



Bogotá, D.C.

Doctor
YESID PARRA VEGA
 Director Distrital de Presupuesto
 Secretaría Distrital de Hacienda
 Nit: 899999098
 yparra@shd.gov.co
 Carrera 30 # 25 – 90
 Bogotá D. C.

CONCEPTO

Referencia	2023IE01244601
Descriptor general	Tributario
Descriptores especiales	Tributario– Autonomía Territorial – Disposición del aumento en la tarifa del impuesto sobre vehículos.
Problema jurídico	<p>¿Es posible proponer sobre la destinación de los 0,2 puntos porcentuales adicionales de la tarifa del Impuesto a Vehículos Automotores, que el 30% del recaudo se destine a la región y el 70% restante quede como autorización delegada en la administración distrital para que se ceda dichos recursos a la Agencia Regional de Movilidad siempre y cuando se destine a proyectos de interés para la Administración Distrital?</p> <p>¿En caso de no se aprueben los proyectos de interés para mejorar la movilidad de la ciudad y la región, el saldo podría destinarse a financiar inversiones de este sector de Bogotá Distrito Capital?</p>
Fuentes formales	<p>Constitución Política Ley 2166 de 2021 Decreto Ley 1421 de 1993 Corte Constitucional. Sentencia C-579 del 05 de junio de 2001. Magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett</p>

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Dirección Distrital de Presupuesto plantea los siguientes interrogantes con fundamento en el literal i) del artículo 33 de la Ley Orgánica 2199 de 2022, “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”, así:

1) En el proyecto de Acuerdo que se presentará a consideración del Concejo de Bogotá, es posible proponer sobre la destinación de los 0,2 puntos porcentuales adicionales de la tarifa del Impuesto a Vehículos Automotores, que el 30% del recaudo se destine a la región y el 70% restante quede como autorización delegada en la administración distrital para que se ceda dichos recursos a la Agencia Regional de Movilidad siempre y cuando se destine a proyectos de interés para la Administración Distrital?

2) En caso de que el costo de dichos proyectos no alcance a cubrir el 100% de los recursos obtenidos por este concepto o que no se aprueben los proyectos de interés para mejorar la movilidad de la ciudad y la región, el saldo podría destinarse a financiar inversiones de este sector de Bogotá Distrito Capital (por ejemplo, financiación del FET). ¿Esta propuesta sería viable? Se debe incluir expresamente esta posibilidad en el proyecto de Acuerdo, como un párrafo.

CONSIDERACIONES

Con el propósito de resolver los interrogantes planteados, se procederá a: 1) analizar los principios bajo los cuales se rige el funcionamiento de la Región Metropolitana; 2) se estudiará la norma que autoriza a la Agencia Regional de Movilidad a administrar los recursos provenientes del impuesto a vehículos motores que le hayan sido cedidos; 3) competencias de las entidades territoriales, respecto al impuesto de vehículos; para finalmente, plantear las conclusiones, a manera de respuesta.

1. Principios bajo los cuales se rige el funcionamiento de la Región Metropolitana

Como lo expone el artículo 2° de la Ley 2199 de 2022, la Región Metropolitana tendrá como finalidad garantizar la formulación y ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible, así como la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo armónico, la equidad, el cierre de brechas entre los territorios y la ejecución de obras de interés regional. En el marco de la igualdad entre los integrantes, sin que haya posiciones dominantes.

En tal sentido, el propósito de la Región Metropolitana es que las entidades territoriales que la conformen se beneficien en las diferentes áreas temáticas en las cuales ejercerá su competencia, entre estas, la movilidad.

Son principios que rigen la Región Metropolitana, y relevantes para el presente caso, los descritos en el artículo 5° de la citada ley, así:

ARTÍCULO 5o. PRINCIPIOS. Son principios que rigen el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca los siguientes:

1. **Autonomía territorial.** Las entidades territoriales que conformen la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca mantendrán su autonomía territorial y no quedarán incorporadas al Distrito Capital. La Región Metropolitana respetará la autonomía de los municipios que sean parte, de Bogotá y de Cundinamarca. Las competencias municipales, departamentales y distritales se respetarán bajo las autoridades político-administrativas de cada entidad territorial.

[...]

8. **Especialidad.** La Región Metropolitana solo puede intervenir en los temas objeto de su competencia, que le han sido transferidos, delegados u otorgados por la ley, de tal manera que no puede intervenir en las competencias exclusivas de los municipios, del distrito capital o del departamento.

[...]

11. **Concurrencia.** Obligatoriedad de concurrir a la financiación, prestación efectiva de los propósitos territoriales, ambientales, sociales o económicos por los que los municipios se han asociado a la región metropolitana. Lo anterior, sin vulnerar la autonomía política, administrativa, fiscal y normativa de cada una de las entidades territoriales.

De acuerdo con lo expuesto, las entidades territoriales que conforman la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca mantendrán su autonomía territorial y esta entidad asociativa solo podrán intervenir en los temas objeto de su competencia, que le han sido transferidos, delegados u otorgados por la ley, de tal manera que no puede tener injerencia en las competencias exclusivas, para el caso, del Distrito Capital.

En aplicación del principio de concurrencia, existe la obligatoriedad de concurrir a la financiación, prestación efectiva de los propósitos territoriales, ambientales, sociales o económicos por los asociados a la región. Lo anterior, sin vulnerar la autonomía política, administrativa, fiscal y normativa de cada una de las entidades territoriales.

Así las cosas, a pesar de los deberes que surgen para las entidades territoriales que decidan asociarse a la Región Metropolitana, también es claro el respeto a la autonomía de cada una de ellas.

Dicha autonomía territorial se encuentra descrita en el artículo 287¹ de la Constitución Política y, como parte de los derechos que esta otorga, está la de administrar los recursos.

De igual forma la autonomía se encuentra descrita en el artículo 7 del Decreto Ley 1421 de 1993 al establecer:

“**ARTICULO 7o. AUTONOMIA.** Las atribuciones administrativas que la Constitución y las leyes confieren a los departamentos se entienden otorgadas al Distrito Capital, en lo que fuere compatible con el régimen especial de este último, y sin perjuicio de las prerrogativas políticas,

¹ ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

[...]

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

fiscales y administrativas que el ordenamiento jurídico concede al departamento de Cundinamarca.
[...]"

Ahora, en cuanto a en qué consiste este derecho, la Corte Constitucional² establece lo siguiente:

*“En ese sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: **debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompa el modelo del Estado unitario.** Según la sentencia C-216/94, “así como es una impropiedad confundir autonomía y autarquía, es también nocivo desconocer, en aras de la defensa del Estado unitario, la gestión propia de los intereses parciales a los entes descentralizados, porque implica desconocer el núcleo esencial de la descentralización. La razón es simple, pues corresponde ordenar un fin a aquel a quien corresponde dicho fin; si el fin es general, será de competencia legal; si el fin es parcial y concreto, corresponde ordenarlo al directamente responsable de dicho interés”. Es decir que, tal como se afirmó en la sentencia C-284/97, la autonomía “no significa autarquía, sino que comporta la atribución de competencias propias y la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado. De modo que la autonomía que se reconoce a dichos entes debe adecuarse a los términos de la Constitución y de la ley; no le es posible en consecuencia al legislador dictar normas que restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la referida autonomía y, por lo tanto, las limitaciones que eventualmente establezca deben ser las necesarias, proporcionadas a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado”.*

Del aparte transcrito se desprende que la autonomía territorial implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen, y que su límite, estará asociado a su oposición con los intereses nacionales.

Así las cosas, el principio de autonomía, y los demás principios, deben servir para interpretar los alcances de las atribuciones otorgadas a las entidades territoriales que se asocian a la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, procurando, en ese ejercicio, un resultado no lesivo o restrictivo de la autonomía.

2. Estudio de las normas que autorizan a la Agencia Regional de Movilidad para administrar los recursos provenientes del impuesto a vehículos motores.

Es importante decir que la Agencia Regional de Movilidad, como lo precisó el artículo 32 de la Ley 2199 de 2022, es la encargada de la planeación, gestión y cofinanciación de la movilidad y el transporte a nivel regional. Igualmente, el artículo 33, fijó unas reglas para su financiación, cuyo análisis se realiza enseguida

² Corte Constitucional. Sentencia C-579 del 05 de junio de 2001. Magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett

Financiación de la Agencia Regional de Movilidad. Artículo 33 de la Ley 2199 de 2022

El artículo 33 de la ley objeto de estudio establece:

ARTÍCULO 33. FUNCIONES DE LA AGENCIA REGIONAL DE MOVILIDAD. Son funciones de la Agencia Regional de Movilidad:

[...]

i) Administrar los recursos provenientes del impuesto a vehículos motores que le hayan sido cedidos. En el ámbito geográfico de la movilidad del que trata el artículo 7, la tarifa del impuesto a vehículos automotores establecida en el artículo 145 de la Ley 488 de 1998, o la ley que le adicione, sustituya o modifique, tendrá 0,2 puntos porcentuales adicionales. El recaudo que se genere por este factor adicional podrá cederse total o parcialmente por parte de las entidades territoriales a la Agencia Regional de Movilidad, o quien haga sus veces.

La norma transcrita dispone que una de las funciones de la Agencia Regional de Movilidad es la de administrar los recursos provenientes del impuesto a vehículos automotores que le hayan sido cedidos.

Estos recursos corresponderán al incremento en la tarifa del impuesto a vehículos automotores en un 0.2 puntos porcentuales adicionales, cuyo recaudo podrá cederse, total o parcialmente por las entidades territoriales, a la Agencia Regional de Movilidad o quien haga sus veces. (Se subraya).

El verbo poder³, en su acepción uno, significa: tener expedita facultad o potencia de hacer algo, lo que implica para el caso en estudio, y de acuerdo a la redacción de la norma, que las entidades territoriales quedan facultadas para: i) ceder todo, o ii) ceder una parte de los 0,2 puntos porcentuales adicionales de la tarifa del impuesto sobre vehículos.

Igualmente, cuando la norma ubica en cabeza de las entidades territoriales la facultad de cesión total o parcial del incremento, ello es un hecho indicador de que es la misma entidad territorial quien debe manifestar el destino de aquel porcentaje del impuesto que no se ha cedido, asunto que, por otra parte, conduce hacia el examen de los alcances de las competencias de las entidades territoriales, respecto al impuesto de vehículos como, a continuación, se hace.

3. Competencias de las entidades territoriales, respecto al impuesto de vehículos

Sin perjuicio de que el impuesto sobre vehículos automotores es nacional y, de que en relación con este, se pueda predicar la coexistencia de los tres tipos de sujetos activos que identifica la Corte Constitucional⁴: i) el de la potestad tributaria, ii) el de la

³ Acepción 1 del Diccionario de la Real Academia Española: 1. tr. Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo.

⁴ Sentencia C- 987 de 1999. “Esta Corporación considera que esos diversos entendimientos permiten precisar el significado de la noción de sujeto activo y el alcance del mandato del artículo 338 de la Carta, según el cual, los

obligación tributaria, y iii) los beneficiarios, es importante recordar que, respecto a este impuesto y el otorgamiento de exenciones, tratamientos preferenciales y figuras similares, existen restricciones para las entidades territoriales como quiera que aquí, el elemento central para estar habilitado para hacer este tipo de concesiones es tener la potestad tributaria, la cual, se precisa, está en cabeza de la Nación.

No obstante lo anterior, en relación con las posibilidades que se ofrecen a las entidades territoriales en su calidad de sujetos activos (de la obligación tributaria y como beneficiarios del tributo), no existen limitaciones, ni cuantitativas, ni cualitativas respecto a la destinación. Lo anterior, por cuanto el legislador nada dispuso sobre ese asunto, y por tal motivo, en ejercicio de su autonomía, las entidades territoriales pueden disponer libremente del tributo, sin perjuicio, claro, del deber de cesión total o parcial del incremento generado con ocasión de la Ley 2199 de 2022.

Conclusiones

A partir de lo anterior, es posible decir que si, dentro de las posibilidades que contempla la norma, está la de ceder tan sólo una mínima parte o fracción del incremento (ella no plantea allí, ni mínimos de cesión, ni algo semejante), nada obsta para que, siendo la entidad territorial la administradora y beneficiaria del tributo, ésta decida ceder una mayor parte a esa mínima fracción posible, fundándose, para ello, en el principio universal del derecho de quien puede lo más, puede lo menos⁵.

De esta manera, con fundamento en el principio anteriormente citado, la posibilidad de cesiones graduales⁶ o condicionadas del incremento del impuesto sobre vehículos automotores, está abierta.

En tal sentido, en primer lugar, y en concordancia con la autonomía territorial, el Distrito Capital puede establecer el porcentaje que va a ceder a la Agencia Regional de Movilidad; y en segundo lugar, y en aplicación del principio de concurrencia, si bien es obligatorio concurrir a la financiación de los propósitos territoriales, ello se debe realizar sin vulnerar la autonomía política, administrativa y fiscal de cada una de las entidades territoriales.

actos que crean los tributos deben precisar el sujeto activo del impuesto. En efecto, conforme al anterior análisis, y de acuerdo a ciertas distinciones elaboradas por la doctrina tributaria, es posible atribuir tres significados a la noción de sujeto activo de un tributo. Así, de un lado, es posible hablar del sujeto activo de la potestad tributaria, que es la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un determinado impuesto. De otro lado, es posible hablar del sujeto activo de la obligación tributaria, que es el acreedor concreto de la suma pecunaria en que, en general se concreta el tributo, y quien tiene entonces la facultad de exigir esa prestación. Y finalmente, podemos hablar del beneficiario del tributo, que es la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos.”

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-121 de 1993.

⁶ Lo anterior, también en virtud del principio de gradualidad que, entre otros, rige el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, el que, de acuerdo con la Ley 2199 de 2022, numeral 6 que establece: “6. Gradualidad. La Región Metropolitana asumirá sus funciones y competencias de manera gradual, teniendo en cuenta su capacidad técnica y financiera.”

Efectuado el análisis que antecede, esta Dirección procede a responder los cuestionamientos formulados:

1) En el proyecto de Acuerdo que se presentará a consideración del Concejo de Bogotá, es posible proponer sobre la destinación de los 0,2 puntos porcentuales adicionales de la tarifa del Impuesto a Vehículos Automotores, que el 30% del recaudo se destine a la región y el 70% restante quede como autorización delegada en la administración distrital para que se ceda dichos recursos a la Agencia Regional de Movilidad siempre y cuando se destine a proyectos de interés para la Administración Distrital?

A partir de las consideraciones hechas, esta Dirección considera que sí es posible que en el proyecto de Acuerdo que se presente al Concejo Distrital, por una parte, se plantee una gradualidad cronológica en el porcentaje de la cesión del incremento del impuesto sobre vehículos automotores y, por otra que, igualmente, la inversión de la cesión o de un porcentaje de esta, esté condicionada a proyectos de interés para el Distrito, lo cual, se entiende que, de suyo es así, por cuanto ese es el objetivo de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca. Se precisa que, si la condición está asociada a que los proyectos se desarrollen, exclusivamente en el ámbito geográfico del Distrito, ello también debería ser posible, en el entendido que los proyectos allí desarrollados, deben tener impacto en los demás asociados a la Región Metropolitana.

2) En caso de que el costo de dichos proyectos no alcance a cubrir el 100% de los recursos obtenidos por este concepto o que no se aprueben los proyectos de interés para mejorar la movilidad de la ciudad y la región, el saldo podría destinarse a financiar inversiones de este sector de Bogotá Distrito Capital (por ejemplo, financiación del FET). ¿Esta propuesta sería viable? Se debe incluir expresamente esta posibilidad en el proyecto de Acuerdo, como un párrafo.

Efectuada la cesión del incremento del impuesto sobre vehículos, o dicho de otro modo, realizada la transferencia de tal ingreso hacia la Agencia Regional de Movilidad, y por lo tanto ejecutado tal recurso desde el Distrito Capital, debe entenderse que éste recurso ahora hace parte del patrimonio de la Agencia Regional de Movilidad, y por lo no podría retornar al Distrito Capital para, a partir de esto, emplearse en la financiación de las funciones propias y exclusivas del Distrito Capital.

Lo anterior, no sólo por lo anotado en relación con la titularidad del incremento del impuesto, ya acrecido al patrimonio de la Agencia, sino porque tal posibilidad podría contrariar el principio de convergencia consagrado en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 2199 de 2022, el cual se transcribe.

3. Convergencia socioeconómica. La Región Metropolitana contribuirá al equilibrio entre las entidades territoriales y al reconocimiento de las oportunidades de desarrollo que tienen todos los municipios que la conforman independientemente de su tamaño y categoría. El enfoque de desarrollo equilibrado del territorio tendrá en consideración las necesidades, características y



particularidades económicas, culturales, sociales y ambientales, fomentando el fortalecimiento de los entes territoriales que la conforman.

En los anteriores términos, damos respuesta a sus interrogantes.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ

Directora Jurídica

radicacionhaciendabogota@shd.gov.co.

Revisó	Javier Mora González – Subdirector Jurídico de Hacienda
Proyectó	Carol Murillo Herrera – Profesional Especializado

