



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

Cartagena de Indias D.T y C, Noviembre de 2020.

Doctor.

FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA

Presidente de Comisión Segunda o de Presupuesto

Concejo Distrital de Cartagena.

Ciudad.

REFERENCIA: PONENCIA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACUERDO No. 047 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UN BENEFICIO TRANSITORIO DE DESCUENTOS A LAS DEUDAS POR CONCEPTO DE PATIOS, GRUAS E INTERESES SOBRE TALES CONCEPTOS, CON EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE CARTAGENA”.

Cordial Saludo,

Cumpliendo con el deber asignado por la Mesa Directiva de la Corporación, nos permitimos presentar Ponencia de Primer debate al Proyecto de Acuerdo de la referencia, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UN BENEFICIO TRANSITORIO DE DESCUENTOS A LAS DEUDAS POR CONCEPTO DE PATIOS, GRUAS E INTERESES SOBRE TALES CONCEPTOS, CON EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE CARTAGENA”.**

El Proyecto de Acuerdo fue radicado por la Administración Distrital ante esta Corporación el día 02 de noviembre de 2020. La Presidencia de la Corporación, conforme a las disposiciones del Acuerdo 014 del 2018, designó como ponentes a los concejales Luder Miguel Ariza Sanmartín (C), Sergio Andrés Mendoza Castro y Oscar Alfonso Marín Villalba.

El presente Proyecto de Acuerdo se le realizó la audiencia pública el 17 de noviembre de 2020. Con la intervención de los concejales y contó con la participación de la ciudadanía.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

1.1. ANTECEDENTES FÁCTICOS

1.1.1. CONGESTIÓN EN PATIOS DEL DATT

El Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Cartagena-DATT-actualmente cuenta con 6 parqueaderos distinguidos de la siguiente manera:

NOMBRE DEL PATIO	DIRECCION DE UBICACION	MATRICULA INMOBILIARIA	AREA TOTAL (MTS 2)
Patio 1	Pie de la Popa Toril C.32 No.22-121	060-044340	1126
Patio 2	Getsemani, av. Daniel lemaître # 10-86	060-045479	2.727
Patio 4	Campestre manzana 121,122	060136173 AL 180- 060-136185 AL 196	2203
Cordialidad	Carretera Cordialidad Km 3, vía Santa Rosa	060-287585	15.000
Patio 5	Barrio torices cra 14 No 43-71	060-13554	2003
Patio Policía Judicial	El Bosque Av. Buenos Aires DG 21ª #52-62	060-26879	1.505



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

Con dichos inmuebles el Organismo de Tránsito desarrolla sus funciones misionales, en especial lo referente a la inmovilización por infracciones a las normas de tránsito.

Desde hace varios años, el DATT presenta una congestión en sus patios que ha entorpecido el desarrollo normal de su labor operativa; lo anterior conllevó a que en el año 2019 la Superintendencia de Transporte abriera investigación contra la entidad por tales hechos.

El censo realizado por el DATT con corte a 30 de junio de 2020, arroja que la entidad contaba con 8.784 vehículos inmovilizados en sus patios, discriminados de la siguiente manera:

Etiquetas de fila	Cuenta de Clase Vehículo	%
VAN	1	0.01%
MICRO	1	0.01%
VOLQUETA	1	0.01%
BUS	3	0.03%
BUSETA	6	0.06%
CAMIONETA	11	0.17%
CAMPERO	27	0.30%
OTRA CLASE DE VEHICULO	88	1%
AUTOMOVIL	260	2.95%
MOTOCICLETA	8386	95.46%
Total	8784	100%

Porcentualmente, la cifra en referencia resulta alta, teniendo en cuenta que representa alrededor del 7% de los vehículos matriculados en Cartagena a corte de 28 de agosto de 2020 y, un 12,49% del total de las motocicletas registradas en la ciudad.

Asimismo, un indicador que resulta preocupante, es el tiempo de inmovilización que la mayoría de estos vehículos reportan, los cuales se detallan por año y tipo de vehículo de manera resumida en la siguiente tabla:

Tiempo inmovilizado (años)	Cantidad de vehículos (unidades)
0 años	641
1 año	974
2 años	497
3 años	900
4 años	1011
5 años	1052
6 años	632
7 años	617
8 años	724
9 años	591
10 años	427
11 años	337
12 años	199
13 años	98
14 años	24



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

15 años	22
16 años	17
17 años	4
18 años	1
19 años	2
20 años	4
21 años	3
22 años	2
23 años	1
24 años	1
25 años	3
Total	8784

Denota lo anterior que el 92,70% de los vehículos en patios del DATT, es decir 8.143 de 8.784 vehículos, se encuentran inmovilizados hace más de 1 año, señalando esto que se encuentran materialmente en estado de abandono por parte de sus propietarios.

En este sentido se señala que a medida que un vehículo acumula mayor tiempo de permanencia en el patio, resulta más improbable su salida, siempre que con el paso del tiempo el estado de los vehículos se deteriora y dificulta la obtención de algunos documentos como revisiones técnico mecánicas o SOAT; asimismo, aumentan los costos de patio día a día.

Es importante indicar que en la mayoría de los casos de abandono material de vehículos de bajo valor como motocicletas o vehículos antiguos -los cuales representan la mayor parte de vehículos relacionados en la tabla- resulta más viable económicamente para sus propietarios el adquirir un nuevo vehículo frente al pago del valor por concepto de parqueadero y realizar los trámites de salida del inmovilizado; lo anterior incide en que el propietario prefiera dejar en estado de abandono su vehículo en los patios de la entidad a perpetuidad.

De conformidad con lo dicho, es claro que existe baja probabilidad de que los 8.143 vehículos que superan el año de estadía en los patios de la entidad, sean alguna vez reclamados por los altos costos acumulados por este concepto.

1.1.2. PROBLEMÁTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

Los vehículos inmovilizados por largos periodos de tiempo en los patios, generan efectos negativos no solo al interior del Organismo de Tránsito, sino también a la ciudadanía en general, teniendo en cuenta que los propietarios de vehículos inmovilizados se encuentra actualmente inmerso en un círculo infructuoso, en el que la deuda por concepto de patios aumenta diariamente, frente a la cual no tiene manera de detener por no contar con los medios económicos para retirar su vehículo del patio por los altos costos que le supondría; finalmente, el propietario opta por lo por abandonar a perpetuidad su vehículo, generando dificultades en la operatividad en los patios del DATT.

En este sentido, la problemática se agrava cuando pese a abandonarse el vehículo en el patio, no se realizan las gestiones tendientes a la cancelación de su matrícula, por lo que, se siguen generando derechos de tránsito e impuesto vehiculares en cabeza de los propietarios.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

Dado que la cancelación de la matrícula implica la previa chatarrización física del rodante, uno de los escollos con los que se encuentran los propietarios es la imposibilidad de retirar su vehículo por la deuda que ostentan con el Organismos de Tránsito, perpetuando su situación.

Además de lo anterior, por ser su obligación legal, el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte eventualmente adelantará las acciones de cobro coactivo contra dichos deudores para la recuperación de las obligaciones no prescritas, siendo posible que se produzcan embargos sobre salarios, cuentas bancarias y bienes muebles e inmuebles, agravando la situación económica de estas personas.

Lo dicho, evidentemente entraña una problemática de tipo económico para las personas inmersas en ella, sin embargo, también trasciende al ámbito social cuando deja de ser una situación aislada para convertirse en un evento común que afecta a un gran número de ciudadanos.

Si bien esta cadena de sucesos adversos para el administrado, derivan de un incumplimiento primigenio del conductor o propietario, y que las mismas obedecen a un ejercicio legítimo del poder del Estado, no deja de ser preocupante y lamentable que estas personas no solo pierdan el uso de sus bienes y medio de transporte, sino que, concomitantemente continúen acumulando una deuda de manera indefinida.

Estos funestos desenlaces, sin soluciones viables por parte de la administración, conlleva a que en el imaginario colectivo local, el ejercicio de la autoridad de tránsito se vea como arbitraria y abusiva, creando un sentimiento de inconformidad generalizado, que distancian al ciudadano de sus instituciones.

1.1.3. CARTERA POR CONCEPTO DE PATIOS

Los recursos recaudados por concepto de patios y grúa son ingresos no tributarios que se derivan de la prestación de un servicio al ciudadano, razón por la cual, configuran una tasa cuyo valor se establece mediante Acuerdo del Concejo, en virtud de la delegación dada al Alcalde Mayor de Cartagena mediante Acuerdo 019 de 2015; estos conceptos son rentas que deben ser gestionadas y recaudadas por el Organismo de Tránsito mediante el cobro persuasivo y coactivo en caso de incumplimiento.

Pese a lo anterior, a la fecha no se ha encontrado soporte de ningún tipo de gestión frente a la cartera conformada por tales conceptos; en este sentido no se encontró ningún mandamiento de pago, acuerdo, o acto administrativo de determinación de la obligación a cargo de los deudores, ni aparece incluidas estas obligaciones dentro de las cuentas por cobrar reportadas en la contabilidad, por lo que se deduce que esta cartera venía siendo inexistente para entidad.

Al cuantificarse la cartera actual a favor del Organismo por concepto de patios y grúas, se estimó la misma en doscientos cincuenta y cinco mil setenta y tres millones noventa y ocho mil doscientos treinta y siete pesos (\$255.073.098.237). La cifra indicada está compuesta por cartera de distintas edades, razón por la cual, sobre parte de ella se habrá configurado el fenómeno de la prescripción.

En efecto, es importante señalar que la mayor parte de esta cartera puede clasificarse como de difícil recaudo, de conformidad con los criterios señalados



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

en el artículo segundo del Decreto 0286 del 2007 (Reglamento Interno de Cartera).

1.1.4. PANDEMIA PRODUCTO DEL COVID-19

Colombia y el mundo atraviesan actualmente una situación *sui generis*, producto del virus Covid-19; las afectaciones que ha traído este virus a nivel social, laboral y económico son un hecho notorio. Basta con examinar algunas de las cifras oficiales reseñadas en los decretos emitidos por el gobierno nacional para observar la magnitud de la pandemia:

“(...) Que las políticas de confinamiento necesarias para superar la pandemia tendrán una duración e impactos económicos y sociales mayores a lo inicialmente previsto. En efecto, las proyecciones de crecimiento económico tanto a nivel mundial como en Colombia, han sido revisadas a la baja sustancialmente en las últimas semanas: mientras a inicios de marzo de 2020 se esperaba un crecimiento de 1 % para la economía mundial, en abril el pronóstico promedio fue -3,3%. Para el caso de la economía colombiana, a inicios de la crisis, los pronósticos de crecimiento se ubican en 3,3%, mientras que a finales de abril de 2020, el promedio fue de -4,6%. (Fuente: Instituto Internacional de Finanzas, Oxford Economics, Latin Consensus Forecast).

Que, en el mismo sentido, la proyección de crecimiento oficial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contenida en el plan financiero presentado en febrero de 2020 era de 3.7%, la cual fue reducida a -1.6% para la primera reunión del Comité Consultivo de la Regla Fiscal el 14 de abril de 2020 quien al respecto manifestó:

“(...) El Comité Consultivo de la Regla Fiscal se permite informar a la opinión pública que en reconocimiento de la actual emergencia económica y de salud por la que atraviesa el país, concordó de manera unánime en apoyar la iniciativa del Gobierno de hacer uso de la cláusula de gasto contracíclico, contenida en el Artículo 6 de la Ley de regla fiscal, con el objetivo de atender las necesidades ineludibles que significa la actual coyuntura. (oo.) Los miembros del Comité revisaron las estimaciones presentadas por el Gobierno que, de acuerdo con la información más reciente, reflejan un crecimiento de -1,6% en 2020 con lo cual la meta de déficit fiscal se ubicaría en 4,9% del PIB.

Anotaron también que en la actualidad predomina una alta incertidumbre con relación a las perspectivas de crecimiento de Colombia y el mundo, lo que podría significar márgenes de error más amplios de lo normal.

Finalmente, en vista de la amplitud de estos márgenes, el Comité solicitó al Ministerio de Hacienda realizar una nueva reunión en la que se haga un análisis de sensibilidad de la trayectoria de las variables fiscales, ante distintos escenarios de crecimiento económico. Lo anterior, con el objetivo de llevar a cabo una evaluación más detallada que permita dilucidar los posibles efectos de la coyuntura actual sobre los resultados fiscales del país. El Comité también resaltó la importancia de plantear la estrategia de reversión del gasto contra cíclico.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

"Que en reunión del 4 de mayo de 2020 del mismo Comité, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actualizó las proyecciones de crecimiento estimando una caída del 5.5% para 2020. Al respecto el Comité manifestó:

(...) En ese sentido, el Comité se permite informar a la opinión pública que, de acuerdo con el escenario de crecimiento económico más probable que estima el Gobierno, la actividad productiva se contraería 5,5% en 2020. Esta cifra es congruente con una meta de déficit fiscal de 6,1%^[1] del PIB, dada la decisión del Comité de respaldar la activación de la cláusula de gasto contracíclico, contenida en la Ley 1473 de 2011. El deterioro del balance fiscal frente a 2019 obedece tanto a las necesidades de gasto extraordinario que se derivan de la emergencia sanitaria y económica, como a la significativa reducción que se proyecta en el recaudo tributario. Se prevé que la difícil situación de liquidez que enfrenta el tejido empresarial en la actualidad profundizará el efecto negativo que usualmente genera el bajo crecimiento económico sobre los ingresos del Gobierno."

En similar sentido, el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020 señaló:

"(...) Que de acuerdo con el "Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Marzo 2020", de fecha 30 de junio de 2020, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE informó:

"Para el mes de mayo de 2020, la tasa de desempleo del total nacional fue 21,4%, lo que significó un aumento de 10,9 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10,5%).

[...]

"(...) La tasa de desempleo en el total de las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 24,5%, lo que representó un aumento de 13,3 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (11,2%)".

Que la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el documento "Proyecciones e impacto en Colombia del COVID-19" de fecha 27 de mayo de 2020, indicó:

"[e]n el mes de marzo, el comercio al por menor cayó 4,8% y se estima que para el final del año la contracción del sector esté entre el 2% y 3% (luego de crecer 6,5% en 2019).

[...] los efectos de las medidas tomadas para contener el COVID-19, empezaron a verse en marzo, mes en el que la producción industrial cayó 8,9%. Se estima que en el mes de abril esta caiga casi el 15% y que al finalizar el año la contracción sea superior al 7%.

En cuanto a las ventas industriales, si bien estas crecieron 4,5% en enero y 3,4% en febrero, en marzo cayeron 8,2%.

Los ocupados de restaurantes representaron el 6,82% del total de los ocupados en 2019. Se estima que los efectos de la crisis del COVID-19 generarán una contracción en promedio del 37% en el año en esta

¹ Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

actividad, con caídas mayores al 60%, entre los meses de junio y octubre."

Que la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en el documento "Proyecciones e impacto en Colombia del COVID-19" de fecha 7 de julio de 2020, indicó:

"Luego de que el país alcanzara los mayores niveles históricos de ocupación hotelera en 2019 (57,7%), así como durante el período enero-febrero de 2020 (59,1% y 60,4%, respectivamente), en marzo esta solo llegó al 37%, 21,4 p.p. por debajo del mismo mes de 2019. Durante el mes de abril esta fue del 6,1%, 46,4 p.p. por debajo del mismo mes de 2019. Esta cifra es la más baja para un mes de abril en la historia. Para el mes de mayo se proyecta que la ocupación hotelera solo llegue al 3,2%. El daño que ha ocasionado la pandemia sobre este sector es profunda, de reactivarse el turismo a partir del 15 de julio, se estima que la tasa de ocupación hotelera llegue solo a cerca del 28% en todo el año 2020.

El empleo generado por los hoteles (alojamiento) representó el 0,61% del total de ocupados en el país en 2019. Como consecuencia de las medidas para controlar el COVID-19, se estima que los efectos negativos sobre el empleo de este subsector serán significativos. Se proyecta que para las actividades relacionadas con alojamiento la caída en el número de ocupados sea cercana al 46%, afectándose en particular en los meses de junio a octubre con reducciones hasta del 74%."

La situación descrita conlleva a que haya una disminución en los ingresos de la población, dificultando el cumplimiento oportuno de sus obligaciones vencidas y por vencer, no siendo las deudas con el Organismo de Tránsito una excepción.

En situaciones normales, las obligaciones por patio y grúa representan sumas de difícil pago para sus deudores, teniendo en cuenta los elevados montos; no obstante, en el contexto actual, existe una verdadera imposibilidad para la mayoría de los propietarios de vehículos en patios del DATT, dada la afectación reseñada.

A raíz de la pandemia, y dado la excepcionalidad del problema, el Gobierno Nacional ha implementado medidas extraordinarias para aliviar la situación tanto de particulares como de las entidades públicas, tales como, exoneraciones tributarias, ampliación de plazos de pago, levantamiento de la destinación específicas de ciertos recursos públicos, flexibilización de acceso al crédito, entre otras.

1.2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

1.2.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS LOCALES

- Acuerdo 012 de 2018 "Por medio del cual se proponen ajustes en las tasas de intereses moratorios aplicables a las deudas tributarias y se dictan otras disposiciones".
- Acuerdo 026 de 2020 "Por medio del cual se establecen beneficios de reducción en las tasas de intereses moratorios aplicables a las deudas tributarias de las vigencias 2019".



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

1.2.2. ANTECEDENTES NORMATIVOS NACIONALES

Como antecedente normativo específico de este proyecto se encuentra el Acuerdo 001 de 2020 de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, mediante el cual se otorga un descuento del 90% del valor de las deudas generadas por concepto de patios.

Finalmente, la Ley 2027 de 2020 "Por medio de la cual se establece amnistía a los deudores de multas de tránsito, se posibilita la suscripción del acuerdo de pago por deudas de los derechos de tránsito a las autoridades de tránsito y se dictan otras disposiciones", otorgó descuentos sobre el 50% del valor de las multas y del 100% del valor de los intereses moratorios.

2. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE ACUERDO

El presente Proyecto de Acuerdo busca otorgar un descuento transitorio a los ciudadanos sobre las deudas por concepto de patios, grúas e intereses por tales conceptos, que tengan con el DATT.

De manera específica, mediante este beneficio se busca:

1. Brindar una alternativa viable de solución a los ciudadanos con vehículos inmovilizados por largos periodos de tiempo, En medio de actual crisis, para que puedan: i) retirar el automotor de los patios, ii) detener el aumento de la deuda, iii) ponerse al día con obligación y iv) acceder al trámite de cancelación de matrícula de los vehículos en mal estado.
2. Reducir la ocupación de vehículos en los patios del DATT y mejorar su capacidad operativa.
3. Recupera cartera de difícil recaudo.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El presente proyecto de acuerdo va dirigido a un grupo poblacional, no priorizado en las facilidades de pago, cuyo vehículo se encuentra inmovilizado en los patios del organismo de tránsito, los cuales no cuentan con una alternativa viable para su salida y cancelación de matrícula.

Actualmente, para que un vehículo pueda ser retirado por parte de su propietario de los patios debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Subsanan la causa que dio origen a la inmovilización.
- Encontrarse al día con multas de tránsito o con acuerdo de pago vigente.
- Cancelar los costos por concepto de grúa y patio.

En este sentido, un propietario de un rodante inmovilizado que desee cancelar la matrícula de su vehículo por el estado de deterioro en que se encuentre, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Chatarrizar el vehículo, para lo cual será necesario retirarlo de los patios, previo cumplimiento a los requisitos señalados anteriormente (pagar patio, estar al día con multas, subsanan la causa de la inmovilización).
- Encontrarse al día con multas de tránsito o con acuerdo de pago vigente.
- Encontrarse al día con impuesto vehicular y derechos de tránsito.
- Otros requisitos documentales, no relevantes para el objeto de este proyecto de acuerdo.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

Al respecto se encuentra que, al abordar las deudas por patios, el presente proyecto de acuerdo tendría un impacto positivo frente a estos dos trámites: las cancelaciones de matrícula y la liberación de vehículos.

Así, esta iniciativa no resulta únicamente conveniente para los administrados, sino también como un proyecto sumamente oportuno, ya que, de aprobarse, su vigencia sería concomitante con los descuentos por multas de tránsito de hasta el 50% sin intereses de la Ley 2027 de 2020.

Esta medida es necesaria, debido a que el ciudadano cartagenero contaría con facilidades de pago en cada uno de los emolumentos necesarios para la salida del vehículo del patio y de la cancelación de su matrícula, sin mencionar que lo dicho redundaría en un mejor desarrollo operativo del Organismo de Tránsito y en este sentido, de la movilidad en el Distrito de Cartagena.

Asimismo, se considera de gran importancia recordar que el presente proyecto de acuerdo hace parte de una estrategia macro del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte, el cual tiene como fin obtener la descongestión de los patios que a la fecha se encuentran con una gran cantidad de vehículos que no generan beneficio alguno a la operatividad del Organismo, ni al ciudadano.

Por otra parte, la cartera por patios y grúa, que como se indicó asciende a la suma de doscientos cincuenta y cinco mil setenta y tres millones noventa y ocho mil doscientos treinta y siete pesos (\$255.073.098.237), y que se considera de difícil recaudo de conformidad con los criterios señalados en el artículo segundo del Decreto 0286 del 2007 (Reglamento Interno de Cartera), se puede clasificar de la siguiente manera:

- Antigüedad de la deuda: El 42,22% de vehículos que componen la cartera (3.709 vehículos) presentan deudas con antigüedad mayor a 5 años, por lo que las mismas se encontrarían prescritas, haciendo imposible su recaudo mediante la acción de cobro coactivo.
- Perfil del deudor: El 95,46% de los vehículos que componen la cartera son motocicletas, gran parte de ellas posiblemente relacionadas con el fenómeno del mototaxismo, por lo que, muchos de dichos deudores cuentan con bajos ingresos económicos, o trabajos no formales.
- Monto de la deuda: El 92,70% (8.143 vehículos) de los vehículos que conforman la cartera, cuentan con obligaciones superiores a un año, lo que hace que el monto de la misma sea sumamente elevado, por ejemplo, con las tarifas actuales, una motocicleta pagaría la suma de \$7.373.545 por año, y un automóvil pagaría \$10.533.636 por año, sin incluir intereses de mora.

Esto, en concordancia con el perfil del deudor, nos permite concluir que es poco probable que el adeudo por estos valores sea asumido fácilmente por prestatarios de este tipo.

- Naturaleza de la deuda: Al tratarse de obligaciones que legalmente no inhabilitan la realización de trámites ante los organismos de tránsito, el deudor en mora no cuenta con un apremio real para suscribir acuerdos de pago o cancelar la obligación.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

Así, ante una cartera tan cuantiosa y de difícil recaudo el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Cartagena debe diseñar alternativas que ayuden al saneamiento de su cartera, es necesario entonces, implementar un incentivo positivo que resulte cautivante para los deudores, ya que, el monto de la cartera y el gran número de vehículos inmovilizados demuestra que los incentivos negativos no han sido suficientes.

Por esta razón, mediante el presente proyecto se propone adoptar de manera temporal un descuento del 95% de los valores adeudados por patios, de un 50% del valor de la obligación por grúa y de un 100% por intereses de mora por tales conceptos, de tal forma que, los ciudadanos realmente tengan la posibilidad de resolver su situación ante el Organismo de Tránsito, y se perciba como un aliciente suficiente que motive el esfuerzo por realizar el pago.

El porcentaje de descuento deriva de la situación social, económica y sanitaria que se vive por la pandemia producto del Covid-19, además de los altos montos de las deudas, los largos tiempos de inmovilización y el perfil estimado de la mayoría de los deudores.

Se considera igualmente que, escenarios con porcentajes más bajos de descuento a la deuda, restaría efectividad a la medida y se posicionarían en supuestos menos realistas a los estimados, mermando atractivo a la facilidad de pago de cara a los ciudadanos.

La Administración Distrital ha planteado dentro de las metas del Plan de Desarrollo 2020-2023 "*Salvemos juntos a Cartagena*", el cumplimiento del objetivo estructural de finanzas sostenibles, el mejoramiento de sus ingresos propios, la recuperación de la cartera y el mejoramiento del desempeño fiscal del distrito.

En este sentido, se ha definido una estrategia de fortalecimiento institucional que implica la modernización de las políticas y esquemas de recaudo a través de una campaña para la promoción de la cultura de pago y normalización de la cartera tributaria, consistente en que el Distrito dentro de su autonomía tributaria, realice un ajuste a las flexibilidades ofrecidas a los deudores, para de esta manera, incentivar el pago y obtener un mayor recaudo en la cartera morosa, esto en consonancia con la situación extraordinaria que atraviesa la ciudad.

En conclusión, el presente proyecto de acuerdo despunta como una iniciativa eficiente, conveniente y oportuna, dado que, a la par que permite brindar una solución a un problema histórico de los ciudadanos, permite que el Organismo de Tránsito libere espacio de sus patios y obtenga ingresos adicionales provenientes de una cartera de difícil recaudo.

4. MARCO JURÍDICO

4.1. LEGITIMACIÓN POR PARTE DEL ALCALDE PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE ACUERDO

El artículo 315 de la Constitución Política, determina que son funciones del alcalde:

"1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. (...)

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas,



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.(...)

8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado." (NEGRILLAS FUERA DEL TEXTO ORIGINAL).

En el mismo sentido, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012 consagró:

"ARTÍCULO 91. FUNCIONES. Los alcaldes ejercerán las funciones que le asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

a) En relación con el Concejo:

1. Presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio" (negrillas fuera de texto)

Por lo tanto, la presente actuación se ajusta a los postulados constitucionales y legales, correspondiendo a un ejercicio legítimo de las facultades del Alcalde Mayor de Cartagena.

4.2. COMPETENCIA DE LOS CONCEJOS DISTRITALES

Conforme a la constitución política corresponde a los Concejos:

"ARTÍCULO 313: Corresponde a los concejos:

(...)4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales." (...)

"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. 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."



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

En similar sentido, dispuso la Ley 1551 de 2012:

"Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

1. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley."

En relación a las autoridades de tránsito, el Concejo cuenta con algunas facultades especiales, a saber:

"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.

ARTÍCULO 169. SOBRETASA A LOS TRÁMITES DE TRÁNSITO. Ninguna entidad pública podrá cobrar sobretasas a los trámites de tránsito salvo autorización legal de acuerdo con el artículo 338 de la Constitución Política." (Negrillas fuera de texto)

Por lo anterior, al tratarse de una obligación tributaria del orden local, el Concejo cuenta con competencia para adelantar el estudio y eventualmente aprobar el presente proyecto de acuerdo.

4.3. SOBRE LA AUTORIDADES DE TRÁNSITO

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

En ese orden de ideas, conforme al artículo 7 del Código de Tránsito, "las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías."

Para tales efectos, el Código de Tránsito enlistó en su artículo 122 las sanciones en las que puede incurrir un infractor:

1. Amonestación.
2. Multa.
3. Retención preventiva de la licencia de conducción.
4. Suspensión de la licencia de conducción.
5. Suspensión o cancelación del permiso o registro.
- 6. Inmovilización del vehículo.**
7. Retención preventiva del vehículo.
8. Cancelación definitiva de la licencia de conducción.

En este sentido, la inmovilización consiste, según el artículo 125 de la norma ibidem:



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

“En suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público. Para tal efecto, el vehículo será conducido a parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que sea subsanable en el sitio que se detectó la infracción.”

En el mismo artículo, se dispone en su parágrafo segundo y sexto a quién deben hacerse la entrega y la responsabilidad el pago del patio, así:

“PARÁGRAFO 2o. La orden de entrega del vehículo se emitirá por la autoridad de tránsito competente, previa comprobación directa de haberse subsanado la causa que motivó la inmovilización. La orden de entrega se ejecutará a favor del propietario del vehículo o al infractor, quien acreditará tal calidad con la exhibición de medios de prueba documentales.

*(...)PARÁGRAFO 6to. **El propietario del vehículo será el responsable del pago al administrador o al propietario del parqueadero por el tiempo que estuvo inmovilizado el vehículo.*** (Negrillas fuera de texto)

Es pertinente agregar que, mediante el parágrafo tercero del artículo 2 de la Ley 2027 de 2020, se creó un nuevo requisito para la entrega de vehículos inmovilizados, esto es, estar al día con multas de tránsito o con el acuerdo de pago suscrito:

“Parágrafo 3. Para todos los efectos legales, los organismos de tránsito no podrán tramitar la entrega de vehículos inmovilizados hasta tanto el propietario, poseedor o infractor acredite estar a paz y salvo por concepto de multas o haber firmado un acuerdo de pago que se encuentre vigente.”

4.4. PROCEDENCIA DEL BENEFICIO

La Ley 1730 de 2014, *“Por la cual se sustituye el contenido del artículo 128 de la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito Terrestre”* dispone en su artículo primero, inciso 11, la posibilidad a las autoridades administrativas de otorgar descuentos por todo concepto, con tal de sanear la cartera y permitir la cancelación de matrículas y traspasos, señalando de manera específica que:

“(...)La autoridad administrativa de carácter departamental, municipal o distrital, procederá a estudiar la viabilidad de condonación de las deudas generadas por todo concepto, a fin de sanear la cartera y permitir los traspasos y cancelaciones de las licencias de tránsito en el proceso de declaración administrativa de abandono. (...)”

En ese contexto, existe un primer respaldo desde la norma de tránsito que avala el otorgamiento de descuentos en el marco de la descongestión de patios; asimismo, respecto a la procedencia de estos descuentos tributarios, la Corte Constitucional al analizar leyes que contempla amnistías tributarias, ha establecido los presupuestos necesarios para su validez, siendo estos recogidos en la sentencia C-060 de 2018, así:

“20.4. La validez constitucional de la amnistía, en ese orden de ideas, no puede estar fundamentada en el logro de mayores ingresos fiscales o en el



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

umento de la eficiencia y eficacia del recaudo, sino en una justificación que supere las condiciones de un juicio estricto de proporcionalidad. Por lo tanto, “[c]orresponde al legislador acreditar la existencia de una situación excepcional que amerite la adopción de este instrumento de política fiscal, como también aportar elementos que evidencien la idoneidad y necesidad, e igualmente que la afectación que de ella pueda derivarse para los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria se vea compensada por su contribución para superar la situación excepcional que se busca afrontar a través de la amnistía tributaria. Allí donde el legislador no aporte tal justificación, en todo caso corresponde a la Corte examinar la constitucionalidad de la medida, para lo cual ha empleado el test de razonabilidad o principio de proporcionalidad.

(...)

21. En conclusión, las amnistías tributarias resultan prima facie inconstitucionales, en tanto son contrarias al deber constitucional de tributar y a los principios de equidad y justicia tributaria. No obstante, **las mismas pueden ser excepcionalmente compatibles con la Carta Política, cuando superen un juicio estricto de proporcionalidad, en el que se demuestre que (i) la medida legislativa es imprescindible para cumplir con fines constitucionales imperiosos; o (ii) los efectos de la amnistía tributaria resulten neutros en relación con el tratamiento fiscal que reciben los contribuyentes cumplidos.**

(...)

En contraste, la Corte ha declarado la constitucionalidad de normas que **(i) confieren estímulos tributarios de índole coyuntural y con el fin de fomentar una actividad económica en situación de crisis;** (ii) alivian la situación de los deudores morosos, sin que la medida legislativa les confiera un tratamiento fiscal más beneficioso que el aplicables a los contribuyentes cumplidos; y (iii) permiten la inclusión en la base gravable de activos omitidos o pasivos inexistentes, a condición que les imponga un régimen impositivo más gravoso del que habría correspondido si hubiesen sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones. (negrillas y subrayado fuera del texto original)

Por lo anterior y para establecer la Constitucionalidad de la medida descrita en el proyecto de acuerdo en referencia, resulta necesario adelantar un juicio o test estricto de proporcionalidad, el cual consta de las siguientes fases:

“39. El juicio de proporcionalidad de intensidad estricta exige verificar, previamente, (i) persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, urgente o inaplazable. Una vez ello se establece, debe determinarse si tal medio resulta (ii) efectivamente conducente, (iii) necesario y (iv) proporcionado en sentido estricto. Se trata de una revisión rigurosa de la justificación de la medida juzgada y se aplica, entre otros casos, en aquellos en los que la medida supone el empleo de categorías sospechosas, afecta a grupos especialmente protegidos, o impacta el goce de un derecho constitucional fundamental.”²

²Sentencia C-115 de 2017.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

Así, se procederá a aplicar las consideraciones del test, entendiendo que son previsiones que debe seguir quien diseña la medida a aplicar.

4.4.1. TEST O JUICIO DE PROPORCIONALIDAD DE INTENSIDAD ESTRICTA

El test de proporcionalidad es un instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional para el caso concreto que se analiza.

El primer aspecto que debe abordarse con ese propósito, es la **finalidad de la medida, a efectos de constatar si ella persigue un objetivo legítimo a la luz de la Constitución.**³

Como se señaló anteriormente, el objetivo de la medida es otorgar un descuento transitorio a los ciudadanos sobre las deudas por concepto de patios, grúas e intereses de mora sobre dichos conceptos que tengan con el DATT, y de esta manera, i) ofrecer a la comunidad una alternativa viable para el retiro de los vehículos inmovilizado en los patios por largo tiempo y facilitar así tramites de cancelación de matrículas, ii) paralelamente se espera reducir la congestión de los patios de la entidad para aumentar la capacidad operativa en cuanto a inmovilizaciones; iii) obtener ingreso de una cartera de difícil recaudo.

En este sentido, el proyecto pretende dar cumplimiento a uno de los fines esenciales del Estado, esto es, servir a la comunidad para promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, permitiendo y salvaguardando el ejercicio de los diferentes derechos y libertades públicas, protegiendo principalmente el derecho a la libre locomoción, a la vida y a la integridad personal de los asociados en la vía, además de perseguir de manera accesoria la mejorar en la eficiencia y eficacia del recaudo.

En efecto, la iniciativa entraña una aplicación del deber de solidaridad por parte del Distrito de Cartagena, en la medida en que coadyuva, en medio de una crisis, al disfrute pleno de derechos como la propiedad, en especial del uso que se deriva de ella, en el entendido que la inmovilización afecta el uso del bien.

Así, la descongestión de patios tiene la potencialidad de permitir a la autoridad de tránsito realizar de manera más eficiente sus labores de control, ya que, libera espacio para la inmovilización de eventuales nuevos infractores a las normas de tránsito, lo que repercute en una mayor seguridad para peatones y conductores.

Habiendo definido que el proyecto comporta una finalidad legítima, debe determinarse si el medio para alcanzar dicho fin, resulta efectivamente conducente, necesario y proporcionado en sentido estricto.⁴

Frente a la conducencia o idoneidad, esta hace referencia a si el medio es el adecuado para alcanzar el fin propuesto, de la lectura de los antecedentes se desprende que los problemas que se buscan atacar tienen su génesis en las altas deudas por concepto de patio que , i) Son impagable para el común de los ciudadanos, lo que, entre otras cosas, las hace de difícil recaudo; ii) la falta de pago conlleva a que el ciudadano no retire su vehículo; y no pueda, por ejemplo,

³ Sentencia C-511 de 2013

⁴ Sentencia C-114 de 2017.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

cancelar la matrícula; iii) el represamiento de vehículos en patio entorpece la labor de las autoridades de tránsito frente a las inmobilizaciones; todos estos factores se agravan en el contexto de la crisis sanitaria actual, donde hay menos capacidad de pago, pero más necesidad de control de las autoridades de cara a las restricciones a la movilidad impuestas a nivel local y nacional.

En ese orden de ideas, el medio escogido resulta idóneo puesto que, ataca la condición sine qua non de la problemática que se pretende subsanar.

Al reducir de manera transitoria el valor de la deuda en un 95%, como es apenas lógico, se tiene una mayor probabilidad que el ciudadano proceda a retirar el vehículo y se ponga al día con su obligación, ya sea cancelándola o suscribiendo un acuerdo de pago frente a la misma.

La posibilidad de suscribir acuerdos de pagos en el marco del beneficio, responde a la necesidad de que el monto que se paga sea consecuente con la capacidad económica del usuario en la crisis actual, y que, de esta manera, no se obstaculice la consecución de los fines perseguidos distintos al recaudo.

Frente a la necesidad, en palabras de la Corte Constitucional, se entiende *“en el sentido de que no existan medios alternativos igualmente adecuados o idóneos para la obtención del fin, pero menos restrictivos de los principios afectados”*⁵.

La exigencia de la Corte no se supera con la simple afirmación que no existen medios alternativos más adecuados o idóneos, siendo necesario que se explique cuáles son esos otros medios, si los hay, y por qué resultan mejores o peores que el estudiado.

Sobre el particular, se indica que se han identificado ciertos medios que pudieren servir para alcanzar algunos de los fines propuestos, no obstante, no se ha identificado un medio alternativo que permita abordar al tiempo los tres objetivos perseguidos con el proyecto, por lo que se advierte la falta de idoneidad de estos por su carencia de integralidad.

Dicho lo anterior, como medios alternativos se han identificado los siguientes:

- Proceso de cobro coactivo de deudas por patios y grúas, con medida cautelar de embargo y secuestro.
- Declaración de abandono.

La primera de las alternativas planteadas persigue una eminente finalidad de recaudo, sin embargo, la misma obvia totalmente la problemática social y económica de los ciudadanos afectados con largos tiempos de inmobilización y deudas monumentales, quienes seguirán en la misma situación, por lo menos, hasta que el vehículo embargado y secuestrado sea rematado en pública subasta luego de adelantar el proceso de cobro coactivo hasta su final.

Así mismo, es menester recordar que la cartera a ejecutar es catalogada como de difícil recaudo por las razones expuestas, por lo que, la probabilidad de recuperar el grueso de la deuda es mínima por vía coactiva.

Aunado a lo anterior, no figura este como el mecanismo más rápido ni eficiente para la descongestión de los patios, ya que, antes de proceder al remate del bien debe agotarse la totalidad de las etapas del proceso de ejecutivo, en ese

⁵ Sentencia C-520 de 2016.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

mismo sentido, no se cuenta con los medios para adelantar con la celeridad necesaria 8784 procesos ejecutivos al tiempo.

La segunda alternativa es la declaración de abandono, al igual que la anterior, no se ocupa de la totalidad de la problemática económica y social de los ciudadanos, ya que, la deuda permanece intacta y a priori no permitiría que la misma se detenga.

Esto es así, porque el proceso de declaración de abandono comienza con el llamado público a los ciudadanos para que se acerquen al organismo de tránsito a subsanar la causa que dio origen a la inmovilización y pagar los gastos de parqueadero y grúa, de tal forma que, el escollo que origina el problema se mantiene, esto es, el alto costo de la deuda por el patio.

En el mismo sentido, tampoco plantea por sí sola un beneficio en materia de recaudo ni de descongestión en el corto plazo, en primer lugar, porque si bien el proceso termina con la venta de los vehículos declarados en abandono, debe surtir la totalidad del procedimiento antes de llegar a dicha etapa, en segundo lugar, las deudas de impuesto vehicular y derechos de tránsito no desaparecen, por lo que, sumado al deterioro de la gran mayoría de los vehículos, la venta resulta económicamente poco atractiva de cara al eventual comprador quien sería el llamado a asumir dichos costes.

Ahora, como se indicó desde la justificación del proyecto, el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte contempla la implementación del proceso de declaración de abandono de manera paralela con la vigencia del presente proyecto, debido a que, al margen de lo poco práctico o eficiente que pudiere llegar a ser, por antonomasia, es el método dispuesto por la Ley para descongestionar los patios.

El Distrito de Cartagena entiende la utilidad que pudiere llegar a tener la declaración de abandono en determinados casos, pero no la reconoce como la más idónea, rápida o eficiente, siendo necesarias medidas como las que se pretenden implementar en el presente proyecto de acuerdo.

Como se ve, la medida que se intenta efectuar resulta necesaria al no existir medios alternativos igual de idóneos.

Frente al último de los requisitos del test, **la proporcionalidad en sentido estricto**, esto es en palabras de la Corte Constitucional, "*que la efectividad del fin que se persigue se alcance en una medida mayor a la afectación de los principios que sufren restricción, y particularmente, del principio de igualdad*".⁶ (subrayado fuera de texto) habría que aclarar que la proporcionalidad en sentido estricto es una fase de estudio en el juicio de proporcionalidad, y se ha denominado así, "en sentido estricto", para no confundirlo con el nombre general del test, ni con el nivel de intensidad del mismo.⁷

En la proporcionalidad estricta se busca establecer si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial.

⁶ *Ibíd.*

⁷ Sentencia C-345 -2019.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

En ese sentido, en materia tributaria referente a amnistías, el alto tribunal constitucional ha establecido que prima facie, las amnistías tributarias pueden afectar los principios de **igualdad, equidad y justicia tributaria**⁸, por tanto, deberá analizarse en este punto i) si se presenta la afectación a algunos de estos principios, y en caso afirmativo, ii) si la afectación o el trato diferencial se justifica.

Frente al principio de igualdad, la Corte Constitucional⁹ ha establecido que el mismo supone tres aspectos básicos, a saber:

- El deber de prodigar tratamiento análogo a los sujetos que están en condiciones relevantes similares.
- La procedencia del tratamiento jurídico diverso a los mismos sujetos o situaciones, cuando sus condiciones fácticas son disímiles.
- La obligación de asegurar la eficacia de los derechos de aquellas personas o grupos tradicionalmente discriminados, o que están en situación de debilidad manifiesta.

En el proyecto bajo análisis nos encontramos bajo el supuesto que se concederá un beneficio transitorio de un descuento del 95% en patio, del 50% en grúa y del 100% de los intereses moratorios de tales conceptos, para los vehículos inmovilizados hasta antes del 01 de octubre de 2020.

Cabría preguntarse entonces: ¿se rompe la igualdad frente a los deudores que cumplieron oportunamente su obligación?

La respuesta a esta pregunta comporta primeramente determinar, frente a la tasa de patio, ¿qué se entiende por cumplir oportunamente la obligación?

En efecto, esta tasa se cobra en proporción al tiempo de permanencia del vehículo inmovilizado en los patios de la entidad mientras se da la subsanación de la causa que originó la inmovilización.

Ahora bien, la Ley no establece de manera expresa los tiempos en que debe darse la subsanación referida, empero, tácitamente da entender que no debe ser superior a un año, debido a que posterior a ese tiempo el vehículo puede declararse en abandono por el Organismo de Tránsito.

Así las cosas, y dado que la liquidación y monto de la tasa está determinada por la permanencia del vehículo en el patio y a su vez, este tiempo depende de la superación de la causa que originó la sanción, puede decirse entonces que se cumplirá oportunamente con la tasa cuando al momento de subsanar se pague el costo generado por la estadía del vehículo en el patio, independientemente del momento en que la corrección ocurra.

Para efectos de la comparación que se realiza se tendrá como deudor cumplido el que al momento de subsanar la causa que dio origen a la inmovilización pagó lo adeudado.

Establecido lo anterior, debe a su vez realizarse una clasificación al interior de este grupo de deudores cumplidos:

⁸ C-060-2018.

⁹ *Ibidem.*



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

- Grupo 1: Los que pagaron hasta el 20 de marzo de 2020, fecha en que se implementó la medida de aislamiento obligatorio y comenzó la afectación económica.
- Grupo 2: Los que pagaron entre el 21 de marzo y el 24 de julio de 2020, fecha en que se expidió la Ley 2027 que aumentó los requisitos para la liberación de vehículos inmovilizados.
- Grupo 3: Los que pagaron con posterioridad al 24 de julio de 2020 y hasta el momento en que entre a regir la medida.

Las personas que se beneficiarían de la medida que se propone, estarían ante una situación fáctica distintas a las del grupo 1, en la medida que, enfrentan las consecuencias de la crisis económica y social de la pandemia, además de encontrarse bajo el imperio de la Ley 2027 que aumenta los requisitos para la salida de los vehículos del patio. Por tanto, es procedente un trato disímil frente a ellos, sin que esto implique una afectación al principio de igualdad.

Frente al grupo 2, los beneficiarios de la medida comparten la afectación producida por la pandemia, no obstante, los beneficiarios al encontrarse bajo el imperio de la Ley 2027, se encuentran en una posición fáctica distinta, ya que, deben cumplir un requisito adicional para dar salida a sus vehículos. Por tanto, es procedente un trato disímil frente a ellos.

Finalmente, frente al grupo 3, los beneficiarios de la medida estarían en una situación análoga, ya que, ambos padecieron las consecuencias de la pandemia y de la Ley 2027, sin embargo, estos últimos podrían acogerse al descuento transitorio del proyecto, sin que aquellos hubieren tenido tal posibilidad, por lo que, podría hablarse de una afectación al principio a la igualdad.

En consecuencia, ante la existencia de una afectación, es precedente si la misma se justifica ante los fines perseguidos con el Proyecto y el grado de satisfacción de estos se alcanza.

La magnitud de la afectación al principio a la igualdad es leve, en la medida que, el beneficio que se pretende a implementar es transitorio, además, el mismo responde a una situación sin antecedentes, excepcional e imprevista, frente a la cual el estado ha tenido que adoptar medidas de emergencia que permitan aliviar la situación de la comunidad, por lo que, no corresponde a una política fiscal corriente con la que sistemáticamente se pretenda beneficiar a un grupo sobre otro.

De igual manera, frente a la universalidad de vehículos en patios, que es el grupo de referencia, nos encontramos frente a un grupo reducido, prueba de ello, es que la ocupación de los patios aún se encuentra al límite.

En contraposición tenemos que la medida comporta una alta satisfacción de los objetivos y fines perseguidos con el proyecto, por cuanto, como se explicó, los medios alternativos no resultan adecuado, ni son conducentes para alcanzar esos fines propuestos.

En ese orden de ideas, no solo las personas afectadas con vehículos inmovilizados por largos periodos se benefician con el proyecto de acuerdo, sino la sociedad en general, habida cuenta que la seguridad vial, la libre locomoción y la solidaridad son principios y derechos de alta relevancia social, amén de contribuir a la eficiencia del recaudo.



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

Así las cosas, la afectación leve a la igualdad que sufriría el grupo indicando, permite alcanzar una alta satisfacción de otros fines y principios del estado social de derecho de igual relevancia, por lo que, la misma resulta razonable y acorde a la constitución.

El principio de la equidad tributaria *"refiere a la prohibición que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente. En términos de la jurisprudencia, la equidad tributaria consiste en un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados"*¹⁰, en ese sentido, un beneficio es exagerado *"cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión"*¹¹

La medida transitoria a implementar presenta un pleno apego al principio de equidad tributaria, toda vez que, atiende la capacidad de económica de los sujetos pasivos de la tasa, en efecto, el porcentaje del beneficio se fijó en atención a la clasificación de difícil recaudo de la cartera de conformidad con los criterios del Manual de Cartera del Distrito de Cartagena.

Es así que se tuvo en cuenta que el 95.46% de los vehículos que componen la cartera son motocicleta, de las cuales el 92.74% superan un año de permanencia en los patios, es decir, ostentan una deuda mayor a \$7.373.545, suma mayor al valor comercial del vehículo.

Este hecho permite inferir que mínimamente para el 92.74% de los deudores no es rentable económicamente intentar recuperar su motocicleta sino reemplazarla.

En una ciudad afectada por fenómenos como el *"mototaxismo"* y la pobreza, es probable que el alto número de motocicletas inmovilizadas provengan en su mayoría de tal actividad, siendo entonces este grupo, deudores con bajos ingresos que deriva su sustento de manera informal.

Lógicamente podrá haber excepciones, pero la generalidad corresponde a este patrón, es por eso que se optó por un beneficio realmente representativo, que se compadeciera de las características socio económicas de la mayoría de deudores.

Incluso, el proyecto de acuerdo no restringe la realización de acuerdos de pago, de tal forma que, con ello se garantiza aún más la equidad, pues en cada caso concreto el deudor podrá aprovechar el beneficio y cumplir con su obligación en los términos que mejor respondan a su situación económica.

Respecto al 4,54% (399) de vehículos restantes distintos a motocicletas, el 91,72% (366), corresponden a vehículos inmovilizados hace más de 1 años, de modo que, ostenta deudas superiores a los \$10.533.636.

Frente a este grupo no se quebranta la equidad, ya que, si bien reciben el mismo porcentaje de descuento, no es menos cierto que el valor de la tasa que pagan es mayor a la de motocicletas, por lo que, el valor final a pagar supera el valor de lo que pagarían una motocicleta por el mismo periodo de tiempo.

¹⁰ ibidem

¹¹ ibidem



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

Finalmente, en lo que respecta al principio de la Justicia Tributaria, la Corte Constitucional entiende como un mandato general que:

*“Obliga a que el Legislador, no obstante, es titular de una competencia amplia para definir las obligaciones tributarias, **a abstenerse de imponer provisiones incompatibles con la defensa de un orden justo**, lo cual tiene un vínculo intrínseco con el tratamiento equitativo entre contribuyentes y hechos generadores del tributo, así como con la eficacia en el recaudo fiscal.”¹² (Negrillas fuera de texto)*

Sobre el particular, el proyecto de acuerdo persigue fines de relevancia constitucional, a diferencia de la típica amnistía tributaria donde lo que se persigue principalmente es la eficiencia del recaudo, en este caso es palpable y evidente que no se promueve un trato injusto a quien puede beneficiarse de la iniciativa.

Por el contrario, la iniciativa tiene un fuerte componente de sentido social y de solidaridad, propio y coherente de la situación extraordinaria que se vive en el país producto de la pandemia.

En esa medida, incluso la afectación leve que pudiere darse a principios como la igualdad, se encuentran justificados desde la prevalencia del interés general sobre el particular, en aras de una mayor satisfacción al bien común. Por tanto, el proyecto de acuerdo lejos de imponer una previsión incompatible con la defensa de un orden justo, lo que propende es por la materialización de los postulados del estado social de derecho.

4.4.2. CONCLUSIÓN

Agotadas las etapas del test estricto de proporcionalidad se concluye que el proyecto supera el juicio realizado, en el que se evidencia que la medida que se pretende implementar, persigue fines constitucionalmente relevantes, y que, además, resulta, idónea, necesaria y proporcional de acuerdo a los postulados constitucionales, siendo procedente el beneficio establecido.

4.5. ANALISIS DE IMPACTO FISCAL.

De conformidad con la Ley 819 de 2003 que en su artículo 7 establece:

*“**Análisis del impacto fiscal de las normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En

¹² Ibidem



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces"

Por lo anterior se solicitó a la Secretaría de Hacienda Distrital, la cual emitió el respectivo análisis donde se consideró que el proyecto de acuerdo es viable, y sus efectos son nulos frente al marco fiscal de mediano plazo del Distrito de Cartagena.

Se anexa documento análisis del impacto fiscal del proyecto el cual hace parte integral del proyecto.

Por todo lo anterior, presentado y motivado el presente Proyecto de Acuerdo, y haciendo uso de las ya mencionadas atribuciones, así como las establecidas en el artículo 71, parágrafo 1° de la Ley 136 de 1994, solicitamos a la Corporación darle estudio y aprobación al Proyecto de Acuerdo "Por medio del cual se establece un beneficio transitorio de descuento a las deudas por concepto de patios, grúas e intereses sobre tales conceptos, con el Departamento Administrativo De Tránsito Y Transporte de Cartagena" toda vez que el mentado proyecto se acompaña con los designios de la Constitución Política, permitiendo que estos instrumentos que lo desarrollan, se traduzcan en la materialización de una alternativa viable de solución a los ciudadanos con vehículos inmovilizados por largos periodos de tiempo en el Distrito, la reducción de la ocupación de vehículos en los patios del DATT, el mejoramiento de su capacidad operativa y la recuperación de cartera de difícil recaudo, teniendo en cuenta que el mismo descansa en los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, igualdad, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valor de lo público.

5. DE LA PARTICIPACION CIUDADANA Y DE LOS CONCEJALES

INTERVINIENTE	POSICION
ALDO LORA	Solicita información sobre la eventual realización de una subasta, publicitada en una administración pasada, sobre un parque automotor que se encontraba bajo custodia del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – DATT, compuesto por motocicletas, vehículos livianos y pesados. Que además se indique en caso de haberse realizado: cuales fueron los sus condiciones y si este proyecto contempla algo parecido.
JANER GALVAN Director Departamento de Tránsito y	Se refiere a los beneficios que se pretenden conseguir con la



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

Transporte - DATT	aprobación del presente proyecto de acuerdo, el cual básicamente persigue conseguir una reducción de un 95% en deudas por concepto de patios, un 50% en deudas por concepto de grúas y 100% por concepto de intereses, así mismo suscribir convenios de pagos sobre los valores que resulten después de aplicar los beneficios. También busca reducir la saturación de los patios.
CARLOS BARRIOS GOMEZ Concejal	Solicita información sobre la meta de recaudo del DATT con la aplicación de estos incentivos y si vale la pena agotar todos los esfuerzos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros en la puesta en marcha de esa diligencia teniendo en cuenta que en esa dependencia hasta el año 2018 opero una concesión que eventualmente sería ella quien obtenga los beneficios y no la ciudadanía cartagenera. Con base a ellos solicita un análisis detallado del impacto fiscal con la expectativa de recaudo, que porcentaje recaudado le correspondería a la antigua concesión.

6. IMPACTO FISCAL

Anexo al Proyecto de Acuerdo **“Por medio del cual se establece un beneficio transitorio de descuentos a las deudas por concepto de patios, grúas e intereses sobre tales conceptos, con el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte de Cartagena”**, encontremos un informe emitido por la Secretaria de Hacienda Distrital donde se considera viable la iniciativa en la medida que los descuentos que se pretenden aplicar no afectan el presupuesto proyectado para el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – DATT ya que en la finanzas de la entidad no se encuentra contemplado este recaudo por tal concepto, por tanto los efectos en el Marco Fiscal de mediano plazo son nulos y no necesitan renta sustituta para efectuar los descuentos.

Atendiendo el pronunciamiento de la Oficina de Hacienda, máxima autoridad en la materia en la ciudad, esta comisión se acoge al concepto y le imprimirá el trámite correspondiente con apego a ley y que este impacte positivamente el bolsillo de los ciudadanos cartagenero, sobre todo en estos tiempos que requieren de alivios financieros y dinamismo para la economía.

7. CONCLUSIONES

En ese orden y atendiendo las anteriores consideraciones, presentamos **PONENCIA POSITIVA de PRIMER DEBATE** al proyecto de Acuerdo en estudio, **condicionada** a que sean absueltos formalmente las observaciones presentadas en audiencia pública por el Honorable Concejal **CARLOS ALBERTO BARRIOS GOMEZ**, toda vez que consideramos presupuesto necesario para ser teniendo en cuenta en la discusión de segundo debate en la plenaria de la corporación y



Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Ponencia Para Primer Debate del Proyecto de Acuerdo 047

determinar que el mismo se encuentre conforme a las normas vigentes que regula la materia e intereses de los ciudadanos Cartageneros, con la salvedad que en este orden de ideas puede ser objeto de modificaciones en su texto y que las mismas pueden ser introducidas para el segundo debate, de ser así considerado por esta Comisión de Estudio y la Plenaria.

Atentamente,

LUDER MIGUEL ARIZA SANMARTÍN
Coordinador

SERGIO ANDRÉS MENDOZA CASTRO
Ponente

OSCAR ALFONSO MARÍN VILLALBA
Ponente