta razones de inconstitucionalidad de la iniciativa *por ir en contravía a lo establecido en el artículo 294 de la Constitución Política que dispone que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317. Asimismo, hace referencia sobre la definición que algunos autores hacen de la autonomía territorial como la capacidad que tienen los entes locales, por mandato constitucional, para gestionar sus respectivos intereses a través de sus propios órganos y bajo su propia responsabilidad; argumentos sobre los cuales debemos hacer algunas consideraciones. En primer lugar la Corte indica en la misma sentencia que las entidades territoriales cuentan, en principio, con dos tipos de fuentes de financiación, por una parte la Constitución les confirió el derecho a participar en los recursos del Estado, para lo cual estableció una serie de normas encaminadas a asegurar la transferencia o cesión de rentas nacionales a los departamentos y municipios así como los derechos de participación en las regalías y compensaciones y como lo ha señalado la jurisprudencia, este tipo de fuentes de financiación se denominan fuentes exógenas y admiten una amplia intervención del legislador dado que, en última instancia, se trata de fuentes de financiación nacionales.*

Señala la Corte asimismo, que las entidades territoriales no solo se financian con recursos exógenos sino que gozan de una serie de recursos que, en estricto sentido, se denominan *recursos propios*, y que se encuentran constitucionalmente sometidos a una mayor autonomía. Los recursos propios de las entidades territoriales son aquellos que provienen de fuentes de financiación



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

endógenas, es decir, que se originan y producen sus efectos dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de decisiones políticas internas. En consecuencia, son recursos propios tanto los que resultan de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva, como las rentas tributarias que surgen gracias a fuentes tributarias ¿impuestos, tasas y contribuciones¿ propias.

Durante el trámite de la demanda la Corte indicó que resultaba fundamental definir si el impuesto de vehículos automotores constituye una fuente endógena o exógena de financiación de las entidades territoriales, pues de ello dependería que el legislador pudiera intervenir en la destinación de un porcentaje de los recursos que era objeto de discusión.

Es importante señalar que la Corte indicó que existen unos criterios para definir si el tributo que no establece si es nacional o territorial pueda clasificarse, como lo son los criterios material, formal, orgánico, siendo este último el que define la situación cuando existe contradicción entre los dos anteriores. Señala la Corte que el criterio orgánico ha sido utilizado por la doctrina y la jurisprudencia incluso antes de la expedición de la Carta de 1991 para identificar la entidad titular de un determinado tributo¹⁽¹⁾. Según este criterio, el dato fundamental para identificar si una fuente de financiación es nacional, departamental o municipal reside en identificar los órganos políticos que participan en su creación. Si para perfeccionar un determinado tributo es necesaria una decisión política de los órganos de representación local o regional, es procedente afirmar que se trata de un tributo de las entidades territoriales y no de una fuente nacional de financiación.

En el análisis que hace la Corte en dicha sentencia sobre el impuesto de vehículos creado con la Ley 488 de 1998 manifiesta que puede afirmarse que existe una virtual contradicción entre los criterios formal y material, pues mientras el primero sugiere que se trata de una renta nacional, el segundo permite pensar que constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales. No obstante lo anterior, la contradicción planteada se resuelve acudiendo al tercero de los criterios antes mencionados, es decir, el criterio orgánico. En efecto, en un contexto de incertidumbre como el planteado, para definir si un tributo constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales es necesario identificar si el perfeccionamiento del régimen del tributo exige una manifestación de los órganos de representación política de dichas entidades.

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

Asimismo, sobre la facultad de intervención del legislador en la destinación de las rentas nacionales cedidas a las entidades territoriales la Corte indicó: ¿Las rentas cedidas anticipadamente a las entidades territoriales son rentas creadas en virtud de una decisión política del nivel central de Gobierno que no constituyen, *strictu sensu*, recursos propios de las entidades territoriales. En consecuencia, como fue explicado anteriormente (ver *supra* F.J. 10) el legislador puede intervenir en el proceso de asignación de las mencionadas rentas, mientras persiga un fin constitucionalmente importante directamente relacionado con los intereses propios de la entidad territorial beneficiada, y siempre que no afecte, de manera desproporcionada, la autonomía de las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realiza el recaudo.

En segundo lugar, a juicio de la Corte, algunos de los intervinientes en la demanda de inconstitucionalidad, como lo es el caso del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT) y la Procuraduría se ocupan de establecer si los impuestos sustituidos por el impuesto de vehículos automotores eran o son rentas propias de las entidades territoriales o rentas nacionales cedidas a aquellas, e indica que el Instituto concluye que el impuesto estudiado es de carácter territorial y después de hacer un análisis extenso sobre si se puede considerar que un tributo tiene un derecho de propiedad o no, señala la Corte: ¿En consecuencia, a la luz del ordenamiento constitucional vigente, no es posible sostener que expedida la norma que crea un tributo a favor de las entidades territoriales nazca, a favor de estas últimas, un derecho similar al derecho de propiedad privada que limita la capacidad del legislador para modificar o derogar la disposición que crea el tributo. Como lo ha señalado la Corporación, nada en el artículo 362 estudiado, conduce a que el intérprete de la Carta, pueda sacrificar completamente el principio democrático en nombre de la estabilidad de los fiscos territoriales?^{2[2]}.

Asimismo, la Corte en la referida sentencia indicó: ¿Como lo ha reiterado esta Corporación, el poder tributario del legislador es pleno. Por esta razón, puede crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos, sin que con ello afecte lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta^{3[3]}. En este orden de ideas, el Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad^{4[4]}, comoquiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria^{5[5]}.¿^{6[6]}.

Además, se debe tener en cuenta que dichas intervenciones no hacen parte de la parte resolutive de la sentencia, si bien la Corte hizo sus consideraciones sobre dichas intervenciones, lo cierto es que la Corte después de un riguroso análisis concluye que el impuesto de vehículo automotor es un impuesto de carácter nacional, se encuentra establecido por la Ley 488 de 1998, sin que para su perfeccionamiento se requiera decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción.

Ahora bien, en la ponencia positiva radicada en la Secretaría de la Comisión Tercera el 13 de junio de 2016, el ponente trae apartes de la Sentencia C-495 de 1998 en los que la Corte al referirse a las fuentes de ingresos de las entidades territoriales, hizo una clasificación de las rentas territoriales teniendo en cuenta su fuente, esto es, el origen del ingreso y se refirió entonces a rentas internas o externas, en las que la fuente externa o exógena de la renta es aquella que proviene de la nación a título de transferencia como el situado fiscal, las participaciones, los derechos por regalías y compensaciones, las rentas cedidas como el caso del impuesto de vehículos automotor, los recursos transferidos a título de cofinanciación entre otros.

Señaló el ponente que en la Sentencia C-615 de 2013 la Corte encuentra que la autonomía fiscal de los departamentos y municipios, que es subsidiaria, se encuentra adicionalmente determinada por la naturaleza de dichos recursos tributarios, de manera que, en el caso de ser recursos exógenos, el legislador tiene un amplio margen de maniobrabilidad sobre los mismos; mientras que frente a los recursos endógenos, a pesar de tener una autonomía mayor, el legislador, bajo los criterios constitucionales, puede intervenir en los mismos, excepto en su destinación, manejo y administración. Sin embargo, la Corte ha encontrado que incluso el legislador, de manera excepcional, puede intervenir en la destinación, manejo y administración de los tributos que constituyen recursos endógenos, lo cual debe ser sin embargo, justificado y fundamentado desde el punto de vista constitucional.

Igualmente señala el ponente que la corte ha desarrollado una amplia y pacífica jurisprudencia acerca de la soberanía del Estado en materia tributaria, de manera que se ha recabado que en cabeza del legislador radica la competencia general o soberanía fiscal para la imposición, creación, modificación, derogación o supresión de tributos, atribución esta que se maximiza cuando de contribuciones parafiscales se trata.

Y así, se traen a lo largo de la ponencia referencia de varios fallos donde la Corte ha hecho referencia a que, cuando existe incertidumbre para definir si un tributo constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, es necesario identificar *si el perfeccionamiento del régimen del tributo exige una manifestación de los órganos de representación política de dichas entidades y que en el caso específico del impuesto de vehículos contenidos en la Ley 488 de 1998 la aplicación del criterio orgánico que permitió decidir que el impuesto de vehículo*



automotor es un impuesto de carácter nacional, que para su perfeccionamiento no se requiere decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción.

Destaca también el ponente que en legislatura anterior en el Congreso se tramitó iniciativa en la cual se concedieron exenciones tributarias por el impuesto de vehículo automotor como el caso de la Ley 1630 de 2013 que concedió una exoneración tributaria por dos años sobre el impuesto de vehículos automotores. Asimismo, hace referencia a fallo del Consejo de Estado *en demanda de nulidad contra la Ordenanza número 586 expedida por la Asamblea de Caldas, según Radicación número 17001233100020100009101(18823) en la que se concedían unos beneficios tributarios en el impuesto de vehículos. Sobre este fallo debemos señalar que el Consejo de Estado indicó que el acto acusado es violatorio de la Constitución* ¿por cuanto el Departamento de Caldas no era el competente para conceder exenciones como las allí fijadas, en la medida en que, se repite, el impuesto sobre vehículos automotores, creado por la Ley 488 de 1998, es un impuesto de propiedad de la Nación, y, por ello, dicha facultad está atribuida, exclusivamente, al Congreso de la República, cuando de rentas nacionales se trata. En este caso, el departamento de Caldas excedió su competencia al regular un aspecto que, por disposición de la Constitución, recae exclusivamente en el legislador¿.

Finalmente, en lo que refiere a este proyecto, el beneficio que se pretende sobre el impuesto de vehículo automotor para incentivar el buen manejo de los conductores en las vías con el fin de incrementar la seguridad vial en el país redundará en beneficio de cada una de las entidades territoriales, puesto que los altos índices de accidentalidad en las vías que ocasionan muertes, discapacidad, incapacidades, utilización del servicio de urgencias en salud, entre otros, pueden reducirse y, con ello, la consecuente inversión que deben realizar. Esta iniciativa no afecta la autonomía de las entidades territoriales en cuanto no dispone sobre la forma como los entes territoriales pueden hacer la inversión de los recursos que provienen de esta renta, puesto que las entidades territoriales a cuyo favor se ha cedido la renta podrán hacer uso del producido de la misma en lo que ellos ya tienen previsto sin que el legislador interfiera en ello.

III. Razones de conveniencia

Sin lugar a duda el respeto a las normas de tránsito, la prudencia y el control de la velocidad pueden salvar muchas vidas y reducir el costo que representan para el sistema de salud los cientos de accidentes que cada año se presentan en las vías de Colombia.

Las estadísticas evidencian que las vías en Colombia son peligrosas y, en su mayoría, las principales causas de accidentes de tránsito responden a la imprudencia de los conductores o a su

falta de experiencia. Para 2015 fallecieron en las vías al menos 4.458 personas, según confirmó la ministra de Transporte, Natalia Abello^{7[7]}.

Según el Banco Mundial, ¿una persona al volante en Colombia tiene 4 veces más probabilidades de morir en un accidente de tránsito que un conductor en España o Gran Bretaña?. De hecho, es la segunda causa de muerte violenta en el país^{8[8]}.

Las cifras sobre accidentalidad indican que, en Colombia, diariamente ocurren un promedio de 90 accidentes de tránsito, habiendo alcanzado en el año 2014 cerca de 5.172 muertes y 33.982 personas lesionadas, accidentabilidad que ha venido creciendo con mayor impacto en ciudades como Barranquilla, Bogotá y Cali, con indicadores del 44, 20 y 10% respectivamente^{9[9]}.

De acuerdo a estadísticas de la Policía Nacional, el año 2013 marcó un pico en la tendencia de los últimos años frente a accidentalidad vial; se presentaron 33.621 accidentes, aumentando en un 3.34% con respecto al año anterior. Para el año 2014, disminuyeron un 2.32% el número de accidentes viales en el país^{10[10]}.

En los años 2013 y 2014, se reportaron el mayor número de fatalidades con 5.964 y 5.632 respectivamente, siendo 2013 el año con mayor reporte de accidentes viales, con un aumento del 7% respecto al año anterior.

Para el 2014, el Instituto de Medicina Legal reportó 6.402 muertes por accidentes de tránsito, cifra que señala un incremento de 2,94% frente al número de casos registrados para el 2013, y se presentaron 44.172 víctimas de lesiones no fatales para un aumento de 35,61% en relación con el año inmediatamente anterior. La tasa de muertes se mantuvo estable en 13 por 100.000 habitantes, y las lesiones no fatales evaluadas por el sistema forense presentaron una tasa de 92,68 casos por 100.000 habitantes. El hombre es el más afectado en accidentes de transporte en lesiones fatales y no fatales. La proporción es más sobresaliente en el caso de muertes; alcanza el 80,5% de los casos y en cuanto a heridos es de 62,7%; respecto a la edad, el 57,03% de las personas con lesiones fatales están entre 15 y 44 años. En esta misma franja, el porcentaje de lesionados no fatales asciende a 65,06% (4)¹¹