



Concepto 113-F.01



Pública Reservada
223200-24-3

Bogotá, D. C.

Doctor
Camilo Umaña Pizano
Subdirector de Infraestructura y Localidades
Secretaría Distrital de Hacienda
Carrera 30 25 - 90
cumana@shd.gov.co
NIT 899999061
Bogotá

CONCEPTO

Radicado Solicitud	2025IE005393O1 del 21/02/2025
Descriptor general	Presupuesto
Descriptores especiales	Fondo de estabilización tarifaria – recursos – sobretasa a la gasolina
Problema jurídico	¿Es posible utilizar los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina para financiar el Fondo de Estabilización Tarifaria (FET), cuyo objetivo es cubrir la diferencia entre la tarifa técnica y la tarifa pagada por el usuario en el sistema de transporte masivo?
Fuentes formales	Ley 488 de 1998 Ley 1753 de 2015 Ley 1955 de 2019 Ley 2093 de 2021 Ley 2294 de 2023 Acuerdo 23 de 1997 Acuerdo 42 de 1999 Decreto Distrital 383 de 2019

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Subdirección de Infraestructura y Localidades eleva solicitud de concepto relacionada con el uso de los recursos de la sobretasa a la gasolina, frente a la cual pregunta:

¿Es posible utilizar los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina para financiar el Fondo de Estabilización Tarifaria (FET), cuyo objetivo es cubrir la diferencia entre la tarifa técnica y la tarifa pagada por el usuario en el sistema de transporte masivo?

Esta consulta surge en el contexto de la evaluación de estrategias para mejorar la eficiencia financiera, considerando la posibilidad de sustituir los recursos de la sobretasa a la gasolina —actualmente destinados a la financiación de la Primera Línea del Metro de Bogotá— por recursos del cupo de endeudamiento. Con ello, los ingresos provenientes de la sobretasa se redirigirían al FET.

www.haciendabogota.gov.co

Carrera 30 N.º 25-90 - Bogotá, D. C. Código postal: 111311

PBX: (+57) 601 338 50 00 Información: Línea 195

NIT. 899.999.061-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Pública Reservada

ANTECEDENTES

1. La distribución actual de la sobretasa a la gasolina es la siguiente: 50% a los proyectos de infraestructura de la empresa TransMilenio S. A. y al convenio de cofinanciación Nación–Distrito para la ejecución del proyecto SITM PLMB - Tramo 1A, según lo establecido en el Acuerdo 42 de 1999.

2. La distribución legal de los recursos, según el artículo 2° del Acuerdo Distrital 23 de 1997, modificado por el Acuerdo Distrital 42 de 1999, es la siguiente: 50% para la financiación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) en cualquiera de sus componentes; 20% para la ampliación y mantenimiento de la malla vial; 30% para el programa de acceso a barrios y pavimentos locales, ejecutado por el IDU.

El parágrafo 1 de ese mismo artículo establece que “[...] [e]l Sistema Integrado de Transporte masivo es la combinación de redes integradas y jerarquizadas de transporte y se compone de Metro, como espina dorsal rígida, de Rutas de Buses Troncales y de Rutas de Buses Alimentadoras Flexibles.”

3. En lo relacionado con la autorización de vigencias futuras, el Concejo de Bogotá, mediante Acuerdo Distrital 691 de 2017, autorizó a Bogotá D. C para que a través de la Secretaría de Hacienda Distrital asuma obligaciones para garantizar el aporte del Distrito Capital a la cofinanciación del Sistema Integrado de Transporte Masivo para Bogotá – primera línea del metro – tramo 1 con cargo a vigencias futuras ordinarias del periodo 2018 – 2041 por \$6.087.643.861.557 pesos constantes de diciembre de 2017.

4. El convenio de cofinanciación Nación–Distrito del Tramo 1 de la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB) se basó en la vigencia futura autorizada, sin especificar fuentes concretas, limitándose a mencionar “recursos del Distrito”.

5. Como otras fuentes de financiación para los sistemas de transporte, en el artículo 33 de la Ley 2294 de 2023, se estableció que *“las entidades territoriales o administrativas podrán establecer recursos complementarios a los ingresos por recaudo de la tarifa al usuario, los cuales serán canalizados a través de los fondos de estabilización y subvención tarifaria (...), se podrán utilizar recursos de otras fuentes como sobretasa a la gasolina o al ACPM, en el porcentaje que le corresponde a la entidad territorial, así como recursos obtenidos a través de ingresos no operacionales”*.

6. En el Decreto Distrital 383 de 2019 se establece que el FET se financiará mediante: las fuentes previstas en el artículo 97 de la Ley 1955 de 2019; las asignadas específicamente por norma para estos fines y las asignaciones presupuestales provenientes de ingresos corrientes que la Administración Distrital destine anualmente.

En consideración de lo anterior y con el objetivo de optimizar la gestión de los recursos públicos, solicita concepto jurídico y presupuestal sobre la viabilidad de utilizar los recursos de la sobretasa a la gasolina para financiar el Fondo de Estabilización Tarifaria (FET).

Pública Reservada

CONSIDERACIONES:

Con el fin de resolver el interrogante planteado se procederá a: 1) indicar la normativa relacionada con la destinación de la sobretasa a la gasolina; 2) los recursos que financian el Fondo de Estabilización Tarifaria y 3) conclusiones.

1) La sobretasa a la gasolina y su destinación

La sobretasa a la gasolina, por expresa disposición del artículo 117¹ de la Ley 488 de 1998², modificado por el artículo 1 de la Ley 2093 de 2021³, así como del artículo 19 del Acuerdo Distrital 26 de 1998⁴, es una renta adoptada por el Distrito Capital con base en la autorización legal surtida en la norma nacional mencionada.

En la misma línea, en el citado acuerdo se aclaró que la sobretasa será la correspondiente a la gasolina motor extra y corriente, por cuanto en el mismo artículo se creó una sobretasa al ACPM, la cual, será administrada estrictamente por la Nación.

Por disposición legal, la destinación de esta sobretasa, como se precisó en el Concepto 2015IE14186O1 del 17 de junio de 2015 emitido por esta dirección, debe ser para el Sistema de Transporte Masivo en lo atiente al mantenimiento de malla vial y la implementación de sistemas de transporte masivo.

En lo correspondiente a su distribución, a través del artículo 1° del Acuerdo Distrital 42 de 1999⁵, esta fue definida como se ve a continuación:

ARTICULO PRIMERO.- El artículo 2° del Acuerdo 23 de 1997 quedará así:

La distribución del recaudo por la sobretasa será la siguiente: 50% para financiación del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO, en cualquiera de sus componentes y el otro 50% se destinará de la siguiente manera: 20% para ampliación y mantenimiento de la

¹ Corte Constitucional Sentencia C - 29. El artículo 117 de la Ley 488 de 1998, parcialmente demandada, autoriza a los municipios, distritos y departamentos para adoptar una sobretasa a la gasolina motor extra y corriente. En los artículos subsiguientes de la Ley se establecen el hecho generador, los sujetos responsables y las entidades beneficiadas, la causación, la base gravable, los rangos de la tarifa, las condiciones para la declaración y el pago, la responsabilidad penal por no consignar los valores recaudados, la posibilidad de titularizar un porcentaje de las rentas presupuestadas y las condiciones de administración y control del mencionado tributo.

Las anteriores disposiciones nada dicen sobre la titularidad de la renta que se estudia. Sin embargo, el artículo 128 de la misma Ley, que establece una sobretasa nacional a la gasolina motor extra y corriente en aquellos municipios y departamentos que no adopten la sobretasa de que trata el artículo 117 precitado, se refiere a esta última como una "sobretasa municipal, distrital o departamental".

[...]

De todo lo anterior se concluye con facilidad que la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente de que trata el artículo 117 de la Ley 488 de 1998, es una renta estrictamente territorial, esto es, una fuente de financiación endógena de las entidades territoriales beneficiadas.

² Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales.

³ POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 488 DE 1998 Y 788 DE 2002

⁴ Por el cual se adoptan medidas de simplificación tributaria en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y se dictan otras disposiciones,

⁵ Por el cual se modifica el Acuerdo 23 de 1997

Pública Reservada

malla vial y el 30% para el programa de acceso a barrios y pavimentos locales que ejecutará el IDU.

PARAGRAFO 1.- El Sistema Integrado de Transporte masivo es la combinación de redes integradas y jerarquizadas de transporte y se compone de Metro, como espina dorsal rígida, de Rutas de Buses Troncales y de Rutas de Buses Alimentadoras Flexibles.
[...] (Subrayas nuestras)

Como se desprende del aparte citado y en línea con el concepto emitido por esta dirección, esta renta de destinación específica se distribuye de la siguiente manera: Un 50% para la financiación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, en cualquiera de sus componentes; el otro 50% se destinará así: 20% para ampliación y mantenimiento de la malla vial y el 30% para el programa de acceso a barrios y pavimentos locales que ejecutará el IDU. Es decir, el porcentaje para financiación del Sistema Integrado de Transporte Masivo puede ser utilizado para costear cualquiera de los componentes de dicho sistema.

Luego, fue en la Ley 788 de 2002⁶, modificada por la Ley 2093 de 2021⁷, que se estableció la tarifa de la sobretasa.

De igual manera, en el Concepto 2015IE14186O1 del 17 de junio de 2015, previamente citado, se precisó que “[...] *a anterior distribución, adecúa según las necesidades del Distrito Capital, la repartición de recursos entre dos ejes fundamentales para el desarrollo de la ciudad, como lo son el sistema de transporte masivo y el mantenimiento de la malla vial, acogiendo así las disposiciones legales.*”

2) Fondo de Estabilización Tarifaria

El Fondo de Estabilización Tarifaria se encuentra regulado a través del Decreto Distrital 383 de 2019 “*Por medio del cual se regula el Fondo de Estabilización Tarifaria y de Subvención de la demanda del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá*”.

En el citado decreto, en el artículo 5, se precisó que la finalidad del fondo es contribuir a la sostenibilidad del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP– de Bogotá, D.C., en los términos del artículo 97 de la Ley 1955 de 2019 o la norma que lo modifique, sustituya o adicione, mediante la provisión de recursos financieros para cubrir la diferencia entre la tarifa técnica y la tarifa cobrada al usuario.

En cuanto a las fuentes de financiación, el artículo 7 estipuló que el FET se financiará con las fuentes de financiación de que trata el artículo 97 de la ley 1955 de 2019⁸; las asignadas por norma para estos efectos; y en forma complementaria, por las asignaciones presupuestales provenientes de los ingresos corrientes que la Administración Distrital destine anualmente al cumplimiento del objeto contenido en el artículo 2 del presente Decreto.

⁶ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

⁷ POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LAS LEYES 488 DE 1998 Y 788 DE 2002

⁸ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

Pública Reservada

Ahora bien, las fuentes de financiación del mencionado artículo 97, modificado por el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015⁹, el cual, a su vez, fue objeto de modificación por el artículo 174 de la Ley 2294 de 2023¹⁰, son las siguientes:

ARTÍCULO 174. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 33. Otras fuentes de financiación para los Sistemas de Transporte. Las entidades territoriales o administrativas podrán establecer recursos complementarios a los ingresos por recaudo de la tarifa al usuario, los cuales serán canalizados a través de los fondos de estabilización y subvención tarifaria.

Estos fondos se adoptarán mediante acto administrativo, el cual deberá señalar las fuentes de los recursos que lo financiarán con criterios de sostenibilidad fiscal de la entidad territorial y/o administrativa.

Las fuentes alternativas de financiación para la obtención de los recursos complementarios podrán ser las siguientes:

[...]

Además de las anteriores fuentes de financiación y pago, se podrán utilizar recursos de otras fuentes como sobretasa a la gasolina o al ACPM, en el porcentaje que le corresponde a la entidad territorial, así como recursos obtenidos a través de ingresos no operacionales.

Del aparte transcrito se desprende que las entidades territoriales podrán establecer recursos complementarios a los ingresos por recaudo de la tarifa al usuario, los cuales serán canalizados a través de los fondos de estabilización y subvención tarifaria y que, dentro de las fuentes alternativas de financiación, se podrán utilizar recursos de, entre otros, la sobretasa a la gasolina.

Por lo anterior, desde el punto de vista jurídico, no se ve impedimento para que se puedan utilizar los recursos de la sobretasa a la gasolina para financiar el Fondo de Estabilización Tarifaria, pues por disposición de dicha ley, los recursos de la sobretasa a la gasolina pueden hacer parte del FET.

Adicionalmente, como lo determinó el artículo 2º del Acuerdo Distrital 23 de 1997, y se mencionó en el numeral anterior, el 50% del recaudo de la sobretasa a la gasolina se distribuirá para la financiación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, en cualquiera de sus componentes¹¹, esto es, sin que exista una limitante que permita entender que no se pueda destinar para cubrir la diferencia entre la tarifa técnica y la tarifa cobrada al usuario.

⁹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

¹⁰ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

¹¹ El Sistema TransMilenio comprende cuatro componentes: infraestructura, sistema de operación, sistema de recaudo y una empresa de gestión, control y planeación del sistema: la entidad pública TRANSMILENIO S.A. El sector público estará encargado de proveer la infraestructura, gestión, control y planeación del sistema y el sector privado será contratado para los sistemas de operación y recaudo. Tomado de: <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/11636/trasmilenio-bogota/>

Pública Reservada

3) Conclusiones

A partir de lo expuesto anteriormente se procederá a resolver el interrogante planteado así:

¿Es posible utilizar los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina para financiar el Fondo de Estabilización Tarifaria (FET), cuyo objetivo es cubrir la diferencia entre la tarifa técnica y la tarifa pagada por el usuario en el sistema de transporte masivo?

A partir del análisis efectuado se puede concluir que los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina pueden ser utilizados para financiar el Fondo de Estabilización Tarifaria, pues, como lo señaló el artículo 97 de la ley 1955 de 2019 dichos dineros son complementarios al recaudo de la tarifa al usuario, es decir, otra fuente de financiación para los Sistemas de Transporte, canalizados a través de dicho fondo.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado, reiterando en todo caso que, el presente documento tiene la calidad de concepto, y su alcance es el previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ
Despacho del director jurídico
radicaciónhaciendabogota@shd.gov.co

Revisado por:	Pedro Andrés Cuéllar Trujillo – Subdirector Jurídico de Hacienda	
Proyectado por:	Carol Milena Murillo Herrera – Profesional Especializado SJH	