

Extracto Informe Anual 2008

TEMA 2: Recomendaciones Generales sobre: POLÍTICAS DEPARTAMENTALES RELATIVAS A VEHÍCULOS QUE CIRCULAN EN MONTEVIDEO

Estas políticas departamentales son ejecutadas por distintos Departamentos, Divisiones de la Intendencia de Montevideo: Recursos Financieros, Administración de Ingresos Municipales, (Servicio de Ingresos Vehiculares), Acondicionamiento Urbano, División Tránsito y Transporte.

La vulneración de los derechos de titulares de vehículos que circulan en el Departamento han sido verificadas por parte de la DVM en las situaciones que se relatarán a continuación:

Análisis de situaciones planteadas:

- a) **Devolución de multas mal cobradas por servicio AUTOPARQUE:** Si bien en la DVM se registraron dos reclamos respecto a multas mal aplicadas y cobradas por parte de este servicio concesionado, se obtuvo información que cerca de trescientas personas se encontrarían en la misma situación. Los reclamantes fueron objeto de aplicación de una multa en el **mes de noviembre de 2007**, por imputación errónea de la infracción de tránsito “estar estacionados indebidamente”, siendo guinchados y cobrándoseles no sólo la multa sino también el guinchado y custodia del vehículo. Habiéndose reconocido por parte de la IMM que las multas estaban mal aplicadas, la devolución se genera en momento que la concesión a la referida empresa ya había vencido.

Aquí comienza un trasiego de los expedientes respectivos. Recién el 27 de junio de 2008 por resolución N° 2820/08 se autoriza la devolución de los importes incorrectamente percibidos, no obstante esta resolución estaba incompleta ya que no se establecía con cargo a qué se atendería este gasto. Este defecto es subsanado recién el 8 de setiembre de 2008, por parte de la resolución N° 3894/08.

La DVM realizó la recomendación N° 21/08 de fecha 3 de junio de 2008 dirigida a los Departamentos de Recursos Financieros y de Acondicionamiento Urbano para la devolución de los importes percibidos erróneamente. Esta resolución del Defensor del Vecino padeció similar trasiego que los expedientes de los damnificados, por lo que la administración incumple con la necesaria colaboración exigida por el Decreto 30592.

La Contaduría General tuvo importantes dificultades para instrumentar los pagos de referencia. Los pagos se efectivizaron el 12/12/08 a los dos reclamantes de la DVM, o sea **trece meses después de la aplicación de la multa en forma indebida**, esta devolución se realiza por el importe exacto abonado por los damnificados trece meses antes, **sin ningún tipo de reajuste**. Destacamos como en otras oportunidades la disparidad de criterios cuando es la IMM quien tiene que recuperar dinero, que cuando es ella que tiene que proceder a su devolución.

Este mismo inconveniente detectó la DVM en ocasión de obtener la revocación de la adjudicación de un permiso para la explotación de un quiosco que fue otorgado en malas condiciones a los adjudicatarios, sin conocimiento de éstos de la imposibilidad de uso del mismo por su estado (ver recomendación N° 22/08). Los adjudicatarios habían abonado derechos por casi un año, y se les presentó la misma dificultad para recuperar el dinero abonado a la IMM.

b) Vehículos quinchados por la IMM que tienen deudas pendientes por concepto de multas de tránsito.

La División Tránsito y Transporte dictó la resolución interna N° 16/08 de 9 de junio de 2008 que dispone: que en todo trámite ante los Servicios de Vigilancia, Transporte y Contralor de Registro de Vehículos, la persona gestionante no podrá tener pendiente de pago infracciones de tránsito respecto del vehículo de que se trate.

Esto llevó a que vehículos que fueron correctamente sancionados y quinchados por infracciones de estacionamiento indebido, que poseían multas impagas, permanezcan indebidamente retenidos por la IMM al impedir a sus propietarios recuperarlos a través del pago de la multa y los otros conceptos (quinchado y custodia) por dicha infracción. Esta retención se fundamenta en la resolución antes mencionada.

La DVM, recibió únicamente un reclamo sobre este tema, a pesar que existiría un buen número de vehículos en esta situación. Por resolución N° 24/08 de 19 de setiembre de 2008 el Defensor del Vecino recomendó a la División Tránsito y Transporte se habilitara el pago de la multa aplicada al vehículo retenido, la devolución del mismo a su propietario, sin cobro de gastos adicionales devengados por la retención ilegítima del bien.

Parece interesante traer algunos de los argumentos manejados en dicha recomendación:

- la medida es violatoria del precepto contenido en el art. 32 de la Constitución de la República en tanto ampara el derecho de propiedad.
- que la retención del vehículo como medida coactiva para el logro del pago de las deudas pendientes, es indebida en tanto no existe una orden judicial que la habilite.
- que justamente de existir deudas pendientes con la IMM como es el caso deben seguirse los procedimientos judiciales establecidos por la normativa vigente
- que además esta retención ilegítima está generando un cargo adicional que en consecuencia deviene ilegítimo por la forma en que es originado
- que medidas como la que nos ocupa pueden derivar en juicios contra el Estado con la consabida pérdida económica que puede implicar para las arcas municipales en caso de resultar perdidosos.
- que se comparte la necesidad de encontrar mecanismos para combatir la evasión, como ocurre en el caso que nos ocupa, pero dentro de los procedimientos que el ordenamiento jurídico contemple.

Cabe resaltar además la preocupación que genera a esta Defensoría que medidas inhibitorias de este tipo provengan de resoluciones internas, sin intervención de las jerarquías correspondientes, a pesar del conocimiento que de dicha disposición puedan tener.

A la fecha de cierre, el vehículo de marras y los demás en esta situación permanecen en la misma situación irregular. La recomendación se encuentra en la División Tránsito y Transporte en la Asesoría Legal de la misma.

- c) Vehículos robados o siniestrados cuyos propietarios no concretaron en tiempo la gestión de denuncia del hecho ante la IMM para el cese de la presunción de circulación.

La normativa departamental vigente establece una presunción de circulación de vehículos matriculados en el Departamento de Montevideo, que habilita la generación del tributo de patente de rodados. Los propietarios de vehículos pueden destruir la presunción de circulación vigente, teniendo la carga de probar ante la IMM determinados extremos, en los plazos y según los procedimientos que fijan los distintos decretos que regulan el tema. Ello permitirá entonces eximirlos de su obligación tributaria de abonar la patente de rodados del vehículo de su propiedad, como así también de la guarda del mismo liberándolos de responsabilidad en caso de infracciones de tránsito cometidas posteriormente.

Si bien la normativa vigente ha venido ampliándose, a efectos de incorporar el reconocimiento de distintas situaciones, de acuerdo a los planteamientos registrados en la DVM se ha podido constatar:

- La falta de conocimiento por parte de los propietarios de vehículos de dicha normativa y las condicionantes de carácter formal que la misma les impone.
- La falta de divulgación por parte de la IMM de dichas normas y especialmente por parte de uno de los servicios municipales involucrados: el Servicio de Ingresos Vehiculares.
- Las coincidencias en el destaque por parte de los reclamantes de **grandes dificultades padecidas** por los contribuyentes para concretar, formalizar, tramitar, y en definitiva obtener una respuesta “debidamente fundada y justa” a las gestiones ante dicho servicio. Ej. criterios sumamente restrictivos para admitir medios probatorios para destruir la presunción que nos ocupa, así como en la resolución definitiva respecto a las gestiones.
- Vale agregar que es reconocida la dificultad que resulta de aportar una prueba negativa como en este caso “la no circulación” que ha llevado a que en la doctrina jurídica algunos autores la denominen “probatio diabólica”.
- El cobro de una multa equivalente a un año de patente para aquellos que fueron objeto de robo (no tienen seguro) y que realizan el trámite fuera del plazo establecido por el decreto departamental N° 31688 art. 20.

En definitiva, la DVM detecta que se generan situaciones de extrema injusticia con aquellos contribuyentes a los que se le agrega a la perjuicio de haber perdido el vehículo de su propiedad, la continuidad en la generación en el tributo de patente de rodados indefinidamente.

- d) Reempadronamiento de vehículos en otros Departamentos

La resolución N° 527/08 de 11/02/08 aprobó los requisitos que deben cumplir los titulares de vehículos matriculados en el Departamento de Montevideo que pretendan reempadronar los mismos en otros Departamentos.

Los reclamos recibidos en esta DVM han permitido detectar respecto a esta disposición lo siguiente, destacándose que además esto le es requerido una vez formalizado el reempadronamiento en otro Departamento:

- ✓ Que entre los requisitos que se exige se encuentra estar al día en el pago de **TODOS** los tributos municipales de los que fueran sujetos pasivos por cualquier concepto. Asimismo, se exige **no ser titulares de convenios**

vigentes por refinanciación de tributos o precios municipales por cualquier concepto, en caso de serlo deberán ser abonados en forma previa a su presentación ante el Servicio de Ingresos Vehiculares.

- ✓ Que en el numeral 4° de dicha resolución se disponen comunicaciones internas a nivel de la Intendencia de Montevideo, no procediendo a comunicar al Congreso de Intendentes para su debido conocimiento por parte de las demás Intendencias. A esto se suma que la resolución entró en vigencia a partir de su firma, procediéndose a su inmediata aplicación, dificultando entonces el conocimiento por parte de los usuarios también.

Estos extremos generan que aquellos titulares de convenios de pago **por cualquier concepto aún estando al día** se ven impedidos de dar de baja a las matrículas de sus vehículos ya reempadronados en otros Departamentos. Lo mismo en cuanto a hacer extensivo estos requisitos a la inexistencia de deudas en otros tributos que nada tienen que ver con el de patente de rodados.

En el segundo caso, la falta de información por parte de otras Intendencias receptoras del pedido de reempadronamiento respecto a las exigencias establecidas en la resolución llevaron a admitir los trámites, generándose luego el impedimento de dar de baja en Montevideo, quedando entonces obligados a una doble tributación por un mismo impuesto.

La DVM entiende que los requerimientos anotados son excesivos, en tanto exceden ampliamente los argumentos de preservar que los vehículos tributen en el Departamento que circulan preponderantemente, y en consecuencia no tienen una fundamentación basada en un criterio de una tributación justa.

Aquellos contribuyentes afectados por las situaciones mencionadas se encuentran así en un camino sin salida, frente a la intransigencia de las Intendencias de allanar una vía de solución para los mismos, manteniendo la doble percepción de un impuesto en forma improcedente.

Este tema deberá analizarse además a la luz de la recientemente aprobada Ley N° 18.456, de 22 de diciembre de 2008, aún sin reglamentar.

e) Patente de rodados

Largos años de debate y disputas políticas entre los Gobiernos Departamentales, por los recursos resultantes del cobro de la patente de rodados, sin definiciones a la vista, han tenido como víctimas a los contribuyentes de dicho impuesto de todo el país. El episodio por todos conocido y padecido por los ciudadanos del país entero denominado “la guerra de las patentes” y las consecuencias que la falta de voluntad política proyectada a lo largo de los años por distintos Gobiernos Departamentales, tienen a los propietarios de vehículos de todo el país como “rehenes”.

La agudización de tal enfrentamiento ha derivado además este último año en acciones directas en contra de los titulares de vehículos (p.ej: fiscalizaciones de documentación de carácter privado, trabas múltiples a reempadronamientos).

En esta temática, y ante el estado de la situación actual, la DVM ha detectado que se hace imprescindible transparentar información, hacerla llegar a la población a fin de involucrar debidamente a la ciudadanía en una discusión en la que se ha visto excluida por el poder político. No obstante ello, esta exclusión no impidió que se pretendiera trasladar responsabilidad en la cuestión a los contribuyentes.

En un tema de apariencias tan intrincado, empecemos por el principio preguntándonos **¿qué es la patente de rodados?** La patente de rodados es un

impuesto e impuesto es conforme al Código Tributario todo tributo cuyo presupuesto de hecho **es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente**. El TOTIM por su parte lo define como la prestación pecuniaria que el Gobierno Departamental exige imperativamente a los contribuyentes **sin contraprestación determinada**.

De aquí que la patente de rodados **no tiene como contrapartida el mantenimiento o desgaste del pavimento y demás servicios, como reiteradamente se ha manifestado a la opinión pública. Este es un elemento esencial para diferenciarlo de la “tasa” que requiere que se haga una prestación específica del servicio hacia el contribuyente no bastando la mera existencia y funcionamiento del servicio y que su producto tenga por destino directo el servicio público correspondiente**.

En realidad dicho impuesto presenta una doble característica que relaciona por una parte la riqueza por la titularidad de un vehículo de transporte y el hecho generador que se verifica por la circulación del vehículo en un departamento. Ambos aspectos han sido objeto de discusión: la manera de fijar el valor de esa riqueza y la forma de constatar la habitualidad de la circulación en un departamento.¹

La Defensoría del Vecino de Montevideo **defiende plenamente las autonomías departamentales** y el respeto de los recursos genuinos de cada uno de ellos, de los cuales incuestionablemente las patentes de rodados forman parte (art. 297 de la Constitución de la República y art. 46 de la Ley Orgánica Municipal). Por supuesto, **siempre que las mismas sean ejercidas en el máximo respeto de los derechos fundamentales de sus habitantes**.

La Defensoría del Vecino de Montevideo pretende sumar a una reflexión a la sociedad civil directamente afectada por el devenir de los años sin una solución adecuada y por el recrudescimiento de las medidas que trasladan la responsabilidad de la dirigencia política a los ciudadanos dejándolos indefensos frente a un accionar arbitrario de las Administraciones Departamentales.

Es así que la Defensoría del Vecino de Montevideo ha hecho el ejercicio de pensar la forma de involucrar a otros ámbitos, en la propuesta de soluciones que le brinden a los ciudadanos certeza jurídica, a través del libre ejercicio de las herramientas democráticas que el ordenamiento jurídico establece en su amparo.

Se entiende que es tiempo de generar un canal para dar paso a las opiniones de los expertos, transparentar información, conocimientos, hacerlos circular ya que **una sociedad informada puede defenderse mejor**. La convocatoria a medios académicos, a organizaciones sociales afectadas, con el fin de generar una masa crítica, brindando todos los elementos para involucrar en la búsqueda de una solución a los directamente afectados. En definitiva, **una ciudadanía pro-activa, que indique el camino para la defensa de sus legítimos derechos como contribuyentes**.

“La guerra de las patentes”

Al no haber acuerdo político a nivel del Congreso de Intendentes, cada Gobierno Departamental en el libre ejercicio de su autonomía debe responder frente a sus contribuyentes por una política fiscal justa y equitativa.

Un capítulo especial y destacado en este conflicto es el relativo a los contribuyentes montevideanos del tributo de patente de rodados

¹ La ley 18.456 establece que el hecho generador lo configura el domicilio permanente del titular del vehículo.

Resulta evidente la vulneración de sus derechos y por tanto la responsabilidad del Gobierno Departamental de Montevideo en ello. No quedan dudas de que los montos que en Montevideo se abonan superan la media de otros departamentos. Esta afirmación es posible de sostener aún en la imposibilidad que tuvo la Defensoría del Vecino de Montevideo en obtener información respecto a las tablas de valores vigentes en todo el país, de modo de poder realizar un estudio comparativo y transparentar la información pública inherente al tema.

Frente a los reclamos de los damnificados la única respuesta que al respecto obtienen los contribuyentes y la propia Defensoría del Vecino de Montevideo de las autoridades del Departamento de Recursos Financieros es que el aforo de los vehículos no rige desde 2002 para la determinación del monto de la patente. ***En consecuencia, independientemente de los parámetros que se aplique para fijar la patente, se ha puesto a los contribuyentes montevideanos en una situación incierta, indefensa y comparativamente excesiva en relación a los contribuyentes de otros departamentos del país.***

Si bien consideramos un avance el acuerdo arribado en el Congreso de Intendentes respecto a los vehículos 0 km., es notoria la inequidad que se opera respecto a los vehículos de mayor antigüedad, no comprendidos en este acuerdo, resultando más notoria aún dicha diferencia en el Departamento de Montevideo.

El incumplimiento de la promocionada y prometida rebaja del 20% en los valores de las patentes de rodado montevideanas, sustituida por un descuento del 10% por pago contado y eliminación de ajuste del IPC para el año 2009, es otro aspecto que se suma al panorama planteado.

En cuanto a los ***vehículos matriculados en otros departamentos*** es dable señalar:

Ante las distintas amenazas divulgadas a través de los medios de prensa, por parte de autoridades municipales, concretadas en procedimientos en los cuales no resulta claro qué tipo de infracción se pretende imputar al responsable del vehículo, en este sentido la Defensoría del Vecino de Montevideo advierte sobre el riesgo de violentar el principio de libre circulación protegido por la Constitución de la República.

Es cuestionable el trato a los contribuyentes de patente de rodados de otros departamentos sean estos residentes en Montevideo (con la amplitud de la casuística que puede generarse) o meros visitantes. En todos los casos, deberían circular provistos de un número de documentos de carácter privado y certificaciones notariales por si son interceptados por el contralor departamental de matrículas de otros Departamentos. Es más, se distrae al personal inspectivo de tránsito, desde ya extremadamente insuficiente, de una función vital para la seguridad del tránsito montevideano, para el cotejo de documentación de carácter privado de los conductores (para lo cual no tendrían además competencia).

Entre las vulneraciones de derechos que esta situación provoca, observamos también que la menor recaudación municipal, producto de la emigración a otros departamentos, afecta los ingresos de la IMM, y por lo tanto la calidad de los servicios que recibe toda la población del departamento. Por lo que podríamos pensar que una política tributaria más justa que recupere contribuyentes de patente de rodados, redundaría en una mejor recaudación y por lo tanto en la posibilidad de una mejor atención de aquellas de servicios municipales que carecen de los recursos necesarios.

RECOMENDACIONES:

2.A. En relación a la presunción de circulación que sostiene el cobro de la patente de rodados:

2.A.1. Flexibilizar el procedimiento para posibilitar la baja de aquellos vehículos robados, que no comunicaron en tiempo a la IMM el hecho, por medio de declaración jurada de no circulación desvinculándolo del auto suspendiendo la generación de patente, y coordinar con los servicios de fiscalización el control sobre los vehículos en esa situación.

2.A.2. Implementar la coordinación IMM (Servicio de Vigilancia) con la Policía para notificación de los hurtos, obtención de certificado policial de que no se recuperó e información a los denunciantes en la Seccional del plazo que tienen para denunciar en la IMM.

2. B. En relación a la devolución de importes indebidamente cobrados por la IMM a contribuyentes

2.B.1. Que el procedimiento de devolución de importes indebidamente cobrados por la IMM a sus contribuyentes se haga con celeridad e inmediatez, y en aquellos casos que se supere los plazos reglamentarios de tramitación se devuelvan los importes ajustados por IPC.

2.C. En relación a la res. 16/08 de la División Tránsito y Transporte y a su aplicación.

2.C.1. Se proceda a revisar la juricidad de la res. 16/08 de 9/6/08 dictada por la División Tránsito y Transporte, en su total aplicación a las distintas situaciones por ella abarcadas, suspendiéndola mientras se realiza dicho análisis.

2.C.2. Habilitar la devolución de los vehículos indebidamente retenidos, previo pago de la multa y el guinchado correspondiente, en las situaciones indicadas en este capítulo, sin el costo adicional de la custodia del mismo, por considerarse ilegítima la retención.

2.D. En relación a la res. 527/08 de 11/2/08

2.D.1. Revisar las situaciones de doble empadronamiento planteadas previas al efectivo y documentado conocimiento de la citada resolución por las 18 Intendencias restantes.

2.D.2. Acordar un mecanismo de solución a nivel del Congreso de Intendentes para los casos de doble tributación mencionados.

2.D.3. Limitar únicamente al pago del impuesto de patente de rodados las exigencias de estar al día con su pago.

2.D.4. Eliminar el lit. c) de la precitada resolución.

2.D.5. Analizar la procedencia de la citada resolución a la luz de la recientemente aprobada ley N° 18.456.

2.E. En relación a la patente de rodados.

2.E.1. Ajustar los montos de las patentes de rodados de acuerdo a criterios equitativos y de justicia tributaria.

2.E.2. Que en los procedimientos de fiscalización en el Departamento de Montevideo se respete y garantice el principio de libre circulación de carácter Constitucional.

2.E.3. Que hasta tanto no se arribe a un acuerdo político en el marco del Congreso de Intendentes, que se traduzca en normas claras en este tema no se adopten medidas contra los responsables de los vehículos que circulan en este Departamento, salvo en aquellos casos de infracciones de tránsito previstas en el Digesto Municipal.²

² Esto habrá de resolverse ahora en el marco de la ley de empadronamientos aprobada al cierre de este informe.