

Sobretasa a la Gasolina

Corporación Universitaria Uniremington
Facultad de Ciencias Contables
Impuestos Territoriales

Alexander Escobar Gaviria

Contaduría Pública

Manizales – Caldas

2025



Contenido

	Pág.
Resumen.....	3
Introducción	4
Marco de Referencia.....	6
Marco Teórico.....	6
Naturaleza y función de la sobretasa a la gasolina	6
Impacto fiscal y determinación del recaudo	7
Marco normativo y evolución legislativa	7
Planteamiento del Problema y Justificación	9
Objetivos.....	11
Objetivo General.....	11
Objetivos Específicos.....	11
Metodología	12
Resultados y Discusión.....	14
Origen de la Sobretasa a la Gasolina	14
Aspectos Normativos que Rigen la Aplicación de la Sobretasa a la Gasolina	16
Disposiciones Constitucionales	16
Legislación sobre la Sobretasa a la Gasolina.....	17
Evolución y Jurisprudencia.....	18
Principales Aspectos en Materia Tributaria de la Sobretasa a la Gasolina (Ley 488 de 1998)	18
Sobretasa a la Gasolina en los Últimos Años	22
Tarifas y Base Gravable.....	22
Responsables y Administración.....	22
Impacto y Retos Actuales	23
Conclusiones.....	25
Referencias.....	27

Resumen

El presente estudio examina la configuración normativa, el impacto fiscal y los desafíos administrativos de la sobretasa a la gasolina en Colombia, un tributo territorial de carácter municipal y departamental aplicado al consumo de gasolina motor extra y corriente, tanto de origen nacional como importado. Esta contribución constituye una fuente fundamental de financiamiento para las entidades territoriales, fortaleciendo su autonomía fiscal y permitiendo la ejecución de proyectos estratégicos, principalmente en infraestructura vial.

A partir de un enfoque cualitativo y analítico, sustentado en la revisión de literatura académica y normativa, se aborda la evolución legislativa de la sobretasa, desde su regulación inicial en la Ley 86 de 1989 hasta su consolidación mediante la Ley 488 de 1998. Se examinan, asimismo, las disposiciones constitucionales que rigen su aplicación y las decisiones jurisprudenciales que han definido su alcance y destinación.

Los hallazgos evidencian que, si bien la sobretasa a la gasolina ha sido un mecanismo eficaz para fortalecer la autonomía fiscal de los entes territoriales, su administración enfrenta desafíos significativos. La variabilidad en los precios de los combustibles y la evolución del parque automotor introducen incertidumbre en la planeación financiera, mientras que la flexibilización en la destinación de los recursos ha generado cuestionamientos sobre su eficiencia y transparencia. En este contexto, se concluye que resulta imperativo fortalecer los mecanismos de supervisión y explorar alternativas tributarias ante el proceso de transición energética y la reducción de la demanda de combustibles fósiles.

Palabras clave: Sobretasa a la Gasolina, Contribución, Impuestos Territoriales, Tributaria.

Introducción

En el contexto del sistema tributario colombiano, la sobretasa a la gasolina se configura como un tributo territorial de carácter municipal y departamental, cuyo recaudo se destina principalmente a la financiación de infraestructura vial y proyectos estratégicos para el desarrollo de los entes territoriales. Establecida inicialmente en la Ley 86 de 1989 y posteriormente consolidada en la Ley 488 de 1998, esta contribución grava el consumo de gasolina motor extra y corriente, ya sea de origen nacional o importado (Congreso de la República, 1989, 1998). Su implementación responde a la necesidad de fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos locales, permitiéndoles gestionar recursos propios para mejorar la conectividad vial y reducir la dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional (Chaparro & Bautista, 2016).

Desde una perspectiva histórica y normativa, la sobretasa a la gasolina ha evolucionado en función de la política fiscal y de descentralización del país. La Constitución Política de 1991 otorgó mayor autonomía financiera a los entes territoriales, facultándolos para establecer y administrar tributos dentro de sus jurisdicciones (Congreso de la República, 1991). Sin embargo, este proceso ha estado acompañado de múltiples desafíos relacionados con la administración eficiente de los recursos, la destinación efectiva de los ingresos y la dependencia de factores económicos exógenos, como la fluctuación de los precios de los combustibles y el comportamiento del parque automotor (Iregui, Melo & Ramos, 2013). A pesar de su relevancia en el financiamiento de los entes territoriales, estudios previos han evidenciado que los recursos recaudados no siempre han sido empleados exclusivamente en infraestructura vial, sino que han sido redirigidos a otras áreas, lo que ha generado cuestionamientos sobre su transparencia y eficacia en la gestión pública (Mora & Mondragón, 2010).

En términos fiscales, la sobretasa a la gasolina representa una fuente de ingresos significativa para las entidades territoriales. Su estructura impositiva se encuentra determinada por una tarifa fijada dentro de rangos establecidos por la ley, con diferencias entre los niveles municipal y departamental. De acuerdo con la Ley 488 de 1998, los municipios y distritos pueden establecer tarifas entre el 14% y el 15% sobre el valor de referencia del combustible, mientras que los departamentos pueden fijarlas entre el 4% y el 5% (Congreso de la República, 1998). No obstante, esta fuente de financiación enfrenta importantes retos en su sostenibilidad a largo plazo, debido a la transición energética y la creciente adopción de vehículos eléctricos, lo que podría disminuir su base gravable en los próximos años (Vargas, 2020).

En este marco, la presente investigación tiene como objetivo analizar la estructura y evolución normativa de la sobretasa a la gasolina, su impacto en la autonomía fiscal de los entes territoriales y los desafíos que enfrenta en su administración y destinación de recursos. A partir de un enfoque cualitativo, sustentado en el análisis documental de normativas, jurisprudencia y estudios académicos, se busca evaluar la pertinencia de este tributo como mecanismo de financiamiento territorial y su alineación con los principios de equidad y eficiencia tributaria (Reyes & Carmona, 2020). Con ello, se pretende contribuir al debate académico y normativo en torno a la sostenibilidad fiscal de los tributos territoriales en Colombia, considerando los cambios en el sector energético y las implicaciones futuras en la estructura impositiva del país.

Marco de Referencia

Marco Teórico

Para fundamentar teóricamente la presente investigación sobre la sobretasa a la gasolina en Colombia, es necesario abordar su origen, analizando los antecedentes históricos y legislativos que dieron lugar a su creación; su naturaleza jurídica, estableciendo su clasificación dentro del sistema tributario y su relación con otros impuestos territoriales; y su función dentro del sistema fiscal, evaluando su papel en la recaudación y distribución de recursos públicos; además, resulta fundamental examinar su impacto en las finanzas territoriales y su evolución normativa a lo largo del tiempo.

Naturaleza y función de la sobretasa a la gasolina

En el marco de la tributación territorial en Colombia, la sobretasa a la gasolina se establece como un gravamen de carácter municipal y departamental, diseñado para fortalecer la autonomía fiscal de los entes territoriales. Este impuesto, fundamentado en el consumo de gasolina motor extra y corriente, constituye un recurso estratégico para la financiación de infraestructura vial y proyectos de desarrollo regional. Según Vargas (2020), la evolución normativa y las interpretaciones jurisprudenciales han consolidado su naturaleza como un mecanismo de financiación indispensable para la gestión pública territorial, permitiendo su destinación a iniciativas que impactan directamente en la calidad de vida de la población.

Dentro del esquema fiscal colombiano, las sobretasas se configuran como contribuciones adicionales que recaen sobre impuestos preexistentes con el propósito de financiar objetivos específicos. De acuerdo con Mora y Mondragón (2010), estas cargas tributarias pueden clasificarse en tres categorías: la que se aplica en áreas metropolitanas, vinculada al impuesto predial; la asignada a las Corporaciones Autónomas Regionales conforme a la Ley 99 de 1993, destinada a la protección ambiental; y la sobretasa a la gasolina, cuya concepción original estaba enfocada en el mantenimiento y expansión de la infraestructura vial. No obstante, con el tiempo, la normativa ha permitido mayor flexibilidad en la destinación de estos recursos, ampliando su alcance más allá de la infraestructura y facilitando su uso en el financiamiento de iniciativas estratégicas para el desarrollo territorial.

Impacto fiscal y determinación del recaudo

Uno de los factores determinantes en el recaudo de la sobretasa a la gasolina es el comportamiento del parque automotor, el cual se encuentra sujeto a variaciones en los precios de los combustibles. Según Iregui, Melo y Ramos (2013), esta volatilidad introduce un grado de incertidumbre en la previsión de ingresos, lo que puede generar distorsiones en la planeación y ejecución de los planes de desarrollo territoriales. A pesar de ello, este impuesto representa una fuente significativa de financiación para los presupuestos locales, facilitando la ejecución de políticas públicas en los municipios y departamentos del país.

Marco normativo y evolución legislativa

Desde el punto de vista jurídico y constitucional, la imposición tributaria constituye un instrumento esencial para garantizar la estabilidad financiera del Estado y su capacidad de proveer bienes y servicios a la ciudadanía. En este sentido, Vargas (2019) subraya que la Constitución Política de Colombia establece las sobretasas como contribuciones accesorias a tributos existentes, cuya particularidad radica en la asignación específica de los recursos recaudados para propósitos determinados.

El origen de la sobretasa a la gasolina se remonta al artículo 5° de la Ley 86 de 1989, normativa que otorgó a los municipios, incluyendo el Distrito Capital, la facultad de establecer un gravamen sobre el precio de venta al público de la gasolina motor, con un límite del 20%. Chaparro y Bautista (2016) destacan que, aunque inicialmente esta medida se concibió con un carácter transitorio, su impacto en la generación de ingresos territoriales propició su consolidación como un tributo permanente, con una cobertura extendida a lo largo del país.

En su formulación actual, la sobretasa a la gasolina conserva su propósito original de financiar el mantenimiento y ampliación de la infraestructura vial, aunque su aplicación se ha diversificado con el tiempo. Hoy en día, sus recursos también contribuyen al desarrollo de sistemas de transporte masivo y a la ejecución de planes estratégicos de crecimiento urbano y regional.

Como elemento estructural del sistema fiscal territorial colombiano, la sobretasa a la gasolina representa una fuente significativa de ingresos para los entes municipales y departamentales. No obstante, su sostenibilidad se ve afectada por factores externos, como la fluctuación en la demanda de combustibles y la volatilidad de los precios internacionales del petróleo, lo que plantea desafíos en su administración y planificación. En consecuencia, su

transformación de un tributo con destinación específica a un mecanismo de financiación flexible ha generado debates sobre su eficiencia y el cumplimiento de los principios de equidad y responsabilidad en la gestión pública.

Planteamiento del Problema y Justificación

En Colombia, la sobretasa a la gasolina es un tributo territorial que se origina a partir del consumo de gasolina motor extra y corriente, tanto nacional como importada, en los municipios, distritos y departamentos. Su propósito es generar ingresos para la financiación de las entidades territoriales, permitiendo fortalecer su autonomía fiscal y asegurar recursos destinados al desarrollo de infraestructura vial y otros proyectos estratégicos (Congreso de la República, 1998).

Este tributo de carácter indirecto se causa en el momento en que el productor, importador o distribuidor mayorista enajena la gasolina al distribuidor minorista o al consumidor final. La base gravable se determina a partir del valor de referencia de venta al público, el cual es actualizado y certificado mensualmente por el Ministerio de Minas y Energía (Congreso de la República, 1989). Aunque la legislación atribuye a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales la potestad de establecer su aplicación, en los casos en que estas entidades no ejerzan dicha competencia, el Gobierno Nacional está facultado para intervenir y asumir su implementación de manera subsidiaria, con el fin de garantizar la continuidad en la recaudación de estos recursos fiscales (Congreso de la República, 1998).

Desde su regulación mediante la Ley 86 de 1989, la sobretasa a la gasolina ha experimentado diversas modificaciones normativas que han impactado su destinación y administración. En un principio, su finalidad estaba orientada exclusivamente a la financiación de la infraestructura vial; sin embargo, con la Ley 488 de 1998, este tributo se consolidó como un ingreso de libre destinación para los entes territoriales, lo que ha generado un debate sobre su impacto en el financiamiento de los proyectos para los cuales fue creado (Congreso de la República, 1998; Chaparro & Bautista, 2016).

La Ley 2093 de 2021 establece que la distribución de los ingresos provenientes de la sobretasa se realice en partes iguales entre la red vial nacional y la red vial departamental, lo que refuerza la importancia de este tributo como mecanismo de financiamiento para la construcción, mantenimiento y rehabilitación de vías (Congreso de la República, 2022). No obstante, estudios como el de Mora y Mondragón (2010) han evidenciado que, en algunos casos, estos recursos han sido utilizados para otros fines, lo que plantea interrogantes sobre la eficiencia en su administración y la alineación con los principios constitucionales de equidad y justicia tributaria (Congreso de la República, 2022).

La sostenibilidad financiera de la sobretasa a la gasolina está condicionada por variables externas, como las oscilaciones en el número de vehículos en circulación y las fluctuaciones en los precios del combustible, factores que pueden generar incertidumbre en la proyección de ingresos para las entidades territoriales. Dado su papel fundamental en la financiación de proyectos de infraestructura, su recaudación debe ser declarada y liquidada mensualmente, dentro de los primeros dieciocho días del mes siguiente al periodo gravable. Adicionalmente, las entidades territoriales tienen la obligación de remitir al Ministerio de Hacienda informes detallados sobre la distribución y comercialización del combustible, incluso en ausencia de operaciones gravadas, con el propósito de garantizar transparencia y fortalecer los mecanismos de control fiscal (Congreso de la República, 1998).

Dado este contexto normativo y fiscal, resulta pertinente formular la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera se puede conocer la situación actual, el origen y los aspectos normativos que rigen la sobretasa a la gasolina en Colombia?. Este cuestionamiento busca analizar la evolución normativa de este tributo, su impacto en la autonomía fiscal de los entes territoriales y los desafíos que enfrenta en su implementación y administración.

La presente investigación se constituye en un ejercicio de análisis y reflexión con fines meramente informativos, cuyo objetivo es examinar la normatividad vigente y su aplicación en el contexto territorial colombiano. Al abordar esta problemática, se pretende proporcionar insumos teóricos y prácticos que contribuyan a una mejor comprensión del tributo, permitiendo evaluar su efectividad como mecanismo de financiación territorial y su alineación con los principios de eficiencia y equidad tributaria establecidos en la Constitución Política de Colombia (Congreso de la República, 2022; Reyes & Carmona, 2020; Vargas, 2020).

Objetivos

Objetivo General

Analizar el surgimiento de la sobretasa a la gasolina como tributo territorial, su desarrollo normativo a lo largo del tiempo y su influencia en la autonomía fiscal de los entes territoriales en Colombia.

Objetivos Específicos

- Analizar la literatura académica disponible con el fin de identificar las contribuciones de distintos autores respecto a la sobretasa a la gasolina y su papel dentro del sistema tributario colombiano.

- Determinar y estructurar los principales elementos normativos que regulan la aplicación de la sobretasa a la gasolina en Colombia, considerando su evolución legislativa y los criterios jurisprudenciales que han definido su alcance.

- Examinar la actualidad del tributo, evaluando su impacto en la financiación de las entidades territoriales y su alineación con los principios de eficiencia y equidad tributaria.

Metodología

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo de naturaleza analítica, orientado a la comprensión de los aspectos normativos y fiscales de la sobretasa a la gasolina en Colombia. Se centra en el análisis de la legislación vigente, con especial énfasis en la Ley 488 de 1998, norma que establece la obligación para los entes territoriales de adoptar este tributo como una fuente de financiación propia (Congreso de la República, 1998).

Dentro del marco de este estudio, se identificaron y analizaron los elementos esenciales de la obligación tributaria asociados a la sobretasa a la gasolina, incluyendo el combustible motor como hecho generador, el sujeto activo (entidades territoriales), el sujeto pasivo (consumidores y distribuidores), la base gravable (valor de referencia del combustible) y la tarifa aplicable. Este análisis permitió establecer la estructura jurídica del tributo y su impacto en la autonomía fiscal de los municipios y departamentos.

Para la recopilación y análisis de información, se utilizó la técnica del análisis documental, definida por Reyes y Carmona (2020) como un método propio de la investigación cualitativa que se basa en la recopilación, sistematización e interpretación de datos secundarios provenientes de fuentes oficiales y académicas. En este sentido, la investigación se fundamentó en una exhaustiva revisión bibliográfica, en la que se consultaron normativas, informes institucionales, jurisprudencia y estudios previos relacionados con la evolución y aplicación de la sobretasa a la gasolina en Colombia.

Las fuentes de información incluyeron documentos de instituciones gubernamentales, como el Congreso de la República, la Presidencia de la República, la Corte Constitucional y el Ministerio de Minas y Energía, así como trabajos de investigación elaborados por universidades y centros de estudio especializados en derecho tributario y finanzas públicas. Adicionalmente, se recurrió a bases de datos académicas y repositorios institucionales para contrastar y complementar la información obtenida, asegurando un análisis integral y fundamentado en evidencia documental confiable.

El proceso de análisis se estructuró en varias etapas. Primero, se realizó una identificación y selección de documentos clave que permitieran contextualizar el origen y evolución del tributo. Posteriormente, se llevó a cabo una sistematización de la información normativa y doctrinal, organizando los datos en función de su relevancia para el estudio. Por

último, se desarrolló una interpretación analítica de los hallazgos, estableciendo relaciones entre la normativa existente y su impacto en la gestión financiera de los entes territoriales.

El enfoque cualitativo adoptado permitió una comprensión profunda del marco normativo de la sobretasa a la gasolina, facilitando el análisis crítico de su implementación y sus implicaciones en el desarrollo económico y administrativo de las entidades territoriales. Este tipo de metodología resulta pertinente para estudios que, como el presente, buscan explorar aspectos jurídicos y fiscales desde una perspectiva documental y analítica.

Resultados y Discusión

Origen de la Sobretasa a la Gasolina

El crecimiento del gasto público en Colombia ha generado, en las últimas décadas, un déficit fiscal significativo, el cual responde a diversos factores, entre ellos, el aumento en las transferencias del gobierno nacional a las entidades territoriales. Durante la década de 1990, el proceso de descentralización buscó redistribuir los recursos financieros entre los diferentes niveles de gobierno con el fin de fortalecer la autonomía de los departamentos y municipios. Sin embargo, esta medida no logró reducir la alta dependencia de las transferencias nacionales, las cuales continúan siendo la principal fuente de financiamiento para las entidades territoriales. A pesar de que las transferencias han crecido gradualmente, la generación de rentas propias no ha aumentado en la misma proporción, lo que ha limitado el grado de autonomía fiscal de los gobiernos locales (Iregui, Melo & Ramos, 2013).

El sistema tributario territorial en Colombia se ha caracterizado por una marcada centralización en la toma de decisiones fiscales. Aunque las entidades territoriales poseen cierta autonomía para establecer tarifas dentro de los límites definidos por la legislación, la facultad de creación y regulación de los impuestos departamentales y municipales recae en el Congreso de la República. Adicionalmente, gran parte de los ingresos propios de los municipios están sujetos a destinaciones específicas, lo que limita su capacidad para gestionar los recursos con flexibilidad y adaptarlos a sus necesidades particulares. Esta restricción en la autonomía fiscal ha derivado en ineficiencias en la asignación de fondos públicos y, en algunos casos, ha propiciado irregularidades en la gestión financiera de los gobiernos locales (Iregui et al., 2013).

En Colombia, la estructura tributaria local ha estado tradicionalmente sustentada en el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio (ICA); no obstante, estos ingresos han resultado insuficientes para atender las crecientes demandas de inversión en los municipios y departamentos. Ante este panorama, la implementación de la sobretasa a la gasolina en 1999 se consolidó como un instrumento complementario de financiación territorial. Este tributo ha representado, en promedio, el 12,9% de los ingresos municipales y, en Bogotá, ha contribuido con el 27% del incremento en el recaudo, superando en algunos casos los ingresos derivados del impuesto predial y el ICA (Iregui et al., 2013).

El marco normativo de la sobretasa a la gasolina en Colombia ha experimentado una evolución significativa desde su primera referencia en la Ley 105 de 1993, específicamente en su

artículo 29, hasta su consolidación con la Ley 488 de 1998. Esta última otorgó a municipios, distritos y departamentos la potestad de establecer y administrar este tributo de manera efectiva, fortaleciendo su autonomía fiscal. Asimismo, la Ley 488 de 1998 formalizó la sobretasa al ACPM como una contribución de alcance nacional, definiendo sus elementos estructurales. En particular, el artículo 118 de dicha norma amplió el hecho generador del gravamen, incluyendo no solo el consumo de gasolina motor extra y corriente, sino también el ACPM, independientemente de su origen nacional o importado (Congreso de la República, 1998).

El carácter territorial de este impuesto ha sido objeto de diversas interpretaciones jurisprudenciales. La Sentencia C-219 de 1997 de la Corte Constitucional estableció que la recaudación y destinación de la sobretasa debían circunscribirse exclusivamente a la jurisdicción municipal, en virtud de su naturaleza como renta territorial. No obstante, los pronunciamientos posteriores en las Sentencias C-897 de 1999 y C-030 de 2019 modificaron este criterio, otorgando a los entes territoriales la plena facultad de establecer y administrar el tributo. Este cambio consolidó la sobretasa a la gasolina como un ingreso de libre destinación, permitiendo su uso más allá de su propósito inicial (Vargas, 2020).

Desde su formalización, la sobretasa ha sido concebida como un impuesto indirecto de carácter territorial, con un componente subsidiario de nivel nacional. Aunque el Congreso de la República define los elementos estructurales del tributo, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen la potestad de fijar la tarifa a través de ordenanzas y acuerdos. Además, el marco normativo confiere a los entes territoriales la responsabilidad de administrar los ingresos provenientes de este tributo, permitiéndoles financiar proyectos de desarrollo local. Aunque su propósito inicial era exclusivamente el mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial, en la actualidad, la normatividad vigente posibilita la asignación de estos recursos a una variedad de iniciativas que contribuyen al desarrollo económico y social de los territorios (Congreso de la República, 1998; Vargas, 2020).

En este sentido, la sobretasa a la gasolina se ha consolidado como un instrumento clave para la financiación territorial, permitiendo a los municipios y departamentos fortalecer su capacidad fiscal y diversificar sus fuentes de ingreso. No obstante, su flexibilidad en la destinación de recursos también ha generado debates sobre su efectividad y transparencia en la gestión pública, lo que resalta la necesidad de continuar evaluando su impacto en la economía local y en la autonomía de los gobiernos subnacionales.

Aspectos Normativos que Rigen la Aplicación de la Sobretasa a la Gasolina

El marco normativo de la sobretasa a la gasolina en Colombia está sustentado en la Constitución Política de 1991 y en diversas disposiciones legales que han definido su aplicación, destinación y alcance en los niveles territorial y nacional. En este contexto, la tributación se fundamenta en los principios de justicia, equidad y autonomía fiscal de las entidades territoriales, garantizando que los municipios, distritos y departamentos puedan administrar este recurso conforme a sus necesidades de inversión.

Disposiciones Constitucionales

El marco constitucional colombiano sienta las bases del sistema tributario, estableciendo el deber de los ciudadanos de contribuir al financiamiento del Estado bajo los principios de justicia y equidad (artículo 95). En este sentido, se reconoce la autonomía fiscal de las entidades territoriales, otorgándoles la facultad de administrar sus propios recursos, ejercer competencias y crear tributos dentro del ámbito de sus funciones (artículo 287).

En lo que respecta a la potestad impositiva de los entes territoriales, la Constitución limita la concesión de exenciones o beneficios tributarios sobre los impuestos de su competencia (artículo 294), con la excepción prevista en el artículo 317, que faculta únicamente a los municipios para gravar la propiedad inmueble. Adicionalmente, se contempla la posibilidad de establecer contribuciones de valorización y destinar parte de los tributos al manejo y conservación ambiental, en concordancia con los planes de desarrollo municipal.

La administración de los recursos fiscales locales es competencia de los Concejos Municipales, encargados de definir tributos, estructurar los presupuestos y aprobar anualmente el plan de ingresos y gastos públicos (artículo 313). Por su parte, la facultad de crear tributos recae exclusivamente en el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales (artículo 338), quienes deben definir los elementos esenciales del gravamen, como sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Finalmente, la Constitución salvaguarda la propiedad fiscal de las entidades territoriales, declarando que sus bienes y rentas son de carácter exclusivo y no podrán ser transferidos a la Nación, salvo en circunstancias excepcionales, como un conflicto internacional (artículo 362).

Legislación sobre la Sobretasa a la Gasolina

Ley 86 de 1989

La regulación inicial de la sobretasa a la gasolina en Colombia se estableció en la Ley 86 de 1989, la cual, en su artículo 5, otorgó a los municipios la facultad de incrementar hasta en un 20% las bases gravables o tarifas de los tributos bajo su competencia, con el fin de fortalecer su capacidad de financiamiento. En este contexto, la norma permitió la creación de una sobretasa al consumo de gasolina, con un tope del 20% sobre el precio al público, aplicable tanto a las ventas directas de Ecopetrol como a aquellas destinadas a abastecer las zonas de influencia del sistema de transporte masivo. La normativa determinó que los ingresos obtenidos a través de este tributo debían destinarse exclusivamente a la financiación del servicio público de transporte (Congreso de la República, 1989).

Ley 105 de 1993

En un esfuerzo por consolidar la estructura normativa del impuesto, la Ley 105 de 1993, a través de su artículo 29, ratificó la autorización para que municipios y distritos establecieran una tarifa máxima del 20% sobre el precio del combustible. Los ingresos derivados de esta medida fueron dirigidos a la creación de un fondo especial destinado a la conservación y mantenimiento de la infraestructura vial, la construcción de nuevas vías y el financiamiento de sistemas de transporte masivo.

Para garantizar la implementación efectiva de esta disposición, el Decreto 676 de 1994 estableció que la determinación de la tarifa de la sobretasa al combustible automotor estaría a cargo del Ministerio de Minas y Energía, mientras que la gestión del recaudo correspondería a los distribuidores minoristas. A su vez, se ordenó que los ingresos obtenidos fueran consignados en cuentas especiales administradas por cada municipio, asegurando la trazabilidad de los recursos y la transparencia en su ejecución (Congreso de la República, 1993).

Ley 488 de 1998

La regulación vigente de la sobretasa a la gasolina quedó consolidada con la Ley 488 de 1998, en cuyo Capítulo VI, titulado "Impuestos Territoriales", se formalizó la autorización para que municipios, distritos y departamentos implementaran este tributo como una contribución nacional dirigida a las entidades territoriales.

Una de las principales modificaciones introducidas por esta ley se encuentra en su artículo 118, el cual amplió el hecho generador del impuesto. A partir de esta reforma, la

sobretasa dejó de aplicarse exclusivamente al consumo de gasolina motor extra y corriente, incluyendo también el ACPM, tanto nacional como importado. Esta ampliación de la base gravable permitió fortalecer la estabilidad del recaudo de ingresos tributarios asociados a este gravamen (Congreso de la República, 1998).

Adicionalmente, la ley estableció una distribución equitativa del recaudo, determinando que el 50% de los recursos obtenidos serían destinados al mantenimiento de la red vial nacional, mientras que el 50% restante se asignaría a la infraestructura vial departamental y del Distrito Capital. De este modo, se garantizó que los ingresos provenientes de la sobretasa contribuyeran al desarrollo del sistema de movilidad y conectividad territorial, consolidando su papel en el crecimiento económico del país.

Evolución y Jurisprudencia

La configuración de la sobretasa a la gasolina como fuente endógena de financiación territorial ha sido objeto de diversas interpretaciones jurisprudenciales. En primera instancia, la Sentencia C-219 de 1997 estableció que su recaudo debía realizarse exclusivamente dentro de la jurisdicción municipal, dado su carácter estrictamente territorial. Sin embargo, la jurisprudencia posterior evolucionó en un sentido distinto. A través de las Sentencias C-897 de 1999 y C-030 de 2019, la Corte Constitucional amplió la competencia de los entes territoriales, permitiéndoles no solo administrar este tributo sino también establecerlo de manera autónoma, reafirmando su rol como un ingreso de libre destinación para las entidades subnacionales (Vargas, 2020).

En este sentido, la evolución normativa de la sobretasa a la gasolina ha permitido que este tributo se consolide como un mecanismo esencial para el financiamiento territorial, garantizando una fuente estable de recursos para las entidades subnacionales. No obstante, su flexibilidad en la asignación y destinación de fondos ha generado discusiones sobre su transparencia y eficiencia en la gestión pública, lo que pone de manifiesto la importancia de fortalecer los mecanismos de supervisión y control, asegurando que estos ingresos sean utilizados de manera eficiente y alineada con los objetivos de desarrollo de cada territorio.

Principales Aspectos en Materia Tributaria de la Sobretasa a la Gasolina (Ley 488 de 1998)

La sobretasa a la gasolina en Colombia se ha consolidado como un instrumento fiscal clave dentro del esquema tributario territorial, garantizando ingresos estables para la financiación de la infraestructura vial y otros proyectos de inversión pública. Su regulación actual está

contenida en la Ley 488 de 1998, la cual estableció las disposiciones fundamentales sobre su administración, base gravable, sujetos responsables y destinación de los recursos.

Este tributo, que recae sobre el consumo de gasolina motor extra y corriente, así como sobre el ACPM tanto de origen nacional como importado, se encuentra estructurado como una contribución territorial, con un componente subsidiario a nivel nacional. A partir de su implementación, los municipios, distritos y departamentos han adquirido la facultad de establecer y gestionar este gravamen, determinando su tarifa dentro de los rangos permitidos por la ley y asegurando su correcta administración mediante mecanismos de fiscalización y control.

Tabla 1.

Análisis de la Ley 488 de 1998.

Artículo	Descripción
Artículo 118. Hecho generador	El origen de la obligación tributaria de la sobretasa a la gasolina se configura con el consumo de gasolina motor extra y corriente, ya sea de origen nacional o importado, dentro de los límites territoriales de municipios, distritos y departamentos. Se exceptúan de este gravamen las exportaciones, y la responsabilidad de su recaudo y transferencia recae en los distribuidores mayoristas, quienes deben garantizar su correcta liquidación y destinación.
Artículo 119. Responsables	El pago y recaudo de la sobretasa corresponde a los productores e importadores de ACPM, así como a los transportadores y expendedores al detal que no acrediten de manera adecuada la procedencia del combustible que transportan o comercializan. Este mecanismo busca optimizar la trazabilidad del producto, reduciendo la informalidad en el sector y previniendo evasiones fiscales que afecten los ingresos públicos.
Artículo 120. Causación	La sobretasa se devenga en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador enajena la gasolina motor extra o corriente y el ACPM a un distribuidor minorista o al consumidor final. Asimismo, el tributo se genera cuando los sujetos responsables retiran el combustible para su propio consumo, garantizando que no existan operaciones exentas que distorsionen el recaudo esperado.
Artículo 121. Base gravable	El cálculo del impuesto se fundamenta en el valor de referencia de venta al público por galón de combustible, el cual es certificado mensualmente por la autoridad competente. Este criterio permite uniformidad en la aplicación del tributo, asegurando la coherencia entre los diferentes territorios y evitando discrepancias en la determinación de los montos a recaudar.

Artículo	Descripción
Artículo 122. Tarifa municipal y distrital.	Los Concejos Municipales y Distritales tienen la obligación de definir la tarifa aplicable dentro de sus jurisdicciones en un plazo de 90 días tras la entrada en vigencia de la ley. La tarifa establecida debe mantenerse dentro de un rango del 14% al 15% sobre la base gravable, garantizando autonomía en la gestión de los ingresos sin afectar la equidad tributaria.
Artículo 123. Tarifa departamental	Por su parte, las Asambleas Departamentales deben fijar la tarifa en su territorio, la cual debe oscilar entre el 4% y el 5%. En el caso del departamento de Cundinamarca, se exceptúa al Distrito Capital, donde la sobretasa puede alcanzar hasta el 20%.
Artículo 124. Declaración y pago	Los responsables del tributo deben presentar su declaración y pago mensual en las entidades financieras habilitadas. Además, están obligados a reportar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público información detallada sobre la distribución del combustible, el municipio donde se realizó la comercialización y el tipo de combustible. Este proceso debe cumplirse dentro de los primeros 18 días del mes siguiente al período gravable, incluso si no se efectuaron transacciones gravadas.
Artículo 125. Responsabilidad penal	El incumplimiento en la consignación de los valores recaudados dentro de los primeros 15 días del mes siguiente puede derivar en sanciones por peculado por apropiación, de acuerdo con la legislación penal vigente. En el caso de personas jurídicas, la sanción se extiende a las empresas o sociedades responsables del tributo. Si estas omiten la notificación a la administración del ente territorial, la carga de la sanción recaerá directamente en su representante legal.
Artículo 126. Características de la sobretasa.	El tributo se liquida y paga exclusivamente en moneda nacional, garantizando la estabilidad de los ingresos fiscales de los entes territoriales. Su destinación es específica y está determinada por la normativa vigente, priorizando la inversión en infraestructura vial y proyectos de desarrollo territorial.
Artículo 127. Administración y control.	La responsabilidad de la administración del tributo recae en los municipios, distritos y departamentos, quienes deben gestionar la fiscalización, liquidación, cobro y sanciones en cumplimiento del Estatuto Tributario. Para garantizar la transparencia en su ejecución, cada jurisdicción debe asignar un organismo encargado del control del recaudo y mantener registros detallados de su gestión. El incumplimiento de estas disposiciones puede derivar en multas de hasta 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes.
Artículo 128. Sobretasa nacional	En los territorios donde la sobretasa municipal o departamental no sea adoptada, se establece la aplicación de una sobretasa nacional, con una tarifa del 20% sobre el precio de la gasolina motor extra y

Artículo	Descripción
Artículo 129. Competencia para	<p>corriente y del 6% sobre el ACPM. Este mecanismo busca evitar vacíos en el recaudo y garantizar la uniformidad en la imposición del tributo a nivel nacional.</p> <p>La administración de la sobretasa nacional está bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual supervisa su correcta liquidación y cobro conforme a lo estipulado en el Estatuto Tributario. En cuanto a sanciones, el incumplimiento en la presentación de la declaración conlleva una penalización del 30% del cargo anterior o de las ventas del período gravable. No obstante, si la declaración es presentada antes del vencimiento del plazo para interponer recursos, la sanción se reducirá al 50%.</p>
Artículo 130. Fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina.	<p>Con el propósito de garantizar equidad en la distribución de los recursos, se creó el Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina, financiado con el 5% del total recaudado por los departamentos. Este fondo está destinado exclusivamente a beneficiar los departamentos de Norte de Santander, Amazonas, Chocó, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, asegurando que estas regiones cuenten con apoyo financiero adicional para su desarrollo.</p>

Fuente: Elaboración propia.

El Decreto 2653 del 29 de diciembre de 1998 establece disposiciones clave para la aplicación de la sobretasa a la gasolina, en cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Ley 488 de 1998. Dentro de su marco regulador, se asigna al Ministerio de Minas y Energía la función de determinar y comunicar mensualmente el precio de referencia por galón de gasolina motor extra, corriente y ACPM, garantizando uniformidad en la base gravable del tributo.

Para fortalecer la trazabilidad del combustible y prevenir irregularidades en su comercialización, el decreto exige que los transportadores y expendedores acrediten la procedencia del producto mediante la presentación de facturas emitidas por los distribuidores mayoristas. En el caso de combustibles importados, se requiere la exhibición de documentos aduaneros, asegurando así la transparencia en el control fiscal del gravamen.

Además, la normativa impone la obligación a gobernadores y alcaldes de notificar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre cualquier modificación normativa que afecte la sobretasa dentro de su jurisdicción. Por último, se establece que el pago del tributo debe efectuarse exclusivamente a través de entidades financieras autorizadas, ya sea por la entidad

territorial correspondiente o por el propio Ministerio de Hacienda, garantizando un adecuado control en la administración de los recursos recaudados.

Sobretasa a la Gasolina en los Últimos Años

La sobretasa a la gasolina en Colombia es un tributo territorial cuyo objetivo es financiar la infraestructura vial y otros proyectos de inversión de los municipios, distritos y departamentos. Su regulación ha sido objeto de diversas modificaciones legislativas a lo largo del tiempo, consolidándose como un ingreso fundamental para las entidades territoriales. En la actualidad, su aplicación se encuentra regida por la Ley 2093 de 2021, la cual modificó las disposiciones establecidas en la Ley 488 de 1998 y la Ley 788 de 2002, estableciendo nuevas condiciones para su recaudo y destinación (Congreso de la República, 1998, 2021).

Tarifas y Base Gravable

La regulación vigente sobre la sobretasa a la gasolina, establecida en la Ley 2093 de 2021, determina una tarifa general del 18.5% sobre el valor de referencia de venta al público por galón de gasolina motor extra y corriente. Este valor es certificado mensualmente por el Ministerio de Minas y Energía, garantizando la estabilidad en la aplicación del tributo. No obstante, en la ciudad de Bogotá, se estableció una tarifa diferenciada del 25%, considerando el alto consumo de combustible en la capital y la necesidad de garantizar recursos suficientes para el mantenimiento de la infraestructura vial y otros proyectos de desarrollo urbano (Secretaría de Hacienda, s.f.).

El hecho generador del impuesto se configura en el momento en que el distribuidor mayorista, productor o importador realiza la venta de gasolina al distribuidor minorista o al consumidor final. Además, el Decreto 2653 de 1998 delegó al Ministerio de Minas y Energía la responsabilidad de expedir y actualizar mensualmente el precio de referencia por galón de gasolina motor extra, corriente y ACPM, asegurando uniformidad en el cálculo de la base gravable y evitando discrepancias en la determinación del tributo a nivel territorial (Presidencia de la República, 1998).

Responsables y Administración

El cumplimiento de la obligación tributaria derivada de la sobretasa a la gasolina recae sobre distintos actores dentro de la cadena de distribución de combustibles. Los distribuidores mayoristas, productores e importadores son responsables directos del pago del tributo, al igual que los transportadores y expendedores al detal, en aquellos casos en los que no puedan acreditar

la procedencia del combustible que transportan o comercializan. Además, los distribuidores minoristas tienen la responsabilidad de recaudar y transferir estos recursos a las entidades competentes, garantizando su correcta destinación dentro del sistema tributario (Congreso de la República, 2021).

En cuanto a su administración, la normativa establece que la gestión de la sobretasa corresponde a cada municipio, distrito y departamento, los cuales son responsables de su fiscalización, liquidación, cobro y aplicación de sanciones, en conformidad con las disposiciones del Estatuto Tributario. Para asegurar una gestión eficiente y transparente, las autoridades locales deben delegar estas funciones en organismos especializados, supervisando la adecuada recaudación y distribución de los recursos, con el fin de evitar desviaciones en su uso y garantizar su inversión en proyectos de desarrollo territorial (Congreso de la República, 1998).

Impacto y Retos Actuales

Desde su creación, la sobretasa a la gasolina ha sido un instrumento clave para la financiación de la infraestructura vial en Colombia. Chaparro y Bautista (2016) destacan que este tributo ha representado una fuente significativa de ingresos para Bogotá, donde ha contribuido con aproximadamente el 27% del aumento en el recaudo municipal, superando en algunos casos el impacto de otros impuestos territoriales como el predial y el de industria y comercio.

No obstante, estudios como el de Iregui, Melo y Ramos (2013) advierten que la estabilidad del recaudo depende en gran medida del comportamiento del parque automotor y de la volatilidad en los precios de los combustibles, factores que pueden generar incertidumbre en la planeación fiscal de los entes territoriales. De manera similar, Mora y Mondragón (2010) sostienen que, en algunas ocasiones, los recursos obtenidos no han sido utilizados exclusivamente para la infraestructura vial, sino que han sido redirigidos a otros fines, generando interrogantes sobre su administración y eficiencia.

Además, la jurisprudencia ha jugado un papel importante en la configuración normativa de la sobretasa. La Sentencia C-030 de 2019 de la Corte Constitucional ratificó la competencia de los entes territoriales para establecer y administrar este tributo, asegurando su naturaleza como fuente de financiamiento autónoma para los municipios y departamentos (Corte Constitucional, 2019).

En la actualidad, la sobretasa a la gasolina sigue siendo un pilar fundamental del financiamiento territorial en Colombia, permitiendo que los municipios y departamentos cuenten

con recursos adicionales para la inversión en infraestructura. Sin embargo, su dependencia de variables económicas externas y los desafíos en su administración requieren un monitoreo constante para garantizar su transparencia y eficiencia. En este sentido, se hace necesario fortalecer los mecanismos de control y fiscalización, asegurando que los ingresos generados sean utilizados de manera eficiente y en concordancia con los objetivos para los cuales fueron creados.

Conclusiones

La sobretasa a la gasolina ha demostrado ser un instrumento clave dentro del sistema tributario colombiano, garantizando ingresos significativos para los entes territoriales y consolidándose como una fuente esencial de financiamiento para la infraestructura vial. Su evolución normativa ha permitido estructurar un esquema de imposición y recaudo que responde a las necesidades del país, asegurando que los recursos obtenidos se destinen prioritariamente al mantenimiento y mejoramiento de la red vial. Sin embargo, su implementación no ha estado exenta de desafíos, los cuales requieren un análisis profundo y continuo para optimizar su gestión y garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

Uno de los elementos más determinantes de la sobretasa a la gasolina radica en su impacto sobre la autonomía fiscal de los municipios y departamentos, ya que representa una fuente de ingresos significativa para la financiación de proyectos de infraestructura y desarrollo local. Aunque la normativa otorga a las entidades territoriales la potestad de gestionar estos recursos, en la realidad su dependencia de variables externas, como la volatilidad en los precios del combustible y las variaciones en la demanda del parque automotor, introduce un grado considerable de incertidumbre en la planificación financiera. Este panorama resalta la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales, optimizando los mecanismos de recaudación, administración y destinación de los fondos, con el fin de asegurar su uso eficiente y mitigar los riesgos asociados a la inestabilidad de esta fuente de financiación.

La transparencia en la administración de los recursos provenientes de la sobretasa también representa un desafío significativo. Aunque su propósito inicial ha sido la financiación de la infraestructura vial, en algunas regiones los ingresos han sido redirigidos a otros sectores, lo que plantea interrogantes sobre la eficacia de los mecanismos de control existentes. Es fundamental que se implementen estrategias más rigurosas de supervisión y auditoría, con el objetivo de garantizar que los recursos cumplan con la función para la cual fueron concebidos y que su asignación responda a los principios de eficiencia y equidad tributaria.

En términos de gobernanza fiscal, la estructura normativa actual otorga a los entes territoriales la responsabilidad de la gestión de la sobretasa, pero su capacidad para hacerlo varía significativamente entre municipios y departamentos. La heterogeneidad en la administración del tributo ha generado brechas en la ejecución de los recursos, afectando el impacto real de esta herramienta tributaria en el desarrollo regional. Por ello, resulta imperativo fortalecer los

mecanismos de asistencia técnica y acompañamiento por parte del gobierno central, permitiendo que las entidades con menor capacidad administrativa optimicen sus procesos de recaudación y ejecución.

Para finalizar, la sostenibilidad de la sobretasa a la gasolina a largo plazo debe ser objeto de una evaluación estratégica, considerando los cambios en el sector energético y en los hábitos de consumo. Con el avance de la transición hacia fuentes de energía más limpias y la creciente adopción de vehículos eléctricos, la base gravable de este tributo podría verse reducida de manera significativa en el futuro. Esto obliga a los tomadores de decisiones a replantear estrategias fiscales que garanticen la continuidad de la financiación para la infraestructura vial, explorando alternativas tributarias que se ajusten a la evolución del mercado energético y a las nuevas dinámicas de movilidad.

En este sentido, la sobretasa a la gasolina ha sido una herramienta eficaz para fortalecer las finanzas territoriales y fomentar el desarrollo de la infraestructura vial en el país. No obstante, su administración requiere mejoras sustanciales en términos de control, transparencia y capacidad institucional. Asimismo, la sostenibilidad del tributo dependerá de la capacidad del Estado para anticiparse a los cambios estructurales en el consumo de combustibles, garantizando la estabilidad de los ingresos destinados a la infraestructura vial en el mediano y largo plazo.

Referencias

- Chaparro, Y., & Bautista, L. (2016). Impacto de la sobretasa a la gasolina sobre el presupuesto para el mantenimiento y desarrollo de la malla vial en Bogotá (Trabajo de grado en Contaduría Pública). Universidad de la Salle, Facultad de Ciencias Contables y Administrativas.
- Congreso de la República. (1989, 29 de diciembre). Ley 86 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento. Diario Oficial No. 39.124. Disponible en: <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1629514>
- Congreso de la República. (1993, 30 de diciembre). Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.158. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0105_1993.html
- Congreso de la República. (1994, 29 de marzo). Decreto 676 de 1994. Por el cual se reglamenta el artículo 29 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993. Diario Oficial No. 41.287.
- Congreso de la República. (1998, 24 de diciembre). Ley 488 de 1998. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales. Diario Oficial No. 43.460. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0488_1998.html
- Congreso de la República. (2021). Ley 2093 de 2021. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202093%20DEL%2010%20DE%20JULIO%20DE%202021.pdf>
- Congreso de la República. (2022, 18 de marzo). Constitución Política de Colombia (Versión corregida). Bogotá. Disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>
- Corte Constitucional. (2019, 30 de enero). Sentencia C-030 de 2019. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 121 de la Ley 488 de 1998. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-030-19.htm>

- Iregui, A., Melo, L., & Ramos, J. (2013). El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. Banco de la República. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra274.pdf>
- Mora, C., & Mondragón, A. (2010). Impacto y gestión de la sobretasa a la gasolina en Bogotá (Trabajo de grado, Especialización en Finanzas y Administración Pública). Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Ciencias Económicas.
- Presidencia de la República. (1998, 29 de diciembre). Decreto 2653 de 1998. Por el cual se reglamenta la sobretasa a la gasolina y al ACPM de que trata el capítulo VI de la Ley 488 del 24 de diciembre de 1998. Diario Oficial No. 43.467.
- Reyes, L., & Carmona, F. (2020). La investigación documental para la comprensión ontológica del objeto de estudio. Universidad Simón Bolívar. Disponible en: <http://bonga.unisimon.edu.co/bitstream/handle/20.500.12442/6630/La%20investigaci%3%b3n%20documental%20para%20la%20comprensi%3%b3n%20ontol%3%b3gica%20del%20objeto%20de%20estudio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Secretaría de Hacienda. (s.f.). Impuesto de sobretasa a la gasolina. Disponible en: <https://www.shd.gov.co/shd/sobretasa-gasolina>
- Vargas, N. (2020). La sobretasa a la gasolina como un tributo de libre destinación territorial (Trabajo de grado, Especialización en Derecho Tributario). Universidad Santo Tomás, Facultad de Derecho.