

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

PROYECTO DE ACUERDO N° DE 2008

“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA MEJORAR LA MOVILIDAD Y EL AMBIENTE EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C., MEDIANTE EL USO DE LA CHATARRIZACIÓN DE VEHÍCULOS PARTICULARES”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Decreto Ley 1421 de 1993, en su artículo 12, numerales 1°, 7° y 12°,

ACUERDA

Artículo 1. Objeto. Por medio del presente Acuerdo se dictan medidas para mejorar el ambiente y la movilidad en la ciudad de Bogotá D.C., mediante el establecimiento de medidas de chatarrización para vehículos particulares que hayan cumplido su vida útil y la institución de un cupo máximo de vehículos que podrán rodar dentro de la jurisdicción del Distrito Capital.

Artículo 2. Restricción y chatarrización de vehículos particulares. Restrínjase dentro de la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá la circulación de vehículos particulares cuyo modelo sea mayor a veinte (20) años, lo cual se hará de manera gradual y conforme a las metas anuales de reposición que establezca el Gobierno Distrital.

Para el efecto, el Distrito Capital de Bogotá, mediante el Fondo de Reposición de vehículos particulares del que habla el presente Proyecto de Acuerdo, subsidiará la reposición de los vehículos mayores de 20 años, atendiendo el avalúo utilizado por la Secretaría Distrital de Hacienda para el cobro del impuesto sobre vehículos automotores.

Parágrafo. Se excluirá de la aplicación del presente Acuerdo los vehículos que hagan parte de una línea clásica o de antigüedad, la cual deberá ser certificada por el organismo distrital de movilidad competente.

“UN CONCEJO SOCIAL Y PARTICIPATIVO”

Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210

www.concejodebogota.gov.co



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Artículo 3. Del fondo de reposición de vehículos particulares. Créase el Fondo de Reposición de vehículos particulares, adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda, el cuál se compondrá de los recursos del 3% del impuesto de vehículos automotores, establecido en los artículos 138 y subsiguientes de la Ley 488 de 1998.

Artículo 4. Reglamentación y criterios para la chatarrización de vehículos particulares. Las Secretarías Distritales de Hacienda y Movilidad serán las responsables de reglamentar el procedimiento de chatarrización y el pago de los subsidios, utilizando los siguientes criterios:

1. Universalidad: La chatarrización se aplicará a todos los vehículos particulares que ruedan dentro del territorio del Distrito Capital
2. Progresividad. Las metas de chatarrización se realizarán de manera gradual y progresiva, esto es, atendiendo los recursos disponibles y la capacidad operativa del Distrito.
3. Priorización: Serán chatarrizados de manera preponderante los vehículos cuyos propietarios posean más de un automotor, y de últimas los que concurran al sustento económico de sus dueños.
4. Solidaridad: Para el pago del subsidio por reposición, todos los bogotanos concurrirán a su financiación, mediante el pago del impuesto de vehículos automotores, así como el Distrito establecerá líneas blandas de crédito, con el fin de ayudar a financiar vehículos más recientes a las familias que utilizan su automotor como medio de trabajo.

Artículo 5. Del cupo máximo de vehículos permitidos en la ciudad de Bogotá D.C. En un término no superior a 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente Acuerdo, la Secretaría Distrital de Movilidad deberá realizar un estudio para determinar el cupo máximo de vehículos que podrán rodar por el Distrito Capital de Bogotá, luego del cual no se podrán otorgar más matriculas por parte de la autoridad competente, hasta completar ese cupo, salvo que se proceda a la chatarrización de un vehículo mayor de 20 años.

De igual manera la Administración Distrital deberá presentar a la ciudad y al Concejo de Bogotá alternativas para restringir el rodamiento de vehículos matriculados en otras ciudades por la capital del país.

Estas medidas se pondrán en ejecución por parte del Alcalde Mayor en un término prudencial que le permita a la Administración Distrital la implementación de las mismas.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Parágrafo. El cupo máximo de vehículos en la ciudad de Bogotá definido por la Administración Distrital podrá ser modificado a criterio de ésta, de conformidad con las vías que se vayan construyendo, ampliando, y en general, de conformidad a la capacidad de movilidad de la ciudad. El Acto Administrativo que modifique el cupo máximo deberá ser sustentado con base en la capacidad real de la ciudad para permitir la movilidad de los ciudadanos y ciudadanas.

Artículo 6. Vigencia y Derogatoria. El presente Acuerdo Distrital rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE ACUERDO N° DE 2008

“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA MEJORAR LA MOVILIDAD Y EL AMBIENTE EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C., MEDIANTE EL USO DE LA CHATARRIZACIÓN DE VEHÍCULOS PARTICULARES”

I. RAZONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Uno de los principales retos del desarrollo humano urbano es la movilidad, esta se encuentra íntimamente relacionada con el acceso a las capacidades básicas de la ciudad y es un factor de incidencia en las condiciones de empleo, acceso a servicios de educación y salud, a espacios de recreación y oportunidades de esparcimiento, entre otros. *“Especialmente en las grandes ciudades de los países en desarrollo, como Bogotá, que han padecido muy altas tasas de crecimiento sin la posibilidad de responder a ellas con una planeación urbana adecuada, hay un enorme acervo de oportunidades, a las cuales no tienen acceso barrios o localidades, que imponen la necesidad estudiarlas”*.¹

La movilidad, en una ciudad como Bogotá, es una condición determinante de la calidad de vida, en la medida en que esta juega un papel fundamental en el desarrollo económico, por ende en el mejor uso del capital productivo de la ciudad. Lo que quiere decir, que una ciudad en permanente desarrollo y crecimiento debe tener una política de movilidad estructurada a la luz de los criterios de: sostenibilidad ambiental, competitividad, prioridad del peatón, racionalización del vehículo particular, transporte público como eje estructurador, integración modal y responsabilidad social. Aspectos contemplados en el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá, expedido durante la Administración de Luis Eduardo Garzón.

Sin embargo, pese al importante aporte que la movilidad tiene para la ciudad, no podemos desconocer que esta a su vez genera una serie de externalidades, frente

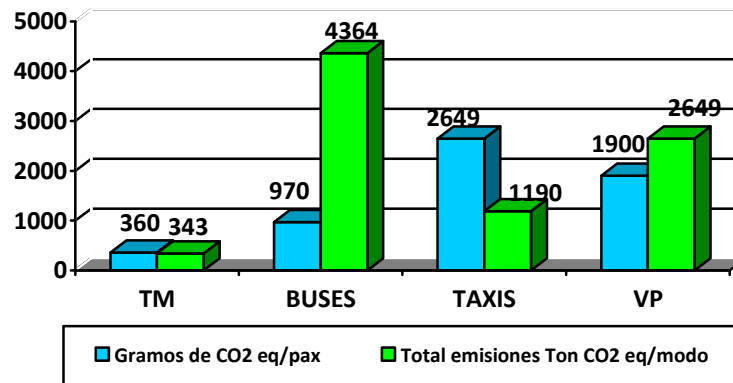
¹ Banco Mundial. Cities on the Move, Washington D.C., 2002. Citado en: El Futuro de la Movilidad en Bogotá. Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá. No 1. Bogotá. 2003. Pág. 11.



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

a las cuales se deben proponer alternativas innovadoras que permitan paliar estas consecuencias. Tal es el caso del impacto ambiental de la movilidad, según la Secretaria de Ambiente “cerca del 65% de los gases contaminantes que se arrojan a la atmósfera, en la ciudad de Bogotá, los genera el sector transporte”, esta contaminación se debe principalmente a la mala calidad del diesel, al déficit en el mantenimiento del parque automotor, a la avanzada edad del parque automotor (público y privado) y a la congestión².

EMISIONES DIARIAS DE CO2 POR MODO



Fuente: Secretaria Distrital de Ambiente, Alcaldía Mayor de Bogotá 2007.

Como se observa en el gráfico los buses son los que más emisiones diarias de CO2 producen 4.364 Toneladas, seguidos por los vehículos particulares con 2.649. En contraste, la mayoría de los gramos emitidos por pasajero se atribuyen a los taxis 2.649 gramos, seguidos por los vehículos particulares con 1.900.

El vehículo particular en los dos escenarios realiza importantes contribuciones a la contaminación del aire en la ciudad, esto se explica por dos factores: por un lado, el incremento en el número de automóviles y por otro, el mayor uso de los mismos³. Según la Encuesta de Percepción Ciudadana, realizada por el

² Cámara de Comercio de Bogotá. Reporte Anual de Movilidad. Observatorio de Movilidad de Bogotá y la Región. Bogotá. 2007. Pág.34.

³ Un factor determinante en esta situación es la mayor velocidad promedio del vehículo particular con 26,9 Km/h, seguido del taxi, con una velocidad promedio de 22,4 Km/h. En último lugar se encuentran el transporte público colectivo (TPC) con 18,3 Km/h y la bicicleta con 15,1 Km/h. Ibíd. Pág. 10.

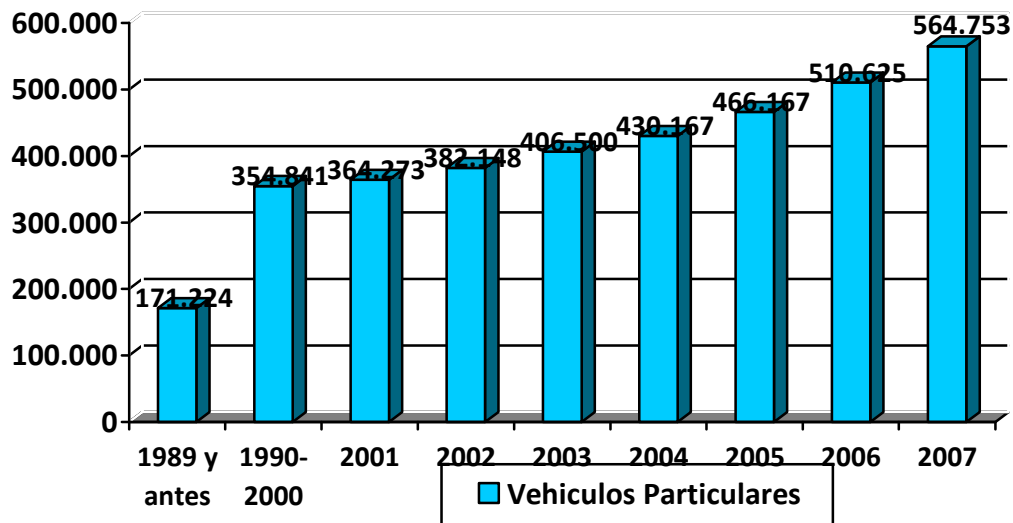


CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Programa Bogotá como Vamos, durante el año 2007, el 15% de los encuestados reportó haber usado con mayor frecuencia el vehículo particular, también afirma que alrededor del 20% del total de los encuestados se movilizó bajo esta modalidad⁴.

Para finales del 2007, la ciudad reporta un total de 564.753 automóviles particulares matriculados, cuya edad promedio es de 13, 9 años. Según las cifras durante los últimos siete años, la ciudad ha sufrido un incremento considerable en la cantidad de vehículos particulares que circulan a diario. Entre el año 2001 y 2007 el parque automotor se incrementó en un 180%, con relación a los vehículos anteriormente matriculados. Los expertos en movilidad advierten que Bogotá quedará atascada, los carros particulares no tendrán por donde movilizarse. Esto ante la gran cantidad de vehículos que hay en las calles y cuya entrada no se detendrá.

Número de Vehículos Particulares por rango de edad



No obstante, a esta cifra se le deben incrementar los vehículos registrados en los municipios vecinos que circulan por la ciudad, según diferentes informaciones se

⁴ Bogotá Como Vamos. Encuesta de percepción Ciudadana 2007. Bogotá. 2007.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

estima que los vehículos registrados representan un 70% de los que circulan en la ciudad. Bajo este supuesto, existen aproximadamente 850.000 vehículos circulando por la ciudad.

De la misma manera, se destaca la presencia en la ciudad de 171.224 carros que tienen más de 18 años, y que por sus características mecánicas aportan un mayor grado de emisiones, que los automóviles más recientes. El Ministerio de Ambiente avanza en proyecto piloto de chatarrización de vehículos particulares en Bogotá. La iniciativa hace parte de las actividades definidas en el Plan de Acción para el 2008, que estableció La Mesa de Calidad del Aire. Con la medida, entre 60 mil y 70 mil vehículos particulares abandonados en el Distrito Capital serían chatarrizados. En esta línea el Plan Maestro de Movilidad y Espacio Público, establece como política la Racionalización del Vehículo Particular, el cual establece “el uso del vehículo particular debe racionalizarse teniendo en cuenta la ocupación vehicular y la demanda de viajes”⁵.

En este sentido, para fomentar el desarrollo humano en la ciudad es necesario que la política de movilidad logre una buena organización del transporte, un sistema sostenible en términos ambientales y para esto es necesario que se intervenga de manera específica sobre el vehículo particular, por un lado desmotivando su uso, con medidas como el Pico y Placa, y por el otro aminorando su impacto ambiental, con políticas de chatarrización de acuerdo a la edad del vehículo.

II. SUSTENTO JURÍDICO

a) Consideraciones generales y competencia para establecer normas en materia de tránsito:

En primer término, resulta necesario precisar que la Constitución Política consagra el derecho fundamental a la libre locomoción en cabeza de todos los colombianos, con las limitaciones que establezca la Ley, y por supuesto, bajo el respeto a la garantía de los demás derechos de los ciudadanos, como la vida, la seguridad, entre otros. Al respecto la norma fundamental señala:

“ARTICULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

⁵ Decreto No 319. Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones”. Agosto 25 de 2006.



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

En desarrollo de la anterior normatividad fundamental se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre, por medio de la Ley 769 de 2002, como un conjunto armónico y coherente de normas cuyo objeto consiste, entre otros, en la organización del tránsito en el territorio y la prevención de la accidentalidad con sus consecuencias nocivas para la vida, la integridad personal y los bienes de los ciudadanos.

Dicha Ley contiene además normas para la prevención de accidentes y la tarea de organizar la circulación vehicular y peatonal en el país, garantizando el uso racional de las vías públicas como una actividad fundamental, toda vez que de ello depende el buen funcionamiento de las demás rutinas de la vida cotidiana, e incorpora dentro de las autoridades de tránsito el concepto de los particulares que colaboran con las autoridades de tránsito.

En ese sentido la Ley 769 de 2002 señala:

“ARTÍCULO 1°. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS. (...)

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.

Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

Las autoridades de tránsito promoverán la difusión y el conocimiento de las disposiciones contenidas en este código.

Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización. (Subrayado fuera de texto)

Frente al tema de las definiciones y usos que se dan en el presente Proyecto de Acuerdo, se toma de igual forma el mismo sentido establecido en el Código Nacional de Tránsito, así por ejemplo las más relevantes se transcriben a continuación:

“ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES. *Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...)*

Año del modelo: *Año que asigna el fabricante o ensamblador al modelo del vehículo, de acuerdo con la declaración de despacho para consumo. (...)*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Automóvil clásico: Automotor que haya cumplido 50 años y que además de conservar sus especificaciones y características originales de fábrica, presentación y funcionamiento, corresponda a marcas, series y modelos catalogados internacionalmente como tales. (...)

Chatarrización: Desintegración total de un vehículo automotor. (...)

Clase de vehículo: Denominación dada a un automotor de conformidad con su destinación, configuración y especificaciones técnicas. (...)

Modelo del vehículo: Referencia o código que asigna la fábrica o ensambladora a una determinada serie de vehículos. (...)

Organismos de tránsito: Son unidades administrativas municipales distritales o departamentales que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción. (...)

Vehículo: Todo aparato montado sobre ruedas que permite el transporte de personas, animales o cosas de un punto a otro por vía terrestre pública o privada abierta al público. (...)

Vehículo de servicio particular: Vehículo automotor destinado a satisfacer las necesidades privadas de movilización de personas, animales o cosas.(...)"

Por otro lado, en relación con las competencias en materia de tránsito, la misma Ley 769 de 2002, en su artículo 3 establece que serán autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes;

"El Ministerio de Transporte

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.

La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las fuerzas militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el párrafo 5o. de este artículo.

Los agentes de Tránsito y Transporte".

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Y, frente a los organismos de tránsito territoriales y sus jurisdicciones, señaló la norma:

“ARTÍCULO 6º. *Organismos de tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:*

- a) *Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;*
- b) *Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;*
- c) *Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;*
- d) *Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;*
- e) *Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.*

PARÁGRAFO 1o. *En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código.*

PARÁGRAFO 2o. *Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.*

PARÁGRAFO 3o. *Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.*

Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.

ARTÍCULO 119. JURISDICCIÓN Y FACULTADES. *Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir*

el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos”.
(Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, desde el punto de vista de la competencia para expedir reglamentaciones en materia de tránsito, el parágrafo 3 del artículo 6 transcrito de la



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

anterior norma legal, generó algún tipo de duda frente a su interpretación, por lo que la H. Corte Constitucional se pronunció al respecto, a favor de su exequibilidad, pero bajo las siguientes consideraciones:

“(…) 4.2.1 El contenido y alcance de la disposición acusada

El artículo 6 de la Ley 769 de 2002 establece cuales son los organismos de tránsito en cada jurisdicción. Al respecto señala:

Artículo 6 Organismos de tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

- a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;*
- b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;*
- c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;*
- d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;*
- e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.*

En el párrafo primero del mismo artículo se precisa que en el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito Terrestre-.

En el párrafo segundo se establece que corresponde a la Policía Nacional, mediante su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación del código nacional de tránsito en todas las carreteras nacionales por fuera a del perímetro urbano de los municipios y distritos.

Ahora bien, en el párrafo tercero de dicho artículo 6 de la ley 769 de 2002 , en el primer inciso, -acusado por el demandante- se señala que los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en

ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.

Empero, en el mismo párrafo se señala que los alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del código Nacional de tránsito terrestre. Así mismo que los

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.

Para el actor así como para algunos de los intervinientes, la prohibición a que se ha hecho referencia, es decir la de dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código nacional de tránsito, desconoce las competencias atribuidas por la Constitución a las autoridades administrativas de las entidades territoriales en los artículos 300 numeral 2, 305 numeral 1, 313 numeral 1 y 315 numeral 1.

4.2.2. La prohibición de adicionar o modificar el Código Nacional de Tránsito Terrestre por parte de las autoridades locales es una consecuencia básica de la distribución de competencias normativas entre el Congreso y las autoridades administrativas de las entidades territoriales.

Al respecto la Corte señala que como se desprende de las consideraciones efectuadas en los apartes preliminares de esta sentencia en relación con el alcance de la autonomía territorial y el ejercicio de competencias normativas por las autoridades de las entidades territoriales, la circunstancia de que el Legislador prohíba la adición o modificación de las normas contenidas en el Código Nacional de Tránsito en nada desconoce las competencias reconocidas por la Constitución a dichas autoridades administrativas.

Como allí se señaló se trata de niveles de competencia concurrentes que no se interfieren, sino que se complementan y armonizan, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La naturaleza de los actos que se profieren en uno y otro caso son diferentes. Mientras que en un caso se trata de una ley expedida por el Congreso de la República en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 150 superior, en el caso de los actos de las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Gobernadores y Alcaldes se trata de disposiciones de naturaleza administrativa que como tales están sometidas a la Constitución, la ley, y según el tipo de acto de que se trate, -Ordenanza, Acuerdo, Decreto departamental o municipal-, a las disposiciones superiores respectivas de acuerdo con la jerarquía normativa.

En este sentido, como lo señalan la mayoría de los intervinientes no cabe la posibilidad constitucional de que normas que no tienen el mismo rango normativo de la ley puedan adicionar o modificar su contenido.

Así las cosas, no cabe considerar que se esté desconociendo la posibilidad de que las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, los Gobernadores y los Alcaldes en el ámbito de sus respectivas competencias expidan disposiciones de carácter permanente de acuerdo con las atribuciones que la Constitución les



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

asigna en los artículos 300 numeral 2, 305 numeral 1, 313 numeral 1 y 315 numeral 1° invocados por el demandante. La prohibición aludida en nada incide en el ejercicio de dichas competencias. Téngase en cuenta que lo que prohíbe la norma es la expedición de normas que impliquen adiciones o modificaciones del "Código Nacional de Tránsito" y que ninguna de las disposiciones que puedan llegarse a adoptar en ejercicio de las competencias que se atribuyen por la Constitución a las autoridades territoriales en los artículos aludidos para que rijan en su jurisdicción tiene la aptitud de modificar o adicionar dicho Código llamado a regir en la totalidad del territorio.

Cabe recordar además que en el mismo párrafo se señala, en los incisos que no son acusados por el actor, que los alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas, y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones señaladas en la misma ley 769 de 2002 -Código Nacional de Tránsito Terrestre-. De la misma manera que podrán suscribir convenios interadministrativos para coordinar el ejercicio de sus competencias en materia de tránsito con los alcaldes de municipios vecinos o colindantes, lo que muestra que en manera alguna la intención del Legislador fue la de prohibir la expedición de actos de carácter permanente en materia de tránsito a dichas autoridades en el ámbito de sus competencias⁶. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

En razón a la transcrita jurisprudencia de la Corte Constitucional, se tiene entonces que, los Concejos sí tiene la facultad para establecer normas de carácter permanente, siempre y cuando no modifiquen el Código Nacional de Tránsito, lo cual no se hace en el caso del presente Proyecto de Acuerdo. Por lo anterior, en materia de competencia, este Concejo Distrital es competente para el estudio y aprobación del presente documento.

Para finalizar en este punto, la jurisprudencia del Consejo de Estado de igual forma de ha pronunciado al respecto, señalando que: **"(..) El Alcalde Mayor de Bogotá es la autoridad competente en materia de transporte en el Distrito Capital y que en este ámbito territorial no tiene otra autoridad que le sea superior, luego**

está investido de las facultades que las disposiciones reseñadas le atribuyen a esas autoridades. Por tanto, sí tiene competencia legal y reglamentaria para dictar el decreto acusado en cuanto hace a su objeto general, esto es, establecer criterios para la reorganización del transporte público colectivo en el Distrito Capital, pues ese objeto encierra organizar la actividad transportadora dentro de su jurisdicción, diseñar, exigir y ejecutar, políticas y condiciones para la prestación del referido servicio público, del cual, como se dijo es su autoridad competente en dicho ente territorial, y todo ello con sujeción a la ley y al reglamento que profiera el Gobierno nacional y, en particular, el Ministerio de Transporte, como la autoridad nacional de la

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-568 de 2003. MP. Álvaro Tafur Gálvis



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

actividad transportadora en nuestro país. De modo que el alcance general de la competencia del Alcalde Mayor respecto del transporte público colectivo en el Distrito Capital comprende la de organizar la correspondiente actividad, diseñar, exigir y ejecutar políticas y condiciones para asegurar su efectiva, eficiente, segura y adecuada prestación, dándole énfasis o prelación a los sistemas masivos del mismo y, consecuentemente, ejercer su inspección, vigilancia y control”⁷.

b) Del impuesto a los vehículos automotores:

El Impuesto sobre Vehículos Automotores fue creado por la Ley 488 de 1998, el cual sustituyó a los antiguos impuestos de circulación y tránsito (más conocido como de rodamiento) y al impuesto de timbre nacional sobre vehículos. El Impuesto sobre vehículos automotores es un impuesto que grava la propiedad o posesión de los vehículos que se encuentren matriculados en el Distrito.

El citado Impuesto sobre vehículos automotores es una renta nacional cedida a los departamentos, el Distrito Capital y los municipios, en calidad de beneficiarios, siendo éstos partícipes sobre el 20% del recaudo efectuado.

De tal manera, habida cuenta de que se trata de una renta nacional cedida a las entidades territoriales, el llamado a establecer alguna destinación específica sobre los recursos recaudados por ese concepto, sería el propio legislador a través de una ley de la República. No obstante de la lectura de la Ley 488 de 1998, así como de aquellas normas que la han modificado o adicionado, es posible colegir que dichos recursos no cuentan con destinación específica, lo que los convierte en rentas propias de las entidades territoriales beneficiarias, y por ende, corresponde a éstas definir su destinación.

El impuesto se causa el 1º de enero de cada año y su período es anual comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del respectivo año.

La base para liquidar el impuesto es el valor del avalúo comercial que anualmente fija el Ministerio de Transporte mediante Resolución.

En ese sentido, los artículos 138 y subsiguientes de la Ley 488 de 1998, han regulado la materia de la siguiente forma:

“Artículo 138. Impuesto sobre vehículos automotores. Créase el impuesto sobre vehículos automotores el cual sustituirá a los impuestos de timbre nacional sobre

⁷ Fallo del Consejo de Estado 834 de 2007

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

vehículos automotores, cuya renta se cede, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y se regirá por las normas de la presente ley.

El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá podrá mantener el gravamen a los vehículos de servicio público que hubiere establecido antes de la vigencia de esta ley.

Artículo 139. *Beneficiarios de las rentas del impuesto. La renta del impuesto sobre vehículos automotores, corresponderá a los municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en las condiciones y términos establecidos en la presente ley.*

Parágrafo. *Para los efectos de este impuesto, el departamento de Cundinamarca no incluye el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.*

Artículo 140. *Hecho generador. Constituye hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de los vehículos gravados.*

Artículo 141. *Vehículos gravados. Están gravados con el impuesto los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional, salvo los siguientes:*

- 1. Las bicicletas, motonetas, y motocicletas con motor hasta de 125 c.c. de cilindrada;*
- 2. Los tractores para trabajo agrícola, trilladoras y demás maquinaria agrícola;*
- 3. Los tractores sobre oruga, cargadores, mototrillas, compactadoras, motoniveladoras y maquinaria similar de construcción de vías públicas;*
- 4. Vehículos y maquinaria de uso industrial que por sus características no estén destinados a transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público;*
- 5. Los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga.*

Parágrafo 1o.- *Para los efectos del impuesto, se consideran nuevos los vehículos automotores que entran en circulación por primera vez en el territorio nacional.*

Parágrafo 2o.- *En la internación temporal de vehículos al territorio nacional, la autoridad aduanera exigirá, antes de expedir la autorización, que el interesado acredite la declaración y pago del impuesto ante la jurisdicción correspondiente por el tiempo solicitado. Para estos efectos la fracción de mes se tomará como mes completo. De igual manera se procederá para las renovaciones de las autorizaciones de internación temporal.*

Artículo 142. *Sujeto pasivo. El sujeto pasivo del impuesto es el propietario o poseedor de los vehículos gravados.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Artículo 143. *Base gravable. Está constituida por el valor comercial de los vehículos gravados, establecido anualmente mediante resolución expedida en el mes de noviembre del año inmediatamente anterior al gravable, por el Ministerio de Transporte.*

Para los vehículos que entran en circulación por primera vez, la base gravable está constituida por el valor total registrado en la factura de venta, o cuando son importados directamente por el usuario propietario o poseedor, por el valor total registrado en la declaración de importación.

Parágrafo. *Para los vehículos usados y los que sean objeto de internación temporal, que no figuren en la resolución expedida por el Ministerio de Transporte, el valor comercial que se tomará para efectos de la declaración y pago será el que corresponda al vehículo automotor incorporado en la resolución que más se asimile en sus características.*

Artículo 144. *Causación. El impuesto se causa el 1° de enero de cada año. En el caso de los vehículos automotores nuevos, el impuesto se causa en la fecha de solicitud de la inscripción en el registro terrestre automotor, que deberá corresponder con la fecha de la factura de venta o en la fecha de solicitud de internación.*

Artículo 145. *Tarifas. Las tarifas aplicables a los vehículos gravados serán las siguientes, según su valor comercial:*

1. Vehículos particulares:

- a) Hasta \$ 20.000.000 1,5%
- b) Más de \$ 20.000.000 y hasta \$ 45.000.000 2,5%
- c) Más de \$ 45.000.000 3.5%

2. Motos de más de 125 c.c. 1.5%

Parágrafo 1o.- *Los valores a que se hace referencia en el presente artículo, serán reajustados anualmente por el Gobierno Nacional. (...)*

Artículo 146. Modificado por el art. 106 Ley 633 de 2000. *Declaración y pago. El impuesto de vehículos automotores se declarará y pagará anualmente, ante los departamentos o el Distrito Capital según el lugar donde se encuentre matriculado el respectivo vehículo.*

El impuesto será administrado por los departamentos y el Distrito Capital. Se pagará dentro de los plazos y en las instituciones financieras que para el efecto éstas señalen. En lo relativo a las declaraciones, determinación oficial, discusión y cobro, para lo cual podrán adoptar en lo pertinente los procedimientos del Estatuto Tributario Nacional.



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público prescribirá los formularios correspondientes, en los cuales habrá una casilla para indicar la compañía que expidió el seguro obligatorio de accidentes de tránsito y el número de la póliza. Así mismo discriminará el porcentaje correspondiente al municipio, al departamento y al Corpes respectivo. La institución financiera consignará en las respectivas cuentas el monto correspondiente a los municipios, al departamento y al Corpes.

La Dirección de Impuestos Distritales prescribirá los formularios del Impuesto de Vehículos automotores en la jurisdicción del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. El formulario incluirá la casilla de que trata el inciso anterior”.

Artículo 147. *Administración y control. El recaudo, fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro y devolución del impuesto sobre vehículos automotores, es de competencia del departamento o distrito en cuya jurisdicción se deba pagar el impuesto.*

Artículo 148. *Traspaso de propiedad y traslado del registro. Las autoridades de tránsito se abstendrán de autorizar y registrar el traspaso de la propiedad de los vehículos gravados, hasta tanto se acredite que se está al día en el pago del impuesto sobre vehículos automotores y se haya pagado el seguro obligatorio de accidentes de tránsito.*

Parágrafo. *El traslado y rematrícula de los vehículos no genera ningún costo o erogación.*

Artículo 149. *Calcomanías. Todos los vehículos deberán portar en lugar visible la calcomanía que demuestre el pago oportuno del impuesto sobre vehículos automotores y del seguro obligatorio de accidentes de tránsito. Los períodos para el pago del impuesto y el seguro se unificarán para hacer operativo el mecanismo. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y condiciones para su expedición, funcionamiento y entrega.*

Todas las autoridades de tránsito en el país y la Policía Nacional deberán inmovilizar los vehículos que no porten la calcomanía establecida en el presente artículo, hasta que se demuestre el pago del impuesto sobre vehículos automotores y del seguro obligatorio de accidentes de tránsito.

Además de la inmovilización, por el hecho de no portar la calcomanía a que se refiere el presente artículo, los municipios, departamentos y distritos podrán establecer multas de hasta cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 150. Modificado por el art. 107 Ley 633 de 2000. *Distribución del recaudo. Del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración.*

El Gobierno Nacional determinará el máximo número de días que podrán exigir las entidades financieras como reciprocidad por el recaudo del impuesto, entrega de las calcomanías y el procedimiento mediante el cual estas abonarán a los respectivos entes territoriales y a los Corpes el monto correspondiente.



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Parágrafo 1o.- Al Distrito Capital le corresponde la totalidad del impuesto recaudado en su jurisdicción.

Parágrafo 2o.- Del ochenta por ciento (80%) correspondiente a los departamentos, el cuatro por ciento (4%) se girará al Corpes respectivo. (...)” (Subrayado fuera de texto)

III. ALCANCE DEL PROYECTO DE ACUERDO

El presente Proyecto de Acuerdo busca fundamentalmente dos objetivos primordiales:

- (i) Mejorar el ambiente en la ciudad mediante el desestímulo al uso extensivo del vehículo particular, con la consecuente reducción de la contaminación por humo, polvo y hollín que éstos producen, la cual es causante de 2.649 toneladas diarias de dióxido de carbono (CO₂), y que la constituye en la segunda fuente contaminante de la atmósfera, después del transporte público colectivo⁸, y
- (ii) Ayudar a la descongestión en la ciudad producida por el aumento acelerado de los vehículos que ingresan anualmente a la ciudad, los cuales crecen en más de 60.000 nuevos automotores particulares cada año, y que si se pusieran en línea recta sumarían casi 200 kilómetros, es decir, una distancia igual a la que existe entre Bogotá e Ibagué.

En razón a lo anterior se propone el establecimiento de dos medidas, (i) la chatarrización de vehículos particulares cuyo modelo sea mayor a 20 años y (ii) el establecimiento de un cupo máximo de vehículos automotores en general (sean particulares o de uso público), que podrán rodar por la ciudad, teniendo en cuenta la capacidad de la infraestructura vial de la misma, cupo que será gradual y flexible en la medida que la ciudad vaya ampliando y mejorando sus vías.

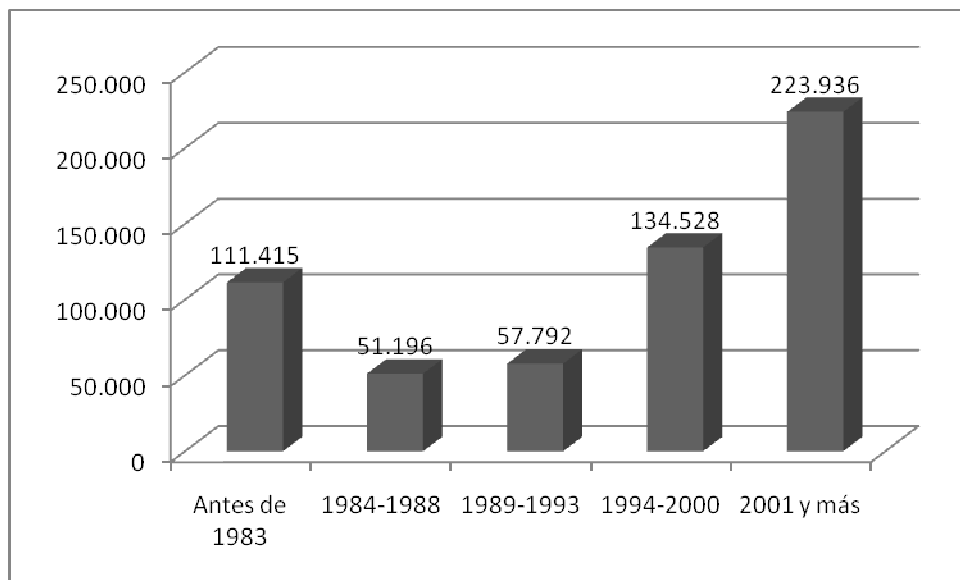
Para el caso de la primera medida, se estima que en Bogotá existen más de 1.100.000 vehículos particulares, con una tasa de crecimiento a razón de 64.000 nuevos vehículos anuales; lo que indica que llegará un momento cercano en la capital en que no habrá espacio para la circulación de tantos vehículos con la actual infraestructura vial, llegando entonces a un estado de inmovilidad total junto con los consecuentes costos para los ciudadanos y ciudadanas.

⁸ Cámara de Comercio de Bogotá. Observatorio de movilidad de Bogotá y la región. *Reporte anual de movilidad*. 2008



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Según el Observatorio de Movilidad de Bogotá, el número de vehículos particulares por rango de edad que existen actualmente en la ciudad con modelo anterior a 1989 es de 171.224⁹. Sin embargo, se estima que esta cifra solo representaría el 70% de los vehículos particulares que ruedan por la ciudad, pues el otro 30% correspondería a vehículos que circulan por la misma pero que están matriculados en ciudades circunvecinas. Ello querría decir que estos vehículos serían la población objeto inicial del presente Proyecto de Acuerdo. El número de vehículos particulares por rango de edad actualmente en circulación en la ciudad de Bogotá se ilustra:



No. de vehículos particulares por rango de edad en Bogotá

**Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad.
Corte a 30 de septiembre de 2007.**

De acuerdo con lo anterior se pretende sacar de circulación los vehículos mayores a 20 años, toda vez que, se estima que el promedio de uso de los vehículos particulares de conformidad con la Cámara de Comercio es de 13.5 años, y la vida útil de los mismos es de 400.000 kilómetros (aproximadamente 20 años).

Por lo anterior, aplicando un criterio de favorabilidad se tomó la vida útil de los mismos, entendida como la duración estimada que un equipo puede tener, cumpliendo correctamente con la función para la cual ha sido creado. Al final de la vida útil de un equipo se presentan los fallos conocidos como de desgaste natural por

⁹ Íbidem

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTA, D.C.

uso, esta etapa se caracteriza por una serie de fallas o errores rápidamente crecientes, producidos por el desgaste natural del equipo debido al transcurso del tiempo. Después de ser usado un equipo durante el periodo de su vida útil, empieza a perder su fiabilidad y la probabilidad de su buen funcionamiento.

Finalmente en este punto, el Proyecto de Acuerdo requiere a la Administración Distrital para que reglamente el procedimiento de chatarrización y pago de los subsidios, utilizando criterios de (i) Universalidad, (ii) Progresividad, (iii) Priorización, y (iv) Solidaridad; los cuales buscan que las entidades de la administración responsables de su ejecución, al momento de la reglamentación tengan en cuenta factores tales como, el tipo de uso que se le da al automóvil (personal, de trabajo, para discapacitados, entre otros), la capacidad operativa del Distrito para el procedimiento de chatarrización, los recursos existentes en el Fondo de reposición, la obligatoriedad, entre otros.

En cuanto a la segunda medida se pretende que la Secretaría Distrital de Movilidad realice en un término no mayor a 6 meses un estudio para determinar un cupo máximo de vehículos que podrán rodar por el Distrito Capital, luego del cual no se podrán otorgar más matriculas por parte de la autoridad competente, salvo que se proceda a la chatarrización de un vehículo mayor de 20 años.

Es preocupante para una ciudad como Bogotá un crecimiento de más 60.000 vehículos nuevos ingresando cada año a su malla vial, cuando ésta no tiene ni la capacidad operativa ni los recursos para absorber esa demanda, es más, actualmente está demostrado que ninguna ciudad en el mundo tiene la capacidad para aumentar su infraestructura vial al ritmo que lo hace el crecimiento del parque automotor; por lo que por la experiencia internacional se hace imperativo buscar alternativas para contrarrestar y desestimular este crecimiento acelerado, así como establecer la capacidad real de absorción de la demanda del automóvil que tendría Bogotá y las posibilidades de crecimiento de la malla vial de la misma, de manera planeada y concertada.

De igual manera, la norma traería como consecuencia de su entrada en vigor que luego de completado el cupo máximo de vehículos, el cupo adicional empezaría a costar, por lo que se empezaría a perpetrar la chatarrización de vehículos por fuera del Fondo de Reposición, es decir, sin recursos del impuesto de vehículos. Ello implicaría que una vez completado el cupo, para el ingreso de vehículos nuevos se deberá chatarrizar uno viejo, lo que obligaría a los particulares, en especial, a los concesionarios a que buscarán vehículos para su reposición.

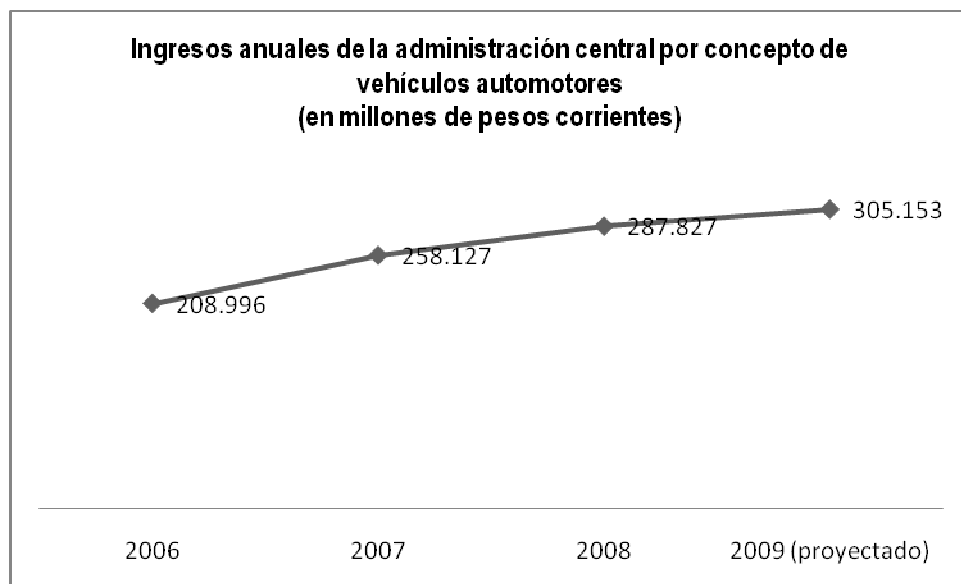


CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Por otro lado, el presente Proyecto de Acuerdo, en caso de ser aprobado, obligaría a la Administración Distrital a presentar a la ciudad un estudio de alternativas para restringir el rodamiento de vehículos matriculados en otras ciudades por la capital del país, esto con el fin de poner controles al esguince de la norma, toda vez que un ciudadano podría matricular su vehículo en un municipio vecino, y rodarlo por Bogotá sin tener en cuenta el cupo máximo.

Para el efecto podría pensarse en el establecimiento de peajes al interior de la ciudad (económicos), en los cuales los vehículos matriculados en otros municipios si quieren rodar por Bogotá deberán pagar cada vez que pasen por él. Este tipo de medidas compensaría el hecho de que vehículos que no se encuentran matriculados en Bogotá, por ende que no contribuyen a la ciudad con el impuesto de vehículos pero que sí ocupan la malla vial de la misma, contribuyan vía tasa. Sin embargo, sería la Secretaría Distrital de Movilidad la encargada de presentar a la ciudad este tipo de alternativas.

Por último, por medio del presente Proyecto de Acuerdo se crea el *Fondo de Reposición de vehículos particulares*, como una cuenta adscrita a la Secretaría Distrital de Hacienda, la cual se alimentará de los recursos del 3% del impuesto de vehículos automotores, establecido en los artículos 138 y subsiguientes de la Ley 488 de 1998. El histórico reciente de los ingresos de la Administración Distrital por concepto de éste impuesto se ilustra a continuación:





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Principio del formulario

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda-División de presupuesto

De conformidad con la grafica anterior se podría deducir que los recursos destinados al *Fondo de Reposición de vehículos particulares* del que habla el Proyecto de Acuerdo, estarían por el orden de \$10.000 millones de pesos aproximadamente al año para el cumplimiento de las metas anuales de reposición, sin perjuicio, como se dijo anteriormente, de que una vez establecido el cupo máximo de vehículos en la ciudad, la reposición se dará por la vía de los privados.

IV. IMPLICACIONES FINANCIERAS Y PRESUPUESTALES

Según lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 617 de 2000, es obligatorio establecer en los Proyectos de Acuerdo el impacto fiscal derivado de los mismos, en los siguientes términos:

“(…) Artículo 7º. 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 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, deberá 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 (...)”



CONCEJO DE BOGOTA, D.C.

De tal manera, habida cuenta de que el impuesto a los vehículos automotores de que habla la Ley 488 de 1998 es una renta nacional cedida a las entidades territoriales, sin destinación específica, lo que las convierte en rentas propias, y por ende, les corresponde a éstas definir su destinación; el presente Proyecto de

Acuerdo impacta en un 3% de esos recursos, en una suma proyectada para 2009 de cerca de 9 mil cien millones de pesos, los cuales irían al Fondo de Reposición de vehículos particulares creado en la presente normativa, el cual sin embargo haría parte del mismo presupuesto distrital.

En conclusión el impacto fiscal del presente Proyecto de Acuerdo en nada modifica el marco fiscal de mediano plazo presentado por la administración distrital y establecido en la Ley 617 de 2000.

V. COMPETENCIA

El Concejo Distrital de Bogotá es competente de conformidad con el Decreto Ley 1421 de 1994, el cual en su artículo 12 numerales 1 y 12 señala:

“ARTÍCULO- 12. Atribuciones. *Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley:*

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito. (...)

7. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente. (...)

12. Promover y estimular la industria de la construcción, particularmente la de vivienda; fijar los procedimientos que permitan verificar su sometimiento a las normas vigentes sobre uso del suelo; y disponer las sanciones correspondientes.

Igualmente expedir las reglamentaciones que le autorice la ley para la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda. (...)”

Por todo lo anteriormente expuesto, se justifica el presente Proyecto de Acuerdo, e invito de manera respetuosa a todos y todas las colegas para que acompañen esta iniciativa, que sin lugar a dudas contribuirá de manera explícita a mejorar el ambiente y la movilidad en la ciudad de Bogotá.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTA, D.C.

Cordialmente,

ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Concejal de Bogotá

Proyectó y elaboró: Carlos Quintana