



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 207

Bogotá, D. C., martes, 16 de abril de 2013

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 237 DE 2013 SENADO

*por la cual se establece la elección de Gobernadores.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Para ser declarado Gobernador, el candidato debe contar con más del cuarenta por ciento (40%) de la votación efectuada el día de la elección.

Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones.

Parágrafo. En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los candidatos que deben participar en la segunda vuelta, ocupará su lugar quien le hubiera seguido en votos durante la primera.

Artículo 2°. Para que una elección sea declarada válida, en ella debe participar como mínimo el treinta por ciento (30%) del Censo Electoral vigente en la respectiva circunscripción.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Carlos Enrique Soto Jaramillo,*  
 Senador de la República.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley, pretende armonizar el desarrollo de la democracia participativa, dando un trato de igualdad a los candidatos a cargos uninominales de elección popular, y permitiendo que las prácticas sociales sean las que impulsen el desarrollo del ordenamiento jurídico.

La primera elección popular de Gobernadores se llevó a cabo en octubre de 1991, tres meses después de promulgada la Constitución Nacional de 1991.

Este cargo es una autoridad que debe tener la mayor legitimidad posible, que cuente con el apoyo de

las mayorías en su respectivo Departamento, pues no de otro modo se puede encomendar el desarrollo de una entidad territorial a mediano y largo plazo.

Los enunciados anteriores, son la fuente por la que esta autoridad presenta un programa de gobierno que debe ser aceptado socialmente. Por ello los ciudadanos le imponen un mandato.

Uno de los primeros cambios, año 2002, fue entender que así como un presidente ejerce su gobierno durante cuatro años, el gobernador y el alcalde debían hacerlo por ese mismo periodo y no por los tres años inicialmente estipulados por la Constitución.

Un segundo momento, se presenta cuando en el año 2003 se dispone que de salir ganador el voto en blanco deben repetirse por una sola vez las elecciones, esto traduce claramente, la intención social de que quien salga elegido represente verdaderamente a la población del Departamento y por lo tanto sus intereses.

Por ende, en este orden de ideas, una vez más se debe avanzar en el sentido de consolidar al Gobernador, como una autoridad legítimamente elegida que vela por los intereses de la sociedad que le ha dado un mandato específico, de manera, que se ha de abandonar la elección por mayoría simple prevista hoy en la Ley 163 de 1994, y ponerla a tono con la figura presidencial, y la iniciativa constitucional que ha pasado ya a segundo debate sobre los alcaldes, por medio de la cual, se exige que para salir electo se cuente con una clara mayoría, y que de no ser así se obligue a una segunda votación por la cual se defina la verdadera voluntad de la sociedad que entrega un mandato.

Tal como establece el Proyecto de acto legislativo 19 de 2013, es forzoso introducir un mecanismo que a lo largo del tiempo ha venido cobrando relevancia dentro del concepto de democracia, entendiéndola como el mandato que emana de la colectividad, mediante la elección de un líder impuesto por la mayoría de la población y, de otra, brindar a los Gobernadores

de las principales ciudades del país toda la capacidad de buen gobierno, fortaleza y legitimidad indispensables para hacer con éxito su trabajo.

Esta iniciativa no traerá traumatismo alguno pues si se revisa la última elección de Gobernadores muchos de ellos cuentan con ese apoyo social:

En el Departamento de Antioquia participó el 53% del censo electoral, el Gobernador fue electo con el 23,1%, es decir el 49,5% de los votos, y quien le siguió en votos perdió con el 13.5% es decir el 29% de los votos.

**RESULTADOS FINALES DE GOBERNACION**  
ELECCIONES 30 DE OCTUBRE DE 2011  
ANTIOQUIA

Fecha: Hora Censo: 18/11/2011 - 10:4

Mesas Insuficientes	Mesas Informadas	% Mesas Informadas	Potencial Sufragantes	Total Sufragantes	% Sufragantes
11.887	11.887	100.00	4.806.793	2.341.134	53.43

Código	Candidatos	Votos	%	Partido / Movimiento Político
006	SERGIO FARIAS VALDEARANA	423.508	49.53	PARTIDO VERDE
004	ALVARO VINOQUEZ	342.232	28.66	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
003	CARLOS MARCELO BETANCIA MOLINA	244.179	19.09	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL
002	MIGUEL DE JESUS SALDARRIAGA BARRA	39.771	3.14	POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO

Total votos por candidato: 1.762.439 53.89  
Votos en blanco: 117.787 6.29  
Total votos válidos: 1.879.226 87.39  
Votos nulos: 30.819 1.80  
Votos no marcados: 222.289 11.84  
Total votos: 2.341.134

En el Departamento de Atlántico participó el 54% del censo electoral, el Gobernador fue electo con el 21,1%, es decir el 46,64% de los votos, y quien le siguió en votos perdió con el 14,9%, es decir el 32,8% de los votos.

**RESULTADOS FINALES DE GOBERNACION**  
ELECCIONES 30 DE OCTUBRE DE 2011  
ATLANTICO

Fecha: Hora Censo: 17/11/2011 - 08

Mesas Insuficientes	Mesas Informadas	% Mesas Informadas	Potencial Sufragantes	Total Sufragantes	% Sufragantes
4.885	4.885	100.00	1.809.415	968.122	53.81

Código	Candidatos	Votos	%	Partido / Movimiento Político
006	JOSE ANTONIO REBORE BRAACINELLI	346.312	46.84	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
001	JAMES WAIN	226.761	23.86	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL
007	ETTO JOSE CRISTIAN BARRERO	46.258	6.34	MOVIMIENTO POR LA RECONSTRUCCION DEL ATLANTICO
004	RAMIRO JOSE ESPINOSA GONZALEZ	18.488	3.88	POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO

Total votos por candidato: 639.761 76.59  
Votos en blanco: 49.777 6.59  
Total votos válidos: 729.884 84.33  
Votos nulos: 20.439 2.41  
Votos no marcados: 118.833 15.34  
Total votos: 964.122

En el Departamento de Cundinamarca participó el 65% del censo electoral, el Gobernador fue electo con el 38,6%, es decir el 67,69% de los votos, y quien le siguió en votos perdió con el 7.6%, es decir el 13,3% de los votos.

**RESULTADOS FINALES DE GOBERNACION**  
ELECCIONES 30 DE OCTUBRE DE 2011  
CUNDINAMARCA

Fecha: Hora Censo: 30/11/2011 - 19:1

Mesas Insuficientes	Mesas Informadas	% Mesas Informadas	Potencial Sufragantes	Total Sufragantes	% Sufragantes
4.884	4.884	100.00	1.576.109	1.029.891	65.27

Código	Candidatos	Votos	%	Partido / Movimiento Político
002	ALVARO CILIO VARGAS	696.877	67.89	COALICION CUNDINAMARCA
001	EVERTH BUSTAMANTE GARCIA	114.797	13.21	UNITE
003	CARLOS ALBERTO DELGADO SALGUEIRO	45.119	5.81	PARTIDO DE INTEGRACION NACIONAL

Total votos por candidato: 775.882 75.23  
Votos en blanco: 125.642 13.94  
Total votos válidos: 904.522 97.43  
Votos nulos: 27.279 2.99  
Votos no marcados: 100.282 9.92  
Total votos: 1.029.891

Sin embargo, este proyecto sí permitirá que se fortalezca la relación directa que debe existir entre el candidato y su electorado, evitando que sucedan fenómenos como los siguientes:

En el Departamento del Amazonas participó el 62% del censo electoral, el Gobernador fue electo con el 19,9%, es decir el 33,7% de los votos, y quien le siguió en votos perdió con el 16,7%, es decir el 28,3% de los votos.

**RESULTADOS FINALES DE GOBERNACION**  
ELECCIONES 30 DE OCTUBRE DE 2011  
AMAZONAS

Fecha: Hora Censo: 05/12/2011 - 12

Mesas Insuficientes	Mesas Informadas	% Mesas Informadas	Potencial Sufragantes	Total Sufragantes	% Sufragantes
124	124	100.00	38.518	24.143	62.68

Código	Candidatos	Votos	%	Partido / Movimiento Político
006	CARLOS ARTURO RODRIGUEZ CEJAS	7.896	32.73	PARTIDO VERDE
002	RAFAEL ELIZABE GOMEZ	4.453	18.28	PARTIDO CAMBIO RADICAL
003	GUILLEMO MARCE TORRES	4.476	18.51	MOVIMIENTO DE INCLUSION Y SOSTENIBILIDAD
005	CILIO PINEDA BERNAL	2.814	11.65	MOVIMIENTO POLITICO APROVECHES
007	HUMBERTO RODRIGUEZ	705	2.89	PARTIDO DE INTEGRACION NACIONAL
008	HERNANDO ENILDO SAMBRANO PASTORA	469	1.93	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
004	JORGE ROHMY NOLAN TETTE	359	1.47	MOVIMIENTO AUTORIDADES INDIGENAS DE COLOMBIA
001	DOUGLAS NEVARDO BOTIA GUERRA	194	0.81	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL

Total votos por candidato: 22.278 92.63  
Votos en blanco: 322 1.33  
Total votos válidos: 22.800 94.44  
Votos nulos: 572 2.28  
Votos no marcados: 791 3.27  
Total votos: 24.143

En el Departamento del Huila participó el 65% del censo electoral, el Gobernador fue electo con el 21%, es decir el 35 % de los votos, y quien le siguió en votos perdió con el 20%, es decir el 33,7 % de los votos.

**RESULTADOS FINALES DE GOBERNACION**  
ELECCIONES 30 DE OCTUBRE DE 2011  
HUILA

Fecha: Hora Censo: 06/11/2011 - 08

Mesas Insuficientes	Mesas Informadas	% Mesas Informadas	Potencial Sufragantes	Total Sufragantes	% Sufragantes
2.068	2.068	100.00	761.344	487.907	64.22

Código	Candidatos	Votos	%	Partido / Movimiento Político
001	CILIO GONZALEZ VILLA	147.612	29.83	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL
002	CARLOS RAFAELIZ IGARTE BARRIOS	143.017	29.10	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
003	JORGE FERNANDO PERDOMO POLANCA	114.846	23.29	PARTIDO CONSERVADOR VERDE Y AZUL

Total votos por candidato: 405.475 83.33  
Votos en blanco: 16.963 4.01  
Total votos válidos: 422.378 97.99  
Votos nulos: 7.674 1.81  
Votos no marcados: 28.895 6.80  
Total votos: 467.907

En el Departamento del Guaviare participó el 58,7% del censo electoral, el Gobernador fue electo con el 19,3%, es decir el 35 % de los votos, y quien le siguió en votos perdió con el 17,5%, es decir el 31,6 % de los votos.

**RESULTADOS FINALES DE GOBERNACION**  
ELECCIONES 30 DE OCTUBRE DE 2011  
GUAVIARE

Fecha: Hora Censo: 17/11/2011 - 19

Mesas Insuficientes	Mesas Informadas	% Mesas Informadas	Potencial Sufragantes	Total Sufragantes	% Sufragantes
134	134	100.00	56.487	28.861	51.10

Código	Candidatos	Votos	%	Partido / Movimiento Político
004	JOSE OCTAVIANO REVERA MONCADA	8.711	29.85	PARTIDO ALZARCA SOCIAL
003	ALEXANDER GARCIA RODRIGUEZ	8.814	30.57	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL
002	JOSE ALBERTO PEREZ BUSTAMANTE	7.261	25.17	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
005	LUIS JESUS CORDOBA RINCÓN	778	2.70	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
001	JOHN ESTRADA MONCACH	116	0.40	PARTIDO CAMBIO RADICAL
006	JAIRO ALBERTO LEYTON VARGAS	149	0.52	MOVIMIENTO POLITICO APROVECHES

Total votos por candidato: 27.275 94.59  
Votos en blanco: 452 1.63  
Total votos válidos: 27.927 96.54  
Votos nulos: 674 2.37  
Votos no marcados: 1.060 3.57  
Total votos: 29.413

En la elección atípica del Gobernador del Valle del cauca, el candidato ganó la elección con tan solo 263.164 votos de un censo electoral compuesto por 3.139.172, es decir, el 8.3% de acompañamiento.

En estos términos le propongo al honorable Congreso de la República que apoye esta iniciativa que propende por el mejoramiento de la Democracia participativa.

*Carlos Enrique Soto Jaramillo,*  
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

(Artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 16 del mes de abril del año 2013, se radicó en este despacho, el Proyecto de ley número 237 de 2013 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos Enrique Soto Jaramillo.*

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de abril de 2013

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 237 de 2013 Senado**, por el cual se establece la elección de Gobernadores, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 16 de abril de 2013

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Roy Barreras Montealegre.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2011 CÁMARA, 262 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Senador

ROY BARRERAS MONETALEGRE

Presidente

Honorable Senado de la República

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva y de conformidad con lo establecido en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara y 262 de 2012 Senado**, por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.

**ANTECEDENTES DEL PROYECTO.**

El Proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara y 262 de 2012 Senado, de autoría del Honorable Senador Juan Lozano Ramírez, fue radicado el 21 de julio de la anualidad anterior en la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 530 de 2011. Como ponente para primer debate fue elegido el Honorable Representante Felipe Fabián Orozco Vivas (Q.E.P.D.) y puesto a consideración para su primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el pasado 21 de noviembre de 2011, publicado en las *Gacetas del Congreso* número 895 y 919 de 2011, en esa instancia el proyecto de ley fue aprobado.

Así mismo, el pasado 23 de abril del año en curso, el proyecto de ley fue radicado ante la Comisión Tercera de Cámara de Representantes para ser debatido en su segundo debate ante la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes. El mismo fue debatido y aprobado el 20 de junio de 2012, (Acta Sesión Plenaria número 133).

Una vez el mismo fue aprobado en la Plenaria de Cámara de Representantes, fue designada ponente la Senadora Piedad Zuccardi para presentar ponencia al

presente proyecto de ley ante la Comisión Tercera del Senado. El texto fue aprobado conforme al pliego de modificaciones propuesto y continuó su curso a segundo debate en la plenaria del Senado.

Para Segundo debate ante la plenaria del Honorable Senado de la República, me ha sido designada la presentación de esta ponencia con el fin de que el proyecto siga su curso legal, dando cumplimiento al artículo 174 de la Ley 5ª de 1992.

Por lo anterior presento ponencia favorable al proyecto de acuerdo a lo siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO**

Actualmente y a diferencia de lo que ocurre con los vehículos de servicio público, el proceso de desintegración de automotores particulares no cuenta con una regulación legal completa y precisa que permita a los propietarios acceder de una forma voluntaria a este proceso, cuando consideren que el mismo ya cumplió su ciclo de vida útil.

En igual sentido se incentiva a que los propietarios de los automotores particulares, de una manera voluntaria accedan a chatarrear<sup>1</sup> sus vehículos, al exceptuar por vía legislativa la exigencia de la presentación del certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, así como también el requisito de que el vehículo llegue por sus propios medios a la entidad desintegradora. Por lo tanto, cuando el propietario considere que su vehículo ha cumplido el término de vida útil y deba desintegrarlo, podrá ingresar al proceso de chatarrear sin incurrir en costos adicionales.

De igual forma, el proyecto de ley coadyuva el propósito de preservar el medio ambiente colombiano, pues su objeto principal radica en poder extraer un gran número de vehículos obsoletos e inservibles, al incentivar la desintegración de aquellos automotores de servicio particular que han completado su ciclo de vida útil por medio de la condonación por el término

<sup>1</sup> **Chatarrear.** 1. tr. Reducir a **chatarra** (l conjunto de trozos de metal de desecho). Diccionario de la lengua española –RAE–, Vigésima Segunda edición. (web. <http://lema.rae.es/drae/?val=chatarrear>).

no de 2 años del impuesto de vehículos automotores adeudado por los contribuyentes del mismo, con el fin de cumplir con los requisitos que permitan llevar a cabalidad el proceso de desintegración física total y cancelación de la matrícula.

Así mismo, se consagra la posibilidad de vincular un nueva causal de cancelación de matrícula del respectivo vehículo, la desintegración física total del mismo, se otorga potestad reglamentaria al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que imponga los requisitos mínimos que deben seguir las entidades encargadas del desarrollo del proceso de chatarrar.

## II. FUNDAMENTO DEL PROYECTO DE LEY

Los beneficios que propende esta iniciativa legislativa, se enfocan en poder ofrecer al propietario del vehículo las facilidades de salir del mismo, sin que sea necesario tomar medidas extremas como abandonarlo o simplemente optar por circular en condiciones que generan contaminación y violación a un interés colectivo tan importante como lo es el medio ambiente.

Hoy en día, para acceder al proceso de desintegración a través de una empresa chatarrera uno de los requisitos es que el automotor entre por sus propios medios a la misma, medida que en muchos casos resulta exagerada, pues además de ser un obstáculo, se convierte en una alta carga económica injustificada a la cual se somete al propietario del automotor, pues no tiene sentido que el vehículo que se someterá a un proceso de desintegración llegue por sus propios medios.

Pensemos por ejemplo en los miles de vehículos que se encuentran abandonados en parqueaderos, aunque sus propietarios quisieran acceder al proceso de chatarrar tendrían que ponerlos en funcionamiento para cumplir con el requisito.

Este proyecto además de ayudar al propietario del vehículo, colabora directamente con la movilidad de todo el país y sobretodo de ciudades principales en donde los problemas de esta índole siguen aumentando cada vez más. Es esta una problemática que sin duda se convierte en uno de los puntos neurálgicos que siguen sin soluciones efectivas y donde cada día ingresan más vehículos al parque automotor, pero no salen de circulación aquellos que ya cumplieron su vida útil.

Aparte de ayudar al medio ambiente, a la movilidad y al propietario del vehículo, incentiva la economía generando la creación de industria y empleo a muchas persona que actualmente se dedican al manejo legal de la chatarra en Colombia.

En el 2011, *“según el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), había en el país 7 millones 398 mil 428 vehículos. De estos, 2 millones 628 mil 298 tienen menos de cinco años de uso; un millón 337 mil 386, entre 5 y 10 años; 954.846 tienen entre 11 y 15 años de uso; 867.083, entre 16 y 20 años de uso; y 1 millón 610 mil 815 automotores, tienen más de 20 años en las calles.*

*Esto significa, que casi el 50 por ciento de los vehículos, según ese registro tiene más de (...) años de servicio y un poco menos del 25 por ciento del parque automotor está viviendo ‘horas extras’, si se tiene en cuenta que en países como México y Estados Unidos el promedio de vida útil de un auto está entre los 10 y 15 años”<sup>2</sup>.*

Igualmente, las cifras que presentan las aseguradoras en temas de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), son alarmantes respecto de la elusión del pago de estas pólizas.

Para Fasecolda, *“en el 2010 se expidieron 5 millones 027 mil 446 pólizas. El 41,1% corresponde a motocicletas (2.066.280), el 43,9 por ciento a autos familiares, camperos y camionetas (2.207.049) y el restante porcentaje a vehículos de carga, vehículos de seis o más pasajeros, autos de negocios y taxis, transporte público urbano e intermunicipal, oficiales y especiales.*

*Si se comparan con las del RUNT, las diferencias son abismales con Fasecolda. Hay casi 2 millones 300 mil vehículos de diferencia. Y lo único que explicaría a carta cabal es la elusión del 18 por ciento que denuncian las aseguradoras, pues se tendría que casi un millón 380 mil motos no tienen SOAT, y más 700 mil autos, camperos y camionetas andan sin el SOAT, o al menos sin un seguro legal.”<sup>3</sup>.*

Debido a esta problemática, muy seguramente gran parte de esos dos millones de vehículos son aquellos que ya cumplen ciclos de vida útil, resulta en extremo relevante que los procesos de desintegración se incentiven para propiciar espacios no solo de legalidad en la circulación, sino conciencia en la problemática de movilidad y de ambiente.

Por otra parte, es fundamental resaltar, que esta ley es de gran importancia para los vehículos de uso particular, pues como tantas veces se ha hecho saber por los medios de comunicación, el proceso de chatarrar este tipo de vehículos está siendo un camino tortuoso para sus propietarios, ya que no cuentan con las mismas regulaciones que en materia de servicio público de pasajeros y de carga, se adelantan en el país.

Por esta razón, se otorga un beneficio a este tipo de propietarios, pues con la exención tributaria, entre las demás prerrogativas, se le reconoce de alguna manera lo que deja de percibir por su vehículo, más aún cuando el automotor particular a diferencia de los de servicio público por regla general se usa por la facilidad de movilidad y no para efectos de lucrarse del mismo.

Bien es sabido que varias iniciativas han cursado por el Concejo de Bogotá y de alguna manera se ha avanzado en prácticas para permitir una regulación para chatarrar vehículos particulares. Sin embargo, este proyecto impulsa a que el proceso sea atractivo al usuario y se logren sacar de circulación vehículos que están en malas condiciones para ser usados.

## III. DEFINICIÓN

La desintegración física consiste en la destrucción de todos los elementos y componentes del automotor, por parte de una entidad desintegradora debidamente autorizada, hasta convertirlos en chatarra.

Es importante resaltar que frente a esta definición no solo debe tenerse en cuenta la destrucción de las partes del vehículo, si no también, la posibilidad de que entidades autorizadas puedan realizar la recuperación de piezas por medio de procesos ambientales adecuados.

<sup>2</sup> Ver (ONLINE): [http://www.motor.com.co/vehiculos-motor/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-10044404.html](http://www.motor.com.co/vehiculos-motor/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10044404.html).

<sup>3</sup> [http://www.motor.com.co/vehiculos-motor/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-10044404.html](http://www.motor.com.co/vehiculos-motor/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-10044404.html)

#### IV. MARCO CONSTITUCIONAL

Dentro del marco constitucional que se tiene en cuenta para el presente proyecto de ley, la protección al ambiente se enmarca en un lugar vital, debido a que por medio del proceso de desintegración física de vehículos se previenen y manejan las partes de los automotores que ya han cumplido su vida útil.

Esta protección resulta importante en nuestra Constitución, más aún, cuando la misma ha sido determinada desde su creación como la Constitución ecológica, donde el ambiente adquiere el carácter de derecho colectivo y protege los intereses generales.

En la Constitución se enmarcan dos artículos para este efecto que se enuncian a continuación:

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*

La Corte constitucional señala su importancia en Sentencia C-595-2010, así:

*“La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado [...] que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera ‘Constitución ecológica’, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente”.*

*La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la forma organizativa de Estado social de derecho acogida en Colombia. Ha dicho la Corte que constitucionalmente: “involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. En efecto, la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”.*

Se constituye pues en un derecho fundamental en conexidad con la vida, en un deber del Estado y en un objetivo social como lo mencionó la Corte Constitucional en Sentencia C-431-00:

*(...)“La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado Constitución ecológica, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”...*

*(...)“Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de:*

- 1. Proteger su diversidad e integridad.*
- 2. Salvaguardar las riquezas naturales de la Nación.*
- 3. Conservar las áreas de especial importancia ecológica.*
- 4. Fomentar la educación ambiental.*
- 5. Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*
- 6. Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.*
- 7. Imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente, y*
- 8. Cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera...”.*

*(...)“Conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación...”.*

Con la jurisprudencia transcrita, se constata que por la propia Constitución, el proyecto de ley resulta importante para proteger un interés de carácter común inherente a toda la sociedad.

Igualmente se defiende el derecho de propiedad, en la medida que se genera la posibilidad de que la persona pueda disponer de su vehículo cuando considere que ya no tiene más vida útil y crea que puede iniciar un proceso de este tipo. Este proceso por parte del dueño del vehículo debe ser un proceso voluntario sin coacciones por parte de la ley.

Sin embargo, no sucede lo mismo con el derecho de propiedad en cuanto a la circulación del carro en las condiciones indebidas, pues es claro que este tiene que ceder al interés general de protección del medio ambiente y en este sentido tiene un valor jurídico superior.

Así, lo confirma la Sentencia C-488 de 2002 cuando señala que:

*“La propiedad implica obligaciones, para el Estado en cuanto a este le corresponde hacer prevalecer el interés público y social, sin desconocer los intereses subjetivos involucrados en la decisión. Y respecto de los particulares, habida cuenta que todo aquel que se encuentre en relación jurídica con los bienes debe propender porque estos realicen fines de interés general”.*

## V. DESARROLLO LEGAL DE LA DESINTEGRACIÓN

Tratándose del servicio público la política de desintegración en el territorio Nacional está estipulada en el artículo 21 de la Ley 688 en la cual se determina la desintegración física así:

**Artículo 21. Desintegración Física.** *Todo vehículo que cumpla su ciclo de vida útil de acuerdo con lo dispuesto en la ley, deberá ser sometido a un proceso de desintegración física. Este será reglamentado por el Ministerio de Transporte y controlado por las autoridades competentes.*

De acuerdo a lo anterior, el Ministerio de Transporte ha Reglamentado la política general de desintegración vehicular, desconcentrando las funciones para regular la materia en los Municipios y Distritos con el fin de agilizar la política chatarrar.

En este entendido, el Ministerio de Transporte *“entre las políticas sobre prestación del servicio público de transporte de carga por carretera, tiene el objetivo de regular y apoyar al transportador en el tema de la reposición vehicular, teniendo en cuenta que la sobreoferta vehicular es una de las causas que deterioran la óptima operación del sector.*

*Para este fin se expidió la Resolución 10500 del 9 de diciembre de 2003 donde se regula el ingreso de vehículos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga, expidiéndose posteriormente el Decreto 1347 del 2 de mayo de 2005. Del mismo modo el Conpes 3489 de 2007 establece como principio de política favorecer la optimización, modernización y actualización tecnológica del parque automotor dentro del contexto socioeconómico y físico del país con el fin de brindar la seguridad en el transporte y la atención efectiva de la demanda.”<sup>4</sup>*

Dentro de los objetivos que planteó el Ministerio de Transporte para el caso de desintegración de vehículos de carga se encuentran los siguientes:

1. Diseñar un procedimiento eficiente y transparente para la desintegración física de los vehículos de carga.
2. Contribuir al equilibrio entre la Oferta vehicular y la Demanda de transporte de carga terrestre.
3. Contribuir en la modernización del parque automotor de carga.
4. Contribuir al mejoramiento del medio ambiente.

En el marco de estas políticas se diferencia la Desintegración con fines de reconocimiento económico y la desintegración con fines de reposición, ambos procedimientos adelantados directamente por el Ministerio de Transporte.

Por otra parte, la Secretaría de Movilidad o de transporte de los diferentes Municipios se encarga de temas referidos al transporte público y la desintegración vehicular de acuerdo a los diferentes requisitos que se han establecido por resoluciones y decretos.

Ejemplo de ello es el ejercicio que realiza la Secretaría de Movilidad del Distrito de Bogotá respecto de la desintegración de vehículos que prestan transporte público en la Ciudad, con el objetivo de crear el marco para la implementación del Sistema Integrado de Transporte.

Bajo esa proyección y como ya se señaló, la desintegración de vehículos particulares no se encuentra reglamentada formalmente y por tanto cada particular adelanta ese proceso frente a las entidades desintegradoras autorizadas para los vehículos de transporte público o en cualquier entidad que esté registrada en la respectiva Cámara de Comercio como entidad que se dedica a la actividad de destrucción de autopartes.

La Secretaría de Movilidad realiza la desintegración con dos fines, de un lado el de reposición en el que la desintegración del vehículo se da para acceder a la matrícula del nuevo automotor, de otro lado está la desintegración con el fin de generar reducción de sobreoferta con cargo a recursos del factor de calidad.

Por medio de la Resolución 2680 de 2007, se reglamentó el proceso de desintegración física de los vehículos de servicio público de transporte colectivo de pasajeros del radio de acción metropolitano, distrital y municipal en todo el territorio nacional.

Uno de los grandes retos y problemas que ha enfrentado el proceso de desintegración es la incomodidad de los usuarios dado que tratándose de vehículos particulares, sus propietarios no reciben valor alguno por las piezas extraídas, y por el contrario deben asumir costos para colocarlos en estado de funcionamiento en los excepcionales casos en los que las entidades desintegradoras acceden a chatarrar.

Por ello, la condonación de la deuda al impuesto vehicular (para los vehículos particulares) y los demás beneficios contemplados en el proyecto de ley, no son otra cosa que incentivos para que el usuario contribuyente de este impuesto, pueda desintegrar su vehículo una vez considere que este cumplió su ciclo de utilidad.

Por lo anterior, resulta de interés que por medio del presente proyecto de ley, se incentive a los propietarios de vehículos de uso particular a tener unas condiciones adecuadas para ingresar al proceso de desintegración vehicular y se le generen además de la exención tributaria unos beneficios adicionales.

## VI. IMPACTO AMBIENTAL

Uno de los objetivos que busca la política ambiental, es generar en el proceso de chatarrar una fuente de reciclaje y una reducción en la contaminación ambiental que produce un auto que ya cumplió su vida útil.

Incentivar la desintegración vehicular con la condonación de la deuda de impuesto, conlleva a propiciar la circulación de autos que sean amigables con el medio ambiente.

<sup>4</sup> Boletín Cámara de Grandes Usuarios de Servicios Logísticos. Informe de reposición, desintegración física y total de vehículos de transporte público de carga por carretera. ANDI. No. 03-23 del 19 de Marzo al 25 de Marzo de 2011.

Hay que recordar además que esta iniciativa promueve la tarea del reciclaje de manera responsable, bajo entidades autorizadas que cumplen procesos técnicos específicos que no producen un efecto contaminante secundario en el proceso de desintegración vehicular.

Con lo anterior se previene además, el surgimiento de mercados negros de chatarra, que pueden producir más contaminación y procesos no ambientales para este tipo de reciclaje.

La desintegración física del vehículo ayuda además a la prestación efectiva de servicios ambientales en el país y a producir acero de altísima calidad con carácter exportable lo cual permite ver en el ambiente una apertura comercial importante para Colombia y convertirla en pionera de procesos de desintegración.

Prioriza en últimas, la disminución de producción de pasivos ambientales y genera la búsqueda de lugares apropiados para dejar los residuos que así lo requieren.

El proceso de chatarrar se vuelve fundamental, debido a que si el automotor completa su vida útil existen en él muchos residuos que de no ser tratados con la debida prudencia pueden causar residuos peligrosos y daños irreversibles en el medio ambiente.

### 6.1. Clases de Residuos originados del vehículo

#### 1. Residuos Reciclados, identificados en el proceso de descontaminación y desarme de vehículos fuera de uso

- Residuos Ferrosos
- Plásticos
- Aluminio
- Cableado

RESIDUOS PELIGROSOS	QUÉ CONTAMINA	EFECTOS
Aceites usados, baterías usadas	Agua y suelo	Afecta la calidad del suelo, muerte de flora y fauna. Los vapores son tóxicos para la flora y fauna.
Filtros de aceite, combustible y aire	Suelo	Afectan la calidad del suelo
Llantas usadas (no es residuo peligroso pero sus derivados sí)	Suelo y Aire	La biodegradación demasiado lenta, la quema genera gases perjudiciales para la salud
Airbag	Agua y aire	El ácido sódico es altamente tóxico y soluble en agua
Asbestos (Pastillas de Frenos y elementos del embrague)	Aire	Las fibras de amianto son altamente cancerígenas por inhalación
Fluidos refrigerantes -Gases de aire acondicionado de vehículos	Aire	Los CFC destruyen la capa de ozono si se sustituyen i

Tomado de: [http://www.cesvicolombia.com/manejo\\_ambiental.html](http://www.cesvicolombia.com/manejo_ambiental.html)

El manejo de estos residuos, debe ser en condiciones ambientales adecuadas, pues hay que evitar que por la vía de la desintegración se produzca más contaminación que por medio de las diferentes partes del carro.

En su tesis de Metodologías para el aprovechamiento y disposición ambiental de los vehículos al final de su vida útil para la ciudad de Bogotá, Luis Alfonso Cadena cita las preocupaciones ambientales del Dr. Jorge Emmanuel en relación con procesos que se llevan hoy en día como la incineración. Para efectos de la presente ponencia nos permitimos citarlo:

### “DE LA INCINERACIÓN Y LA PIRÓLISIS

*Según diferentes fuentes, la pirólisis consiste en la descomposición físico química de la materia orgánica bajo la acción del calor y en ausencia de un medio oxidante. Los productos de la pirólisis son gases, líquidos y residuo carbónico cuyas cantidades relativas dependen de las propiedades del residuo a tratar y de los parámetros de operación del equipo incinerador.*

*Según el Dr. Jorge Emmanuel, consultor ambiental e ingeniero químico en un documento Pirólisis, gasificación y plasma parte III. La gasificación es en esencia lo mismo que la incineración en cuanto genera los mismos problemas. La pirólisis también puede llevar a causar graves problemas ambientales.*

*Según el Dr. Jorge Emmanuel, en la gasificación desde el punto de vista de lo que ocurre a nivel químico no hay mucha diferencia entre el proceso de incineración en ausencia de oxígeno y la gasificación en donde se quema el producto del gas de síntesis, por lo que concluye que la gasificación produce básicamente las mismas emisiones al ambiente que otros tipos de incineradores de residuos (peligrosos) u hospitalarios.*

*Al igual que en cuenta la legislación Colombiana, el Dr. Emmanuel indica que este tipo de procesos pueden formar diferentes contaminantes:*

*Al igual que en la incineración, los productos que realmente se forman dependen, entre otras cosas, de la temperatura a la que se realice el proceso de pirólisis, la cantidad de tiempo que los residuos estén expuestos a esas temperaturas y la composición del residuo mismo, que en la práctica es una mezcla de diferentes materiales que varían según el momento. En el caso de la pirólisis rápida existen muchos datos sobre los productos producidos.*

*Por ejemplo, la pirólisis rápida de la madera genera altas concentraciones de diferentes ácidos, formaldehído, fenoles, etc. Y en menor concentración, benceno, benzopireno, y otros materiales tóxicos y cancerígenos.*

*La composición química del gas resultante y de los residuos líquidos y sólidos depende de las condiciones operativas que se hayan utilizado en la pirólisis, en particular la temperatura y el tiempo, así como de la composición del residuo.*

*Según el Dr. Emmanuel, los estudios han demostrado que la pirólisis puede generar dioxinas y furanos, ya sea en la corriente de gases o en los residuos sólidos o líquidos generados. Se indica que por ejemplo que:*

*(...)En estudio ha demostrado que aún con concentraciones de oxígeno inferiores al 2% se forman cantidades considerables de dioxinas y furanos policíclicos altamente tóxicos. En otro estudio realizado con residuos domiciliarios, si bien los niveles de dioxinas fueron más bajas, los niveles de furanos resultaron ser más altos y el resultado neto fue un equivalente de toxicidad más elevado...*

*Por otro lado, como lo señala la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos<sup>62</sup>, es recomendable que cualquier tipo de incineración sea de manera controlada, esto es con las temperaturas que pudiese requerir el proceso, el tiempo de combustión y demás recomendaciones técnicas, así como la disposición de los residuos.*

*En conclusión, es importante que las Autoridades Ambientales y demás organizaciones involucradas en el proceso de gestión de vehículos al final de su vida útil, reglamenten el tipo y características de las diferentes modalidades de disposición para aquellos materiales que podrían ser utilizados como combustibles para generación energética o para eliminación por técnicas de incineración o similares”.*

A partir de esta cita, resulta determinante que por medio de las reglamentaciones de requisitos que implementa el Gobierno Nacional para el desarrollo de estos procesos, se tengan condiciones ambientales adecuadas para el tratamiento de piezas, y además, términos determinados para que se puedan rehusar piezas de los vehículos.

## 6.2 PROCESO DE DESINTEGRACIÓN EN EL MUNDO

### 1. América Latina

En Latinoamérica el proceso de desintegración corre por parte del usuario, entregándolos al Estado para este fin. El usuario es quien decide sacar su vehículo de circulación cuando el automotor cumpla su vida útil.

### 2. Europa

La Directiva 2005/53/CE de la Unión Europea “*incluye disposiciones para la recogida de vehículos al final de su vida útil y establece plazos para las tasas de recuperación de materiales. Los productores deben cumplir con la totalidad o una parte significativa, de los costos de recogida y las medidas de recuperación.*

*El último titular de un vehículo al final de su Vida Útil, puede disponer de él de forma gratuita (“libre de recuperación”). Los desmanteladores de vehículos deben obtener permisos para manejar valores límite de emisión.”<sup>5</sup>.*

### 3. Japón

Bajo la Ley de Reciclaje de Vehículos al final de su vida útil del 2002, que se basa en el principio de “responsabilidad compartida”, los consumidores en Japón pagan una tasa cuando compran un auto nuevo o, para los vehículos vendidos antes de la aplicación de la ley, en el momento de la inspección periódica obligatoria. La cuota es administrada por un tercero llamado Centro de Promoción Japonés de Reciclaje de automóviles. Un sistema de manifiestos electrónicos se utiliza para ayudar a garantizar que estén debidamente reciclados vehículos al final de su vida útil.<sup>6</sup>

### 4. Estados Unidos

El usualmente preferido término usado para prácticas relacionadas es administración de productos (*product stewardship*) la cual se refiere a todas las partes involucradas en el ciclo de vida del producto (i.e., productores, manufactureros, minoristas, usuarios y trituradores) para compartir responsabilidad por la

reducción de los impactos de los productos en el ambiente. Se enfoca principalmente en programas de administración de productos relacionados a vehículos a nivel nacional en U.S. que han tenido medidas voluntarias para hacer frente a contaminantes de particular interés o para promover objetivos o metas de reciclaje específicos.<sup>7</sup>

## VII. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el autor del proyecto el Senador Juan Lozano Ramírez, solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que emitiera concepto respecto al impacto fiscal que podría generar esta iniciativa, para lo cual esta cartera mediante Oficio UJ-0268/12 estableció que al ser el impuesto sobre vehículos automotores una renta nacional cedida a los departamentos y al Distrito Capital.

Con lo anterior se puede generar la duda de si al contemplar esta exención tributaria mediante Ley se presentaría una intromisión del legislador en las competencias propias de las entidades territoriales, respecto al manejo de sus tributos, para lo cual es preciso citar el artículo 294 Constitucional.

*Artículo 294. 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.*

Como se observa la Constitución establece una limitante al legislador cuando se trate de tributos de propiedad de las entidades territoriales, lo cual en este caso no aplica, teniendo en cuenta que como ya se mencionó, estamos frente a un impuesto de propiedad de la Nación (renta nacional) cedida a los Departamentos, a quienes le compete recaudarlo y administrarlo, pero no modificarlo porque esta es una competencia propia del Congreso de la República, en el mismo sentido se encuentra el concepto del Ministerio de Hacienda al expresar que “En primer término, debe ponerse de presente que por ser el impuesto sobre vehículos automotores una renta nacional cedida, es el legislador el llamado a establecer cualquier tipo de beneficio tributario a través de una ley de la República, razón por la cual no podría predicarse una intromisión en la autonomía territorial contraria al artículo 287 de la Constitución Política, ni una transgresión al artículo 294 *ibidem*”.

En igual sentido es preciso manifestar que no puede existir intromisión al artículo 287 como se manifestó anteriormente, toda vez que el mismo artículo manifiesta:

*Artículo 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:*

1. *Gobernarse por autoridades propias.*
2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

<sup>5</sup> CADENA OSORIO Luis Alfonso. Tesis: Metodologías para el aprovechamiento y disposición ambiental de los vehículos al final de su vida útil para la ciudad de Bogotá. Fundación Universidad América. Facultad de Educación Permanente y Avanzada. Especialización en Gestión Ambiental. Bogotá D.C., 2011. Págs. 17-18.

<sup>6</sup> CADENA OSORIO Luis Alfonso. Tesis: Metodologías para el aprovechamiento y disposición ambiental de los vehículos al final de su vida útil para la ciudad de Bogotá. Fundación Universidad América. Facultad de Educación Permanente y Avanzada. Especialización en Gestión Ambiental. Bogotá D. C., 2011. Págs. 17-18.

<sup>7</sup> CADENA OSORIO Luis Alfonso. Tesis: Metodologías para el aprovechamiento y disposición ambiental de los vehículos al final de su vida útil para la ciudad de Bogotá. Fundación Universidad América. Facultad de Educación Permanente y Avanzada. Especialización en Gestión Ambiental. Bogotá D. C., 2011. Págs. 17-18.

4. *Participar en las rentas nacionales.*  
(Subrayado fuera de texto)

Son pues los órganos colegiados los que pueden tomar la decisión de imponer o retirar impuestos de carácter territorial, toda vez que como lo manifiesta la anterior disposición constitucional, las entidades territoriales gozan de su autonomía pero dentro del marco regulatorio de la ley y la Constitución.

*“Es por tanto el Congreso de la República el único órgano facultado para establecer tributos, bien sean nacionales o territoriales. Una vez autorizado el impuesto, le corresponde a las asambleas y concejos como órganos de representación popular del orden territorial establecer y regular al interior de sus propias jurisdicciones, los tributos territoriales previamente creados por el legislador”<sup>8</sup>.*

Así las cosas, es preciso determinar las facultades dejadas por parte del Constituyente primario al legislador cuando manifestó que son potestades del legislador realizar las leyes y establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en las cosas que la ley lo determine:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:  
(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

En igual sentido, el artículo 338 manifiesta.

*Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

Por lo tanto, es importante recalcar que la autonomía tributaria en materia tributaria de las entidades territoriales no es ilimitada sino derivada<sup>9</sup>, pues el establecimiento de los tributos es facultad de la ley y reglamentado mediante las ordenanzas originadas en las Asambleas de acuerdo a lo contemplado en los artículos 300 numeral 4 y 313 numeral 4.

Ahora bien, para el tema que nos ocupa, es claro determinar que si es facultad del Congreso de la República poder generar nuevos tributos a las entidades territoriales, así como también lo es; realizar amnistías, condonaciones y descuentos tributarios siempre y cuando estos se hagan bajo principios de igualdad, equidad y en situaciones realmente excepcionales.

**“Tratamientos Tributarios Preferenciales**

*Con el fin de dinamizar el recaudo de los tributos las entidades territoriales conceden a los contribuyentes tratamientos preferenciales tales como condonaciones, amnistías, descuentos, rebajas de intereses, lo cual significa en todo caso una reducción del capital y de los intereses causados en cargo del deudor.*

<sup>8</sup> Conceptos en materia tributaria y financiera territorial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público República de Colombia, Edición N° 36, ISSN: 2011-0073, PAG 229.

<sup>9</sup> Conceptos en materia tributaria y financiera territorial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público República de Colombia, Edición N° 36, ISSN: 2011-0073, PAG 229.

*A continuación señalaremos algunas características propias de los tratamientos señalados.*

1. *Las condonaciones, amnistías y rebaja de intereses son medidas que perdonan obligaciones tributarias exigibles y en mora, concebidas como el monto de valor de impuesto más los intereses de mora.*

2. *El perdón se dirige a un grupo de contribuyentes que prestan la condición de morosos o están atrasados en el cumplimiento de la obligación.*

3. *Tienen como objetivo obtener de manera transitoria un mayor recaudo, producto de que los contribuyentes morosos se acogen a la medida en virtud del efecto producido, a saber, pagar un menor valor de la deuda existente y conseguir ponerse al día con la administración o normalizar la deuda.*

4. *Los descuentos por pronto pago representan un beneficio económico para todos los contribuyentes que opten por pagar la totalidad del impuesto en determinadas fechas, consistente en la disminución de una parte del valor a pagar. En este caso la obligación es exigible, pero no se encuentra en mora.*

*Ahora bien, en lo que se refiere al fundamento constitucional y legal para establecer este tipo de medidas, pensamos en la autonomía de las entidades territoriales que se encuentra establecida en el artículo 1° y desarrolladas en el artículo 287 de la Constitución. Sin embargo, este último señala que tal autonomía será ejercida por parte de las entidades territoriales, dentro de los límites de la Constitución y la ley.*

*Es entonces, a través de los límites constitucionales y legales a la autonomía de las entidades territoriales, que podemos llegar a establecer en qué términos está dada la posibilidad de conocer a los contribuyentes, beneficios tales como los descuentos por pronto pago, rebajas de intereses, amnistías o condonaciones”<sup>10</sup>.*

La Corte Constitucional *“ha señalado que eventualmente las corporaciones públicas pueden tomar medidas exonerativas ante la existencia de situaciones excepcionales de orden económico y fiscal, la medida debe guardar estricta congruencia con la causa y la finalidad que la motivó y, en todo caso, con la debida justificación que demuestre la necesidad, la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida, sin perjuicio de que la omisión de tales requisitos sea objeto de declaratorias de responsabilidad por parte de los organismos de control (...)”<sup>11</sup>.*

En igual sentido el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

*“(…) las corporaciones públicas sí pueden tomar excepcionalmente medidas exonerativas de orden económico y fiscal, pero debidamente justificadas y razonables”<sup>12</sup>.*

Así mismo es preciso determinar que la administración no realiza los controles necesarios a fin de hacer efectivos los cobros por impuestos, al respecto la Sentencia C-511 de 1996 manifiesta:

<sup>10</sup> Conceptos en materia tributaria y financiera territorial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público República de Colombia, Edición N° 36, ISSN: 2011-0073, PAG 231.

<sup>11</sup> Conceptos en materia tributaria y financiera territorial, Ministerio de Hacienda y Crédito Público República de Colombia, Edición N° 36, ISSN: 2011-0073, PAG 232.

<sup>12</sup> Expediente 25000-2324000-2004-00298-01 de 29 de julio de 2004, Magistrada Ponente, Aida Vides Paba.

*“Las administraciones tributarias de las entidades territoriales, cuentan con poderosas herramientas para el cobro de los tributos y, sin embargo, acuden a medidas temporales que, como dice la Corte, alteran retroactivamente la carga tributaria, de modo que lo que se deja ver a los administrados, es la indisciplina en la administración de los recursos y la falta de consistencias en la aplicación de las normas legales que rigen los tributos”.*

Entonces, es importante entender que la administración teniendo las herramientas necesarias para realizar los cobros coactivos para el recaudo de los impuestos, acuden a medidas temporales para recaudar esos recursos; entendiendo de esta manera que se realizan exenciones y exoneraciones tributarias.

En conclusión es claro entender que el Congreso de la República está facultado por la Constitución Política de Colombia y por la jurisprudencia en proponer y aprobar este proyecto de ley.

#### **INICIATIVA GUBERNAMENTAL RESERVADA**

Si bien es cierto esta iniciativa legislativa trata de una exención tributaria respecto del impuesto de vehículos automotores, tema sobre el cual la Carta Política en el artículo 154 ha reservado a la iniciativa gubernamental, el hecho de que haya iniciado su trámite por una propuesta congresional no es suficiente para que pueda tacharse de inconstitucional, pues la misma Corte Constitucional en repetida jurisprudencia ha señalado que el aval que otorgue el Gobierno a un proyecto de iniciativa reservada subsana este vicio:

*“Así, en primer lugar ha señalado que la iniciativa legislativa gubernamental no debe manifestarse imprescindiblemente en la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de los ministros, en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Ejecutivo. Sobre este extremo ha sostenido esta Corporación:*

*(...) la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el párrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro*

*en señalar que: “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que ‘La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias’.*

*Por lo tanto, con base en una interpretación flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones del Congreso, se ha sostenido que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y la participación activa de este en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas en el artículo 154 superior. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno”.*

#### **VIII. CONCEPTO DE LA SECRETARÍA DISTRICTAL DE HACIENDA DE BOGOTÁ.**

El pasado 4 de octubre de la anualidad en curso, el Secretario Distrital de Hacienda el Doctor Ricardo Bonilla González, emitió comentarios al presente proyecto de ley los cuales están encaminados a determinar la viabilidad del proyecto de ley, en el escrito se determina lo siguiente:

*“La Administración Distrital aplaude todas aquellas iniciativas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones ambientales, que incrementen la calidad de vida de los ciudadanos. Entendemos el propósito del Honorable Senado de la República por proponer incentivos que contribuyan al cumplimiento de dicho objetivo y consideramos que el beneficio tributario propuesto para los vehículos objeto de procesos de chatarrización (sic), podría constituirse en un instrumento óptimo para adelantar este tipo de acciones, lo que podría conllevar a beneficios en temas de movilidad, impacto ambiental y depuración de algunas obligaciones fiscales de difícil cobro”.*

Se adjunta al presente concepto emitido por parte de la Secretaría de Hacienda de Bogotá.

#### **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2011 CÁMARA, 262 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Dentro de los dos años siguientes a la expedición de esta ley, se exonera del pago del impuesto sobre vehículos automotores de que trata el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, a los propietarios o poseedores de vehículos automotores, que con ocasión de un proceso de desintegración física total requieran el paz y salvo del pago de dicho impuesto para el cumplimiento de requisitos para acceder a la cancelación de la matrícula.

La exoneración se hará por la totalidad de la obligación que se adeude hasta la fecha de la cancelación de la matrícula del respectivo vehículo.

Una vez recibido el paz y salvo por concepto del impuesto de vehículos automotores, el propietario deberá dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes, solicitar la cancelación de la matrícula del respectivo automotor, so pena de perder los beneficios establecidos en el presente artículo.

Parágrafo. Lo contenido en el presente artículo no aplica para los procesos de liquidación o de cobro coactivo que se hubieren iniciado antes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. Para acceder al proceso de desintegración física total de un vehículo automotor de servicio particular, no se exigirá que este cuente con el certificado de revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, ni el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT, ni se requerirá que llegue por sus propios medios a la entidad desintegradora.

Sin embargo, no podrán ser objeto de desintegración física y/o cancelación de matrícula aquellos vehículos que estén afectados por prendas, medidas cautelares, o que sean objeto de depósito provisional en procesos penales.

Artículo 3°. Sin perjuicio de las demás causales establecidas en las normas vigentes, para efectos de la cancelación de la matrícula de un vehículo automotor también se tendrá como causal la desintegración física total del mismo, tratándose de vehículos particulares por la voluntad del propietario de someterlo a dicho proceso.

Artículo 4°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará dentro los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones y requisitos ambientales por medio de los cuales las entidades desintegradoras y/o centros de tratamiento de vehículos fuera de uso deben desarrollar el proceso de desintegración física total vehicular.

Parágrafo. Las empresas desintegradoras deberán expedir un certificado de chatarrización o desintegración física del vehículo.

Artículo 5°. El Ministerio de Transporte reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley un procedimiento, ágil y expedito que contenga estas disposiciones para la cancelación de la licencia de tránsito de vehículos particulares.

Parágrafo. Únicamente se beneficiarán de la exclusión que trata el artículo 1° de la presente ley, los vehículos particulares que correspondan a los modelos 2000 y anteriores.

Artículo 6°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

### PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, solicito a los honorables Senadores, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara, 262 de 2012 Senado**, por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Senadores,

*Bernardo Miguel Elías Vidal,*

Honorable Senador de la República.

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2011 CÁMARA, 262 DE 2012 SENADO

*por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Dentro de los dos años siguientes a la expedición de esta ley, se exonera del pago del im-

puesto sobre vehículos automotores de que trata el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, a los propietarios o poseedores de vehículos automotores, que con ocasión de un proceso de desintegración física total requieran el paz y salvo del pago de dicho impuesto para el cumplimiento de requisitos para acceder a la cancelación de la matrícula.

La exoneración se hará por la totalidad de la obligación que se adeude hasta la fecha de la cancelación de la matrícula del respectivo vehículo.

Una vez recibido el paz y salvo por concepto del impuesto de vehículos automotores, el propietario deberá dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes, solicitar la cancelación de la matrícula del respectivo automotor, so pena de perder los beneficios establecidos en el presente artículo.

Parágrafo. Lo contenido en el presente artículo no aplica para los procesos de liquidación o de cobro coactivo que se hubieren iniciado antes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. Para acceder al proceso de desintegración física total de un vehículo automotor de servicio particular, no se exigirá que este cuente con el certificado de revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, ni el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), ni se requerirá que llegue por sus propios medios a la entidad desintegradora.

Sin embargo, no podrán ser objeto de desintegración física y/o cancelación de matrícula aquellos vehículos que estén afectados por prendas, medidas cautelares, o que sean objeto de depósito provisional en procesos penales.

Artículo 3°. Sin perjuicio de las demás causales establecidas en las normas vigentes, para efectos de la cancelación de la matrícula de un vehículo automotor también se tendrá como causal la desintegración física total del mismo, tratándose de vehículos particulares por la voluntad del propietario de someterlo a dicho proceso.

Artículo 4°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará dentro los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones y requisitos ambientales por medio de los cuales las entidades desintegradoras y/o centros de tratamiento de vehículos fuera de uso deben desarrollar el proceso de desintegración física total vehicular.

Parágrafo. Las empresas desintegradoras deberán expedir un certificado de chatarrización o desintegración física del vehículo.

Artículo 5° El Ministerio de Transporte reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley un procedimiento, ágil y expedito que contenga estas disposiciones para la cancelación de la licencia de tránsito de vehículos particulares.

Parágrafo. Únicamente se beneficiarán de la exclusión que trata el artículo 1° de la presente ley, los vehículos particulares que correspondan a los modelos 2000 y anteriores.

Artículo 6°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Bernardo Miguel Elías Vidal,*

Honorable Senador de la República.

Bogotá, D. C., 16 de abril de 2012

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para segundo debate del **Proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara, 262 de 2012 Senado, por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.**

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate, consta de veinticuatro (24) folios.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN COMISIÓN EL DÍA 20 DE NOVIEMBRE DE 2012 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2011 CÁMARA, 262 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Dentro de los dos años siguientes a la expedición de esta ley, se exonera del pago del impuesto sobre vehículos automotores de que trata el artículo 138 de la Ley 488 de 1998, a los propietarios o poseedores de vehículos automotores, que con ocasión de un proceso de desintegración física total requieran el paz y salvo del pago de dicho impuesto para el cumplimiento de requisitos para acceder a la cancelación de la matrícula.

La exoneración se hará por la totalidad de la obligación que se adeude hasta la fecha de la cancelación de la matrícula del respectivo vehículo.

Una vez recibido el paz y salvo por concepto del impuesto de vehículos automotores, el propietario deberá dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes, solicitar la cancelación de la matrícula del respectivo automotor, so pena de perder los beneficios establecidos en el presente artículo.

Parágrafo. Lo contenido en el presente artículo no aplica para los procesos de liquidación o de cobro coactivo que se hubieren iniciado antes de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. Para acceder al proceso de desintegración física total de un vehículo automotor de servicio particular, no se exigirá que este cuente con el certificado de revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, ni el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), ni se requerirá que llegue por sus propios medios a la entidad desintegradora.

Sin embargo, no podrán ser objeto de desintegración física y/o cancelación de matrícula aquellos vehículos que estén afectados por prendas, medidas cautelares, o que sean objeto de depósito provisional en procesos penales.

Artículo 3°. Sin perjuicio de las demás causales establecidas en las normas vigentes, para efectos de la cancelación de la matrícula de un vehículo automotor también se tendrá como causal la desintegración física total del mismo, tratándose de vehículos particulares por la voluntad del propietario de someterlo a dicho proceso.

Artículo 4°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará dentro los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones y requisitos ambientales por medio de los cuales las entidades desintegradoras y/o centros de tratamiento de vehículos fuera de uso deben desarrollar el proceso de desintegración física total vehicular.

Parágrafo. Las empresas desintegradoras deberán expedir un certificado de chatarrización o desintegración física del vehículo.

Artículo 5° El Ministerio de Transporte reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley un procedimiento, ágil y expedito que contenga estas disposiciones para la cancelación de la licencia de tránsito de vehículos particulares.

Parágrafo. Únicamente se beneficiarán de la exclusión que trata el artículo 1° de la presente ley, los vehículos particulares que correspondan a los modelos 2000 y anteriores.

Artículo 6°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., 20 de noviembre de 2012

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del **Proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara, 262 de 2012 Senado, por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.** Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta 10 de 20 de noviembre de 2012. Anunciado el día 14 de noviembre de 2012 en comisiones conjuntas.

La Senadora – Ponente,

*Piedad Zuccardi de García.*

El Presidente,

*Camilo Sánchez Ortega.*

El Secretario,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 207 - Martes, 16 de abril de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 237 de 2013 Senado, por la cual se establece la elección de Gobernadores. ....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para segundo debate, Texto aprobado en primer debate en Comisión Tercera de Senado, Texto propuesto y Texto definitivo aprobado en Comisión el día 20 de noviembre de 2012 al Proyecto de ley número 006 de 2011 Cámara, 262 de 2012 Senado, por medio de la cual se establece una exoneración tributaria sobre el impuesto de vehículos automotores y se dictan otras disposiciones. ....	3