

Bogotá D.C., 02 de junio de 2021

Doctor
NICOLÁS ESTUPIÑÁN ALVARADO
Secretario Distrital de Movilidad
Calle 36 # 28 A - 41
Ciudad.

Referencia: Posición gremial de Camacol Bogotá y Cundinamarca ante la expedición de la Resolución 081 DE 2021 *“Por medio del cual se definen las tarifas por concepto de derechos de tránsito en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”* y solicitud de derogatoria.

Reciba un cordial saludo Dr. Estupiñán:

La Cámara Regional de la Construcción de Bogotá D.C. y Cundinamarca (en adelante **Camacol B&C**), en el marco de su actividad gremial, seguimiento normativo y acercamiento con las instituciones del Distrito Capital, y en defensa de la seguridad jurídica del sector, ha encontrado que su despacho profirió la Resolución 081 de 2021, la cual define las tarifas por concepto de derechos de tránsito para los planes de Manejo de Tránsito (PMT) para obras y eventos.

En ese sentido, el acto administrativo mencionado toma decisiones frente al trámite imponiendo a los usuarios de Estudios de Tránsito (ET), Estudios de Demanda y Atención de Usuarios (EDAU) el pago de una tasa en la modalidad de derechos de tránsito, siendo la Secretaría Distrital de Movilidad el sujeto activo de la misma para el cobro de las tarifas previstas como desarrollo reglamentario a su vez del artículo 94 del Acuerdo Distrital No. 761 de 2020 *“Por medio del cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”*.

Encontramos al estudiar en detalle la norma, que la Resolución 081 de 2021 tiene serias inconsistencias de inconstitucionalidad, ilegalidad y falta de competencia, producto de una interpretación equívoca e infundada sobre el límite de las facultades de las entidades territoriales

en materia tributaria, que pueden conllevar a la declaratoria de nulidad del mencionado acto administrativo.

En ese sentido, y dicho lo anterior con el mayor respeto procedemos a continuación, a sustentar las razones jurídicas en las que fundamos nuestro análisis:

I. Creación de Tributos y Competencia de Entidades Territoriales

Vale la pena recordar, que la Constitución Nacional de 1991 dejó claro que existe un principio de reserva de Ley en materia tributaria, al enlistarlo dentro de las facultades del Congreso en tiempos de paz¹ y que la potestad de imposición de contribuciones fiscales y/o parafiscales está en manos de este órgano legislativo, las asambleas departamentales, los concejos distritales y los municipales².

También se ha reconocido que el poder tributario de las entidades territoriales es derivado, en tanto las asambleas departamentales y concejos distritales o municipales votan o decretan tributos cifiéndose a lo establecido en la Ley (C-506 de 1995), por lo que se entiende que, en el ejercicio de su autonomía, ejercen el poder tributario según las orientaciones del poder central.

Debe tenerse en cuenta entonces, que estas potestades en materia tributaria van acordes con el modelo de Estado colombiano en línea con los principios de un Estado Social de Derecho, organizado como República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades

¹ Art 150 C.N.: Corresponde al congreso hacer las leyes, por medio de ella ejerce las siguientes funciones: (...)11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. 12. Establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (...)

² Artículo 338 C.N.: 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. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

territoriales (Art. 1º C.N.). Esta postura se desarrolla incluso por la rama judicial al sostener jurisprudencialmente, mediante la sentencia C-219 de 1997, que:

“En materia de ingresos tributarios, **la Carta opta por dar primacía al principio unitario y otorga al legislador la atribución de diseñar la política tributaria del Estado. En consecuencia, debe afirmarse que, en estos términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales es residual,** pues sólo puede ser ejercida plenamente una vez el respectivo tributo ha sido autorizado por el legislador. Sin embargo, no implica que el sistema de ingresos de las entidades territoriales dependa por entero de la Ley. De una parte, dichas entidades tienen derecho a percibir las rentas de los bienes de los cuales son propietarias, y de los bienes y servicios que presten de manera autónoma. De otro lado, tienen derecho constitucional a participar en las rentas nacionales” *(Subrayado y negrilla fuera de texto).*

De lo anterior se ha desprendido que la Ley directamente **debe definir los elementos de los tributos y las pautas para que las entidades territoriales decreten los tributos creados previamente por el legislador debido al poder residual y condicionado que poseen** (C-227 de 2002).

Negar lo señalado previamente implicaría también afectar el principio de igualdad en tanto dificultaría la imposición de cargas tributarias excesivas e iguales entre los sujetos pasivos, generando sistemas tributarios diferentes y una competencia fiscal que daría un trato desigual en jurisdicciones diferentes. Esta postura ha sido recogida y ratificada por el Concejo de Estado, **al afirmar que la autorización legal que faculte a las entidades territoriales a establecer sus tributos debe ser muy clara en cuanto a sus elementos y pautas de forma que los tributos locales vayan en consonancia con la unidad económica nacional** (Exp. 01127 – Sección Cuarta - Sentencia del 11 de junio de 2004).

Incluso ha ido más allá, al contemplar que la competencia de las entidades territoriales en materia tributaria no es ilimitada y por esto, no puede establecer tributos *ex novo*, esto es que sólo a partir de la ley que cree el impuesto, las entidades territoriales pueden establecer los elementos de la obligación tributaria bajo las pautas dadas por la misma Ley y cuando aquella no los haya fijado directamente (Exp. 16544 – Sección Cuarta – Sentencia del 9 de Julio de 2009).

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, entonces a través del análisis teórico y jurisprudencial de la autonomía de los entes territoriales, recordó que antes de la Constitución de 1991 la facultad impositiva de los municipios era derivada, en cuanto se supeditaba a las leyes expedidas por el Congreso de la República y reiteró, que luego de la expedición de la norma superior mediante Ley, ordenanzas y/o los acuerdos, pueden entrar a determinar los elementos del tributo, de conformidad con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales concedidos para establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria.

El Alto Tribunal precisó que la competencia en materia impositiva de los municipios no es ilimitada, pues no pueden excederse al punto de establecer tributos, porque la facultad creadora está atribuida al Congreso. No obstante, a partir del establecimiento legal del impuesto, los mencionados entes territoriales, de conformidad con las pautas dadas por la Ley, pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando aquella no los haya fijado directamente.

Así, la alta corporación concluyó que, en virtud de los principios de autonomía y descentralización territorial, el criterio actual en materia de facultad impositiva territorial reconoce la autonomía fiscal de los municipios y distritos para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado.

En este caso, la Resolución 081 de 2020, apalancada del Acuerdo Distrital 761 de 2020, entra a definir las tarifas de los planes de Manejo de Tránsito (PMT) para obras y eventos, Estudios de

Tránsito (ET), Estudios de Demanda y Atención de Usuarios (EDAU) asimilándolos como “derechos de tránsito”.

Sin embargo, no advierte el acto administrativo que la Ley 1005 de 2006 y la Ley 769 de 2002, sólo atribuyen a los Concejos y Asambleas la competencia para *“fijar el sistema y método para determinar las tarifas por los derechos de tránsito que se realizan en los Organismos de Tránsito ante el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT.”* Y *“(…) cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen (...)”*, atribuciones subsidiarias frente a la potestad de generación o modificación de tributos en cabeza del legislativo, limitándose a la determinación de las tarifas y su trámite en las entidades territoriales. Por tanto, es evidente que **los derechos de tránsito no están contemplados para ninguno de los trámites definidos en el Acuerdo Distrital 761 de 2020 ni en la Resolución 081 de 2020 de la Secretaría Distrital de Movilidad, ya que estos no se adelantan con la intermediación del Registro Único de Tránsito – RUNT o ante organismos de tránsito.**

Lo anterior conlleva a una indebida motivación de la Resolución 081 de 2021 por falta de competencia de la Secretaría de Movilidad Distrital e ilegalidad por violación directa a los artículos 150 y 338 de la C. N.; así como a las Leyes 1005 de 2006 y 769 de 2002, ya que, si bien se esgrimen las potestades del Concejo de Bogotá en relación con los derechos de tránsito plenamente reconocidas por la ley, se extienden o extralimitan las mismas a asuntos ajenos a la autoridad administrativa de movilidad, decisión que persigue un fin diferente al previsto por el legislador.

Aunado a lo anterior, ha dicho la Corte Constitucional (S 449 de 2015) que el principio de legalidad del tributo debe preservar y presentar las siguientes características, las cuales no observa con rigurosidad:

a) Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado de los postulados del Estado liberal; **b)** materializa el principio de predeterminación del tributo; **c)** brinda seguridad a los ciudadanos respecto a sus obligaciones fiscales; **d)** responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente, inspirada en el principio de unidad económica,

especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso; **e)** no se predica solamente de los impuestos, sino que es exigible respecto de cualquier tributo o contribución; **f)** no sólo el legislador sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo; **g)** la ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales.

II. Derechos de Tránsito – Definición Legal

La Ley ha definido a los derechos de tránsito partiendo de la determinación del Ministerio de Transporte, que para fines de recaudo los abordan en la resolución 2395 de 2009 así:

“Artículo 3°. Derechos de tránsito. Para los efectos previstos en este artículo, **entiéndase por Derechos de Tránsito el valor total facturado que cancelan los usuarios, propietarios y conductores de vehículos para obtener el beneficio de su matrícula y trámites asociados ante un Organismo de Tránsito para la obtención de las licencias y placas respectivas**, según el caso, exceptuándose el concepto de retención en la fuente de vehículos en el evento que sea incluido en la factura.” (subrayado y negrilla fuera de texto)

Igualmente, la Ley No. 1005 de 2006 contempla que el cobro de los derechos de tránsito también involucra a la cartera de tránsito y transporte, ya que recibe el equivalente a 0,70 Unidades de Valor Tributario (UVT) por costos asociados con **asignar series, códigos y rangos de las especies venales correspondientes a licencia de tránsito, placa única nacional, tarjeta de registro y licencia de conducción.**

La Secretaría Distrital de Hacienda, en concepto 019EE217391, afirmó que los derechos de tránsito contemplan las **licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional** y “(...) *se componen de la estimación de los ingresos por concesión de trámites e ingresos por patios*

públicos y por patios y grúas para vehículos particulares (...)". Todo ello dentro de las atribuciones de las asambleas departamentales, concejos municipales o distritales de fijar el sistema y el método para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional (art. 15 - Ley 1005 de 2006).

Esta definición resulta a todas luces, contraria y lejana de ser un al hecho generador posible para haber sido previsto en la Resolución referenciada, puesto que allí se observan conceptos definidos por la Secretaría Distrital de Movilidad de la siguiente manera:

Concepto	Definición
Planes de Manejo de Tránsito (PMT) - Concepto Técnico No 16 del 16 de septiembre de 2009	Es una propuesta técnica que plantea las estrategias, alternativas y actividades necesarias para minimizar el impacto generado a las condiciones habituales de movilización y desplazamientos de los usuarios de las vías peatones, vehículos, ciclistas, por la ejecución de una obra.
Estudios de Tránsito (ET) – Decreto Distrital 596 de 2007	Estudio que contiene el análisis riguroso de la situación actual del tránsito, de la demanda vehicular proyectada y de los impactos que el proyecto urbanístico genera sobre la movilidad circundante y su zona de influencia. Incluye tránsito vehicular y peatonal, análisis de colas, evaluación de cupos de parqueaderos, semaforización, análisis de puntos críticos y capacidad vehicular de la malla vial arterial principal y complementaria del área de influencia del proyecto.
Estudios de Demanda y Atención de Usuarios (EDAU) – Decreto Distrital 596 de 2007	Estudio que demuestre que el espacio para la atención de la demanda vehicular, generada por el proyecto, garantiza la acumulación de vehículos dentro del predio y que su operación no produce colas sobre las vías públicas en las horas de más alta demanda.

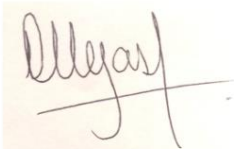
Se concluye así, que la facultad dada por la Ley 769 de 2002 al Concejo Distrital para **determinar las tarifas por derechos de tránsito**³ y de la cual se desprende la Resolución objeto del presente estudio, no ocurrió en legal y debida forma, sino que se dio desbordando sus competencias y pasando por alto que existe una definición legal de los derechos de tránsito, su cobro, forma de pago y que precisa quienes están involucrados en ella.

Solicitud:

De manera atenta y con base en las consideraciones de derecho anteriormente expuestas, solicitamos derogar la Resolución No. 081 del 2021, dado que específicamente, en el acto administrativo, se advierte la inobservancia de normas y principios fundamentales en materia constitucional, violación directa al principio de legalidad y falta de competencia de la Secretaría Distrital de Movilidad para modificar la creación de la tasa, la cual ya fue creada y definida según los parámetros establecidos en la Ley y en la Constitución Política.

Esperamos se tengan en cuenta nuestras consideraciones y se acoja nuestra solicitud gremial

Cordialmente;



ALEJANDRO CALLEJAS ARISTIZÁBAL

Gerente

Copia: Nadya Rangel – SDHT

Anexo: Concepto No. 2019EE217391 de la Secretaría Distrital de Hacienda

³ Ley 769 de 2002 – Art. 168: "ARTÍCULO 168. TARIFAS QUE FIJARÁN LOS CONCEJOS. Los ingresos por concepto de derechos de tránsito solamente podrán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos. Las tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía."