

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 21-05-2013 10:28

Al Contestar Cite Este No.: 2013IE0041526 Fol:9 Anex:0 FA:0

ORIGEN 80112-OFICINA JURIDICA / ALBA DE LA CRUZ BERRIO BAQUERO

DESTINO 80116-DESPACHO DEL VICECONTRALOR / CARLOS FELIPE CORDOBA LARRARTE

ASUNTO CONCEPTO

OBS

80112

Bogotá, D.C.,

2013IE0041526



Doctor
CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE
Vicecontralor General de la República
Ciudad

ASUNTO: MULTAS DE TRÁNSITO.

La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro.

Respetado Doctor Córdoba:

1.- ANTECEDENTES

Recibimos el 26 de abril de 2013 el oficio IE0032753, fechado el mismo día, donde nos solicita reconsideración del Concepto Jurídico N°. EE19878 de abril 04 de 2006 donde se concluyó lo siguiente:

De esta manera, podemos sostener que las rentas que han sido cedidas por la Nación a los entes territoriales no hacen parte de los bienes o fondos de la Nación y por ello, en principio, no corresponde su vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República sino a la respectiva Contraloría territorial. (Subrayado nuestro).

El ente de control fiscal competente para la vigilancia y control fiscal de los bienes o fondos se determina por la naturaleza de los recursos que se pretenda vigilar o controlar. La Cláusula General de Competencia para los entes de vigilancia y control fiscal tiene como pilar la naturaleza de los recursos públicos.

Los recursos cedidos por la Nación a los entes territoriales pertenecen a las respectivas entidades territoriales y por tanto, en principio, corresponde la

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

vigilancia y control fiscal a la Contraloría territorial respectiva de acuerdo a lo contemplado por el artículo 272 de la Constitución Política.

No sobra anotar, como lo ha advertido en otras oportunidades esta Oficina, si se llegaren a comprometer recursos del Sistema General de Participaciones, a la Contraloría General de la República le correspondería el control, seguimiento y verificación de su uso legal, en concordancia con lo ordenado por la Ley 715 de 2001.

Ese Despacho requiere un nuevo pronunciamiento, teniendo en cuenta algunas Sentencias de la Corte Constitucional, como también, de varios conceptos del Consejo de Estado.

Con base en la Jurisprudencia y Doctrina que adelante se expone, presentan las siguientes inquietudes:

a) Si se concluye por parte de su Despacho que la competencia fiscal de los recursos provenientes de las multas de tránsito radica en la CGR, la competencia es exclusiva, prevalente –Concurrente?

b) Si se concluye que la Competencia para la vigilancia fiscal de los recursos provenientes de las multas de tránsito radica en la contraloría del ente territorial en la cual se encuentra el organismo de tránsito donde se cometió la infracción, ¿Qué ocurre en el caso de aquellas multas que son impuestas sobre las vías nacionales por parte del personal de la Policía Nacional de Colombia adscrito a la Dirección de Tránsito y Transporte, de las cuales le corresponde el cincuenta por ciento (50%) a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional; la vigilancia de dichos recursos le correspondería a la CGR? En caso afirmativo ¿En qué momento procede la vigilancia fiscal, cuando el recaudo por concepto de multas de tránsito están en las arcas del ente Municipal o cuando ingresen al presupuesto de la Policía Nacional?

Ello es importante determinarlo, a fin de evitar que las mismas puedan caducar o prescribir, teniendo en cuenta que la autoridad de tránsito es quien está investida de jurisdicción coactiva para el respectivo cobro".

Destacamos del estudio efectuado por esa Dependencia lo que sigue:

Ley 769 DE 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones".

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

ARTÍCULO 159. CUMPLIMIENTO. Modificado por el art. 26, Ley 1383 de 2010, Modificado por el art. 206, Decreto Nacional 019 de 2012. La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando ello fuere necesario y prescribirán en tres años contados a partir de la ocurrencia del hecho y se interrumpirá con la presentación de la demanda.

PARÁGRAFO 1o. Las autoridades de tránsito adoptarán las medidas indispensables para facilitar el pago y el recaudo de las multas y demás derechos establecidos a su favor.

PARÁGRAFO 2o. Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción. El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional adscrito a la Policía de carreteras, se distribuirá el 50% para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el 50% para apoyar la capacitación del personal de la policía de carreteras y los planes de educación y seguridad vial que adelanta esta Especialidad a lo largo de la Red Vial Nacional.

ARTÍCULO 160. DESTINACIÓN. De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas.

CORTE CONSTITUCIONAL

"... se advierte que respecto de los recursos de origen nacional, existe prevalencia del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, en aras de garantizar el adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la Nación. Otra cosa sucede con los denominados "recursos propios" de las entidades territoriales, que se encuentran constituidos, por los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes de su propiedad o, las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias (impuestos, tasas y contribuciones propias), pues en estos casos se puede hablar de una intervención excepcional de la Contraloría General, como quiera que se trata del manejo de sus propios asuntos, aquellos que les conciernen y son de su esencia, no de otra manera se podría hablar de autonomía de las entidades territoriales".¹

¹ Sentencia C-172 de 2002. **En torno al control fiscal excepcional** esta Corporación expresó en sentencia C-403 de 1999: "Entonces, se observa que existe un control concurrente del nivel nacional con el nivel regional y local sobre los recursos que provienen de los ingresos de la Nación, siendo el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración, sin que se pueda predicar por esto exclusión o indebida intromisión del nivel nacional en la administración territorial. Al contrario, a juicio de la Corte, es el desarrollo adecuado del artículo 228 de la Constitución Política, que impone el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley." Así las cosas, se advierte que respecto de los recursos de origen nacional, existe prevalencia del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, en aras de garantizar el adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la Nación. Otra cosa sucede con los denominados "recursos propios" de las entidades territoriales, que se encuentran constituidos, por los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes de su propiedad o, las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias (impuestos, tasas y contribuciones propias), pues en estos casos se puede hablar de una intervención excepcional de la Contraloría General, como quiera que se trata del manejo de sus propios asuntos, aquellos que les conciernen y son de su esencia, no de otra manera se podría hablar de autonomía de las entidades territoriales. "En este sentido, la Corte ha manifestado: "...para que se mantenga vigente la garantía de la autonomía territorial, se requiere que al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales puedan ser administrados libremente. De otra forma, sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía constitucional". "Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento y recursos de crédito-, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar en las rentas nacionales. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que admiten un mayor grado de inferencia por parte del nivel central del gobierno. "Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en sentido

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

(...)

"... Es claro entonces, que el control de excepción que establece la norma acusada, no puede referirse a los dineros que transfiere la Nación a cualquier título a las entidades territoriales, porque en estos casos la Contraloría General de la República, como órgano superior del control fiscal del Estado, no requiere ninguna clase de autorización, ni solicitud, porque se trata de intereses de carácter nacional y, los recursos que se les transfieran, a pesar de que ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, no por eso pierden su esencia y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del Estado (art. 2 C.P.)."

(...)

5. Competencia concurrente de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales para la vigilancia de la gestión fiscal.

Con todo, como las entidades territoriales participan de los ingresos nacionales en la forma prevenida en la Constitución y la ley, nada se opone a que la Contraloría General de la República desde el punto de vista material, ejerza el control fiscal sobre los fondos o bienes de la Nación que les sean transferidos a aquellas a cualquier título, como quiera que el artículo 267 de la Carta, sin distinción alguno atribuye a la Contraloría General de la República esa vigilancia.

Sin embargo, es claro que el ejercicio simultáneo del control fiscal por la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales en relación con la gestión pública que se cumple por las entidades territoriales, constituiría una innecesaria duplicidad de funciones, que además de multiplicar su costo en nada contribuiría a la eficacia ni a la eficiencia y celeridad de la función administrativa, por lo que se impone admitir que la Constitución no puede ser interpretada para conducir a ese resultado.

(...)

Por otra parte, no resulta admisible una interpretación según la cual cuando se trate de la administración y manejo de fondos o bienes de origen nacional la Contraloría General de la República ejerza de modo privativo, exclusivo y excluyente, el control y la vigilancia de la gestión fiscal aún cuando esos fondos o bienes hubieren sido transferidos por la Nación a las entidades territoriales, pues ello equivaldría a ignorar la existencia del artículo 272 de la Carta, como si existiera tan sólo el artículo 267, inciso primero de la misma. Y, del mismo modo, resulta igualmente inadmisibles las interpretaciones contrarias, que llevarían entonces a aceptar que transferidos fondos o

estricto, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o de las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias como impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador" (Sent. C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "Es claro entonces, que el control de excepción que establece la norma acusada, no puede referirse a los dineros que transfiere la Nación a cualquier título a las entidades territoriales, porque en estos casos la Contraloría General de la República, como órgano superior del control fiscal del Estado, no requiere ninguna clase de autorización, ni solicitud, porque se trata de intereses de carácter nacional y, los recursos que se les transfieran, a pesar de que ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, no por eso pierden su esencia y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del Estado (art. 2 C.P.)."

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

bienes de la Nación a las entidades territoriales, en la vigilancia de la gestión fiscal de estas no podría tener ninguna competencia la Contraloría General de la República.

(...)

Así, se impone entonces una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 267, inciso primero, 272 y 286 de la Carta, de la cual se desprende como conclusión la existencia de una competencia concurrente, para desechar la pretendida competencia privativa sobre el control de la gestión fiscal en este caso y, en tal virtud, ha de aceptarse que no pueden ejercerse simultáneamente esas funciones por la Contraloría Territorial y la Contraloría General de la República. Es pues, claro que el fundamento de la exequibilidad de la norma acusada no lo es el control excepcional sino, en forma directa, el que se desprende de los artículos 267 inciso primero, 272 y 286 de la Carta.

Así las cosas, no encuentra entonces la Corte que resulte inexecutable lo dispuesto por el artículo 5º numeral sexto del Decreto - Ley 267 de 2000, como quiera que bien puede el legislador establecer competencias prevalentes, como lo hizo en este caso y en nada se vulnera norma alguna de la Constitución cuando para este efecto ordena que exista coordinación entre las actividades que cumplan para la vigilancia de la gestión fiscal tanto la Contraloría General de la República como las Contralorías Territoriales.

Corte Constitucional -Sentencia C-321 de 2009

4.3.2. Naturaleza jurídica de las multas, su propiedad y regulación

Las multas impuestas por causa de infracciones de tránsito, son rentas cedidas de la Nación a los entes territoriales, las cuales no gozan de la reserva municipal ni departamental de determinación y administración predicable de los ingresos tributarios. Así lo confirmó la Corte Constitucional al indicar que:

“La **fuerza externa o exógena** de la renta sería aquella que proviene de la Nación a título de transferencia como el situado fiscal, las participaciones, los derechos por regalías y compensaciones, las **rentas cedidas**, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, los restantes mecanismos que para estos efectos diseñe el legislador. Por supuesto que sobre estos ingresos la ley tiene un mayor grado de injerencia, con la natural pero justificada afectación de la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

La facultad constitucional de intervención del legislador en la determinación del uso y administración de las rentas cedidas a los entes territoriales en materia de tránsito fue avalada por la Corte en sentencia C-925 de 2006, cuando señaló:

“En relación con el primer aspecto, la dualidad de poderes tributarios dispuesta por la Carta Política permite que puedan predicarse dos fuentes diferenciadas de financiación. La primera, de carácter exógeno, está conformada por la transferencia o cesión de las rentas nacionales y la participación en recursos derivados de regalías o compensaciones. En relación con fondos de esta naturaleza, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que “admiten una amplia intervención del legislador dado que, en última instancia, se trata de fuentes de financiación nacionales. En particular, la Corte ha señalado que nada obsta para que la ley intervenga en la definición de las áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

que la destinación sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación.”²

Corte Constitucional -Sentencia C-541 de 2011

Según lo insinúa la demanda, y se derivaría además de las distinciones realizadas en el punto anterior, la validez constitucional de estas reglas dependería de lo que pudiera definirse sobre a qué nivel territorial (la Nación o los departamentos, distritos y/o municipios) corresponde la propiedad de esos recursos. Empero, el texto superior no se pronuncia de manera específica sobre este aspecto, pues su artículo 360 le atribuye esa propiedad al Estado, concepto jurídico dentro del cual caben todos los distintos niveles de nuestra división política, y respecto de las entidades territoriales se limita a señalar que ellas tienen un derecho a participar de tales regalías y compensaciones.

Ahora bien, en relación con el régimen jurídico de los recursos que a diverso título administran las entidades territoriales, la jurisprudencia de este tribunal ha distinguido entre las denominadas *fuentes exógenas*, es decir aquellos fondos que originalmente pertenecen a la Nación, dentro de los cuales pueden citarse las transferencias, el situado fiscal, las compensaciones y las rentas cedidas, y los que para todos los efectos son recursos propios de aquéllas, denominadas *fuentes endógenas*, tales como las rentas derivadas de la explotación de bienes de su exclusiva propiedad o las que se originan en el recaudo de tributos (impuestos, tasas y contribuciones) pertenecientes a la respectiva entidad territorial.

Esta clasificación ha sido planteada de manera reiterada y uniforme por la jurisprudencia constitucional en múltiples fallos dentro de los cuales pueden destacarse las sentencias C-219 de 1997, C-447 de 1998, C-364 y C-1112 de 2001 y entre las más recientes, las C-925 de 2006, C-321 de 2009 y C-937 de 2010, en las que también se ha explicado que, en relación con el uso e inversión de los recursos catalogados como *fuentes exógenas*, es admisible un mayor grado de autonomía legislativa que en relación con aquellos considerados como *fuentes endógenas*.

Por ejemplo, en relación con los alcances del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República frente a los recursos considerados *fuentes exógenas*, expuso esta corporación que *"no requiere ninguna clase de autorización, ni solicitud, porque se trata de intereses de carácter nacional y, los recursos que se les transfieran, a pesar de que ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, no por eso pierden su esencia y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del Estado (art. 2, C.P.)*.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejera ponente: SUSANA MONTES DE ECHEVERRI, Bogotá, D.C., agosto cinco (5) de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 1589.

2. Naturaleza jurídica de las multas. Estatuto Orgánico del Presupuesto

² Sentencia C- 321 de 2009. La segunda fuente de financiación de las entidades territoriales son las de carácter endógeno, categoría que corresponde al término "recursos propios" utilizado por la Constitución al momento de definir el ámbito de autonomía fiscal de las regiones. Al respecto, la Corte ha considerado que son recursos propios de las entidades territoriales los "que se originan y producen dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de sus decisiones políticas internas. En consecuencia, son recursos propios tanto los que resultan de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva, como las rentas tributarias que surgen gracias a fuentes tributarias – impuestos, tasas y contribuciones – propias".

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

Dentro del marco normativo aplicable al problema jurídico objeto de la consulta, es relevante revisar el tratamiento presupuestal de las multas, en general, en la medida en que la constitucionalidad de la distribución efectuada por el legislador está directamente relacionada con su naturaleza jurídica.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto clasifica este tipo de ingresos de la siguiente forma:

"Artículo. 27.-Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las **multas** (L. 38/89, art. 20; L. 179/94, art. 55, inc. 10, y arts. 67 y 71)."

En consecuencia, las multas son ingresos no tributarios que forman parte integral del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales; por consiguiente, no participan de las características y del tratamiento legal que los tributos reciben en razón a su naturaleza, tema éste que ha sido ampliamente debatido en la Corte Constitucional.

En la Sentencia C-495 de 1998, a propósito de una disposición contenida en el Decreto Ley 1344 de 1979, modificada por el artículo 112 de la Ley 33 de 1986, en la cual el legislador estableció que las entidades territoriales debían destinar los recursos **recaudados por concepto de multas de tránsito a planes de educación y seguridad vial**, esa Corporación no sólo aclaró que las multas son ingresos no tributarios, sino que precisó que el legislador tiene plenas facultades para establecer, sin violar la autonomía constitucional de las entidades territoriales, el destino de dichos recursos en tanto son rentas de carácter nacional puesto que su fuente es el Código Nacional de Tránsito.

Dijo la Corte:

"Es claro, entonces, que **las multas constituyen un ingreso no tributario** y que su destinación no vulnera el artículo 359 de la Constitución, porque la prohibición en él contenida se predica exclusivamente de las rentas tributarias nacionales.

"Si bien la ley puede autorizar que estas multas se cobren por los organismos territoriales donde se comete la infracción, **no por ello se desnaturaliza la fuente de su origen que sigue siendo el Código Nacional de Tránsito Terrestre.**

"En consecuencia, no quebranta el legislador la autonomía tributaria municipal o **distrital cuando le asigna a una renta nacional una destinación especial.**

"En el caso que nos ocupa, **la referida cesión quedó condicionada a que la renta se empleara en los planes de tránsito, educación y seguridad vial.** Por lo tanto, dicha condición pervive, sin que por ello, se vulnere la autonomía de las entidades territoriales beneficiarias de aquélla.

"Por lo demás, no debe olvidarse que tanto la Constitución anterior (art. 76-24) como la actual (art. 150-25) **buscaron unificar por vía legislativa las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República y, por consiguiente, lo relativo a la regulación de las conductas constitutivas de infracción de tránsito y su sanción.** De este modo, en razón de la protección que para los intereses públicos generales representa la educación y la seguridad vial es razonable la destinación impuesta por la normatividad acusada." (Negrilla fuera del texto original).

En el mismo sentido, en la Sentencia C-385 de 2003⁵, la Corte analizó la constitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2002,⁶ y declaró la exequibilidad de la distribución de los recursos efectuada en el Código.

A continuación, la Sala se permite transcribir algunos apartes de la sentencia C-385, que resultan pertinentes para analizar la consulta formulada:

a) Régimen aplicable a la Federación Colombiana de Municipios:

"La Federación Colombiana de Municipios, persona jurídica sin ánimo de lucro, creada por esos entes territoriales, si bien se rige por normas de derecho privado para otros aspectos, en cuanto hace al ejercicio de la función pública que le autoriza el artículo 10 de la ley 769 de **2002 para la implementación y mantenimiento actualizado a nivel nacional del sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, se encuentra sometidas a las normas propias**

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

del derecho público, como quiera que la Sentencia C-671 de 1999, se advirtió expresamente que en tales casos, se repite "el **ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales** según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias." (Negrilla fuera del texto original).

b) Potestad del legislador para distribuir los recursos derivados de las multas y sanciones previstas en el Código Nacional de Tránsito.:

"(...) tampoco resulta contrario a la Carta Política que para ese propósito específico **se asigne a la entidad mencionada el 10% proveniente de dichos recursos para la "administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado"**, sin que pueda ser inferior "a medio salario mínimo diario legal vigente", pues como salta a la vista, el cumplimiento de la función a que se ha hecho referencia necesita que el **ente autorizado para ejercerla se le dote de recursos con esta finalidad.**"

Aunque la Corte Constitucional no haya hecho expresa alusión al tema relativo a la cesión que de estas rentas hizo el legislador a las entidades territoriales, la declaración de exequibilidad de la distribución de estos recursos realizada por el legislador, permite concluir que dicha Corporación conservó la tesis central de la Sentencia C-495/98, en el sentido de que los recursos que se recaudan por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito son ingresos corrientes de la Nación cedidos a los entes territoriales, los cuales deben ser aplicados a los fines previstos por el legislador.

La Sala comparte la posición asumida por la Corte Constitucional en el sentido de que es al legislador al que le compete establecer **la distribución de una renta que en principio es de la Nación, tal es el caso de los recursos derivados de la aplicación del régimen sancionatorio previsto en el Código Nacional de Tránsito.**

En este contexto, es claro para la Sala que el legislador **cedió a los entes territoriales el 90% de los recursos que ingresen por concepto de sanciones pecuniarias, destinando el remanente para la implementación y sostenimiento del sistema de información.**

Entonces, no puede interpretarse jurídicamente que el legislador le hubiere asignado o cedido el 10% de los recursos provenientes de las multas y sanciones por infracciones de tránsito a la Federación Colombiana de Municipios; la asignación de estos recursos está dada en función de la creación y mantenimiento del sistema de información que el legislador consideró como necesario implementar. Es decir, deben utilizarse siempre en implementar el sistema y en mantenerlo en adecuado funcionamiento, mejorando la tecnología aplicada al logro del fin perseguido, estableciendo mejores métodos de control, creando nuevas oficinas para facilitar su funcionamiento, prestando el mejor servicio a los municipios para realizar el mayor recaudo de tales recursos y realizando las demás gestiones tendientes al logro en mejores condiciones de la finalidad buscada. Por lo mismo, siempre debe estar en evolución, actualización y mejoramiento y para ello la ley autoriza la utilización de tales recursos.

En consecuencia, la Federación tiene un papel de mero administrador de los recursos destinados para dicho fin, calidad en la que tendrá que responder ante los organismos de control fiscal respectivos en la medida en que la administración encomendada versa sobre ingresos de naturaleza pública.

Este análisis es fundamental al momento de establecer la forma como se pueden distribuir los excedentes, si los hubiere, de la gestión que adelante la Federación, pues siendo ésta una renta de carácter nacional cedida por el legislador a los municipios en el 90%, el derecho de los municipios, en concepto de la Sala va hasta ese porcentaje.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: LUÍS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO, Bogotá D. C., doce (12) de junio de dos mil ocho (2008). Radicación numero:

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

11001-03-06-000-2008-00042-00(C), Actor: CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL GUAVIARE,
Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

2. Competencia de la Contraloría General de la República para la vigilancia fiscal de los recursos que la Nación transfiere a la Entidades Territoriales.

La Sala reitera las consideraciones expuestas en el conflicto C-2007-00045-00 del 7 de julio de 2007, en el cual se señaló:

"a).- Marco normativo del control fiscal de la Contraloría General de la República.

El control fiscal es una función pública que ejercen la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, municipales y distritales, las cuales vigilan la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos; dicho control se ejerce en forma posterior y selectiva de acuerdo con los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la ley; la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales – arts. 267 y 272 de la Carta –

El desarrollo legal de los anteriores preceptos Constitucionales se encuentran en la ley 42 de 1993 en su artículo 4º:

Ley 42 de 1993 Artículo 4º.- El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente Ley.

En lo que toca específicamente con la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios, se dispuso que ella correspondería a las contralorías territoriales en donde las hubiere y que por tanto, los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerían, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 de la Carta – ver Art. 272 ibídem - .

Estas prescripciones Constitucionales anteriormente mencionadas fueron de igual manera desarrolladas por la ley 42 de 1993 en su artículo 65:

Artículo 65º.- Las contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la presente ley.

(...)

El Consejo de Estado ha dado un alcance al control que ejerce la Contraloría General de la Nación más puntual y específico con respecto a la naturaleza jurídica de los bienes. En concepto N° 1662

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

del 31 de agosto de 2005, autorizada la publicación con oficio del 25 de octubre de 2005, la Sala de Consulta y Servicio Civil se pronunció así:

"El artículo 49 expresamente señala que la competencia de la Contraloría General de la República está referida a "los fondos o bienes de la Nación", cualquiera sea la persona pública o particular que los maneje². El artículo 65 reitera que las contralorías departamentales, distritales y municipales "realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción".

Así mismo, el artículo 5º del Decreto Ley 267 de 2000³ y la Ley 136 de 1994, en el artículo 165, parágrafo 2º, se refieren a las competencias de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales.

La interpretación armónica de las disposiciones legales en comento con los artículos constitucionales 267 y 272, permite concluir que siempre que se trate de bienes de la Nación, la vigilancia fiscal es de competencia de la Contraloría General de la República, sea que su administración y manejo se realice por organismos y entidades nacionales o sea que se realice por entidades territoriales. En este último caso, la Sentencia C-127-02⁴ al declarar exequible el control prevalente que la norma transcrita consagra, analiza que la autonomía constitucional de los órganos de control fiscal daría lugar a un control concurrente del nivel nacional con el nivel regional y local sobre los recursos de la Nación que se transfieren a las entidades territoriales, pero que precisamente esa dificultad se resuelve cuando la norma en comento establece la competencia prevalente de la Contraloría General."(Negrillas fuera de texto)

d).- Conclusiones

De la preceptiva jurídica que gobierna la materia, así como de los pronunciamientos reiterados de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se puede establecer:

(i) La Contraloría General de la República es la encargada de vigilar a la Administración y a los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, en el desarrollo de su gestión fiscal, en los términos contemplados en los artículos 267 constitucional y 49 de la Ley 42 de 1993.

(ii) Los recursos que se transfieran a las entidades territoriales ingresan al respectivo presupuesto de dichas entidades, pero eso no hace que pierdan su carácter nacional ni tampoco su naturaleza jurídica.

(iii) Siempre que los bienes provengan de la Nación, será competencia de la Contraloría General de la República ejercer la vigilancia fiscal, bien sea que el manejo y administración corresponda a organismos y entidades nacionales o a entidades territoriales."

² Ley 42 de 1993 Artículo 49. - La Contraloría General de la República vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Excepcionalmente y de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la presente Ley, ejercerá control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial.

³ Decreto Ley 267 de 2000. "por el cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones".

⁴ Sentencia C-127-02, Exp. D-3660, Norma demandada: art.5º, num.6º, Decreto ley 267/00, M.P. Alfredo Beltrán Sierra

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

2.- RESPUESTA CORTA

Los ingresos que por concepto de multas causadas por infracciones de tránsito perciben los municipios colombianos, son ingresos propios de los entes territoriales en donde se haya cometido la infracción, los cuales los reciben los mismos a través de los organismos de tránsito.

El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional adscrito a la Policía de carreteras, se distribuirá el 50% para el **municipio** donde se entregue el correspondiente comparendo y el 50% para apoyar la capacitación del personal de la policía de carreteras y los planes de educación y seguridad vial que adelanta esta Especialidad a lo largo de la Red Vial Nacional.

Las multas son ingresos no tributarios que forman parte integral de los presupuestos territoriales. Por tanto, el control fiscal le corresponde ejercerlo a las contralorías de los entes territoriales, toda vez que son recursos propios; y por tratarse de estos recursos, procedería la intervención de la Contraloría General de la República, pero solamente a través del control excepcional.

3.- FUENTE FORMAL

Ley 769 de 2002.

Ley 1383 de 2010.

Decreto Nacional 019 de 2012.

Sentencias de la Corte Constitucional.

4.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

4.1.- De conformidad con el artículo 1º de la Ley 769 de 2002 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.

Por su parte, el numeral 2.2 del artículo 2º y el numeral 5.2 del artículo 5º del Decreto 2053 de 2003, facultan al Ministerio de Transporte y al Ministro para formular, definir y establecer las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte y la infraestructura de los modos de su competencia.

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

Con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 autorizó a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito.

De otra parte, el artículo 11 de la Ley 769 de 2002 prescribe que una vez implementado el sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito, la Federación Colombiana de Municipios entregará la información al Ministerio de Transporte para que sea incorporada al Registro Único Nacional de Tránsito RUNT.

Recordemos que el tránsito en Colombia es considerado un servicio público, por lo cual, es deber del Estado – Ministerio de Transporte, de conformidad con lo determinado en el artículo 365 de la Constitución Política, asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional precisando su regulación, control y vigilancia.

Es por ello que el Ministerio de Transporte ordenó a través de la Resolución No. 000584 de 2010, dictar unas disposiciones relacionadas con los artículos [10](#) y [11](#) de la Ley 769 de 2002 y con el artículo [18](#) de la Ley 1005 de 2006, en el siguiente sentido:

Artículo 1º. Los Organismos de Tránsito informarán al Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT, las multas y sanciones de tránsito impuestas en su jurisdicción, discriminando cuáles han sido pagadas, cuáles se encuentran en proceso administrativo, cuáles en proceso de cobro coactivo y cuáles se encuentran debidamente ejecutoriadas.

La Federación Colombiana de Municipios reportará al RUNT la información establecida en el inciso anterior, conforme a los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 a partir de la implementación en el organismo de tránsito del Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito-SIMIT-, y desde esta fecha se causa el pago del 10% por la administración de este sistema.

Artículo 2º. Para los efectos previstos en el inciso 2º del párrafo del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006, el organismo de tránsito se encontrará a paz y salvo por concepto de pagos y contribuciones con el Ministerio de Transporte, por la asignación de series, códigos y rangos de las siguientes especies venales: licencia de conducción, licencia de tránsito y placa única nacional, cuando el

sistema RUNT verifique y concilie el pago efectivo del porcentaje del treinta y cinco por ciento (35%) del valor de estas especies venales.

Artículo 3°. Los organismos de tránsito deben reportar la información de multas y sanciones por infracciones de tránsito al Sistema RUNT, quien la verificará con la información recibida por la Federación Colombiana de Municipios.

Si la información enviada al RUNT por el Organismo de Tránsito y la Federación Colombiana de Municipios coincide, el Ministerio de Transporte autorizará a través del RUNT, la asignación de especies venales al organismo de tránsito.

Si la información enviada por el Organismo de Tránsito y la Federación Colombiana de Municipios no es coincidente con los datos relacionados sobre multas y sanciones, las partes podrán conciliar las diferencias y en el entretanto el Ministerio de Transporte a través del sistema RUNT, autorizará la asignación de especies venales al Organismo de Tránsito, por tratarse de un servicio público, hasta cuando se dirima la controversia mediante decisión extrajudicial, arbitral o judicial.

Parágrafo. En el evento en que se suscriba un acuerdo de pago por deudas pendientes con la Federación Colombiana de Municipios, este deberá reportarse al sistema RUNT, con el objeto de permitir la asignación de rangos de especies venales al organismo de tránsito que lo suscriba.

Artículo 4°. Para efectos de liquidar el 10% a la Federación Colombiana de Municipios por la administración del SIMIT, se deducirá dicho porcentaje del monto efectivamente pagado por el contraventor, una vez efectuados los descuentos de Ley, tales como el 25% para los Centros Integrales de Atención, el 50% para la Policía Nacional adscrita a la Policía de Carreteras y otros valores que se encuentren previstos en el Código Nacional de Tránsito, según el caso, sin que en ningún evento el valor reconocido pueda ser inferior a medio salario mínimo diario legal vigente.

Artículo 5°. Las condiciones técnicas, tecnológicas y de operación del Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT), deben acogerse a lo ordenado en la Resolución 001552 del 23 de abril de 2009, proferida por el Ministerio de Transporte y demás normas que la modifiquen, adicionen o complementen. ⁴

⁴ RESOLUCIÓN 000584 DE 2010, por la cual se dictan unas disposiciones relacionadas con los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 y con el artículo 18 de la Ley 1005 de 2006.

4.2.- La creación de este Sistema de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito y el funcionamiento continuo y eficiente del mismo, trae como consecuencia necesaria una mayor posibilidad de recaudo de las sumas de dinero causadas por ese concepto a favor de las entidades territoriales municipales es decir, que es ese un mecanismo ideado por el legislador para contribuir de esa manera a mejorar los ingresos municipales. (Corte Constitucional, Sentencia C-385 de mayo 13 de 2003), (Subrayado nuestro).

Vemos entonces que le corresponde a los organismos de tránsito imponer las multas y sanciones de esa naturaleza, y el recaudo de los mismos deberá ingresar a las respectivas arcas territoriales. Se trata entonces de rentas de fuente endógena de financiación porque el producto recaudado dentro de la jurisdicción de las respectivas autoridades de tránsito entra directamente al presupuesto de las entidades territoriales de las cuales forman parte, y no al presupuesto general de la nación.

En armonía con esto el párrafo 2º del artículo 159 de la ley 769 de 2002 establece: "*Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción (...)*". Vale decir, por mandato expreso de la ley 769 las multas en cuestión pertenecen a las respectivas unidades administrativas municipales, distritales o departamentales, y por tanto, al tesoro público de la entidad territorial que las abarca, a cuya titularidad concurren las garantías típicas de la propiedad y renta de los particulares (art. 362 C.P.).

Siendo claro entonces que por disposición expresa de la ley 769 de 2002 las multas derivadas de la infracción de las normas de tránsito –dentro de las respectivas jurisdicciones, cobijados por la autonomía prevista a favor de las entidades territoriales en el artículo 287 superior, pues, se destaca, "*(...)el producto recaudado dentro de la jurisdicción de la respectiva entidad entra integralmente al presupuesto de la misma -y no al presupuesto general de la Nación -, y se utiliza para sufragar gastos propios de la entidad territorial, (...)*".⁵

4.3.- Según lo fijado en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002, los recursos recaudados por concepto de multas y comparendos se destina por parte de las entidades territoriales a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial estableciendo como única excepción el 10% que se

⁵ Sentencia C-219/97

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

entrega a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado el Sistema de Información a que alude el artículo 10 de la Ley 769 de 2002.

Las multas son verdaderas rentas que ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, como ingresos corrientes no tributarios, independientemente que la ley les haya asignado una destinación específica, como ocurre con las que imponen por transgresión a las normas de tránsito, según el artículo 160 de la Ley 769 de 2002.⁶

Detalló el Consejo de Estado, Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente Dra. María Nohemí Hernández Pinzón, 10 de febrero de 2006, Radicación No. 25000232600020050009301.

Del contenido del artículo 10° de la Ley 769 de 2002, se desprende la intención del legislador de nutrir los presupuestos de las entidades territoriales, quienes en la condición de autoridades de tránsito en sus respectivas jurisdicciones (artículo 3° ibídem) cumplen las funciones de recaudadores de las multas que impongan los agentes de tránsito a los infractores del régimen normativo de tránsito (artículo 7° ib.) y tienen la propiedad exclusiva sobre los valores percibidos por ése concepto (artículos 159 y 160 ib.)

De esta forma, las entidades territoriales conservarán el 90% del monto recaudado y deberán destinar el 10% a la Federación Nacional de Municipios por la administración SIMIT.

De otra parte, recordemos que el artículo 27 del Decreto 111 de 1996 dispone.

"Art. 27.- Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas (L. 38 de 1989, art. 20; L. 179/94. art. 55, inc. 10, y arts. 67 y 71)."

Es claro como las multas son verdaderas rentas que ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, independiente de que la ley les haya asignado una destinación específica, como ocurre con las que se imponen por transgresión a las normas de tránsito, según el artículo 160 de la Ley 769 de 2002.

⁶ Concepto N°. 2007 ER31113 de abril 11, de la Dirección de Apoyo Fiscal –DAF– del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A propósito del análisis de constitucionalidad de dicha norma en cuanto atribuía una finalidad específica a un ingreso territorial la Corte Constitucional, además de precisar que ésa indicación no desconocía la autonomía de las entidades recaudadoras, resaltó el carácter presupuestal de las multas.⁷

La Sala de consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al resolver una consulta elevada por el Ministerio del Interior y de justicia sobre el porcentaje de participación de la Federación Nacional de Municipios en los ingresos recaudados por multas impuestas por infracciones de tránsito, destacó que: *"se trata de un ingreso corriente que no pierde su naturaleza por el hecho de estar destinado a una finalidad específica"*, al tiempo que determinó el momento a partir del cual las entidades territoriales debían llevar a cabo la transferencia.

4.4.- Finalmente, citamos la Sentencia C- 321 de 2009, donde dispone:

La segunda fuente de financiación de las entidades territoriales son las de carácter endógeno, categoría que corresponde al término *"recursos propios"* utilizado por la Constitución al momento de definir el ámbito de autonomía fiscal de las regiones. Al respecto, la Corte ha considerado que son recursos propios de las entidades territoriales los *"que se originan y producen dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de sus decisiones políticas internas. En consecuencia, son recursos propios tanto los que resultan de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva, como las rentas tributarias que surgen gracias a fuentes tributarias – impuestos, tasas y contribuciones – propias"*.

Así mismo, traemos a colación algunos apartes de la Sentencia C- 414 de 2012 que indicó:

En los términos de la Constitución Política, corresponde al legislador definir en qué casos un determinado tributo constituye una fuente exógena o endógena de financiación de una entidad territorial (C.P. arts. 150-12, 287, 300-4 y 313-4). En estas condiciones, el intérprete debe acudir, necesariamente, al texto de las normas que integran el régimen de cada renta, a fin de conocer la voluntad objetiva del legislador.

En la medida en que una entidad territorial participa en la definición de un tributo, a través de una decisión política que incorpora un factor necesario para perfeccionar el respectivo régimen **y que, en consecuencia, habilita a la**

⁷ Sentencias C-385 y C-477 de 2003.

administración para proceder al cobro, no puede dejar de sostenerse que la fuente tributaria creada le pertenece y, por lo tanto, que los recursos captados son recursos propios de la respectiva entidad.

5.- CONCLUSIONES

La Ley 769 de 2002 prescribió en el párrafo 2º de su artículo 159 que *"las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito en donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción"*. Entendiéndose por organismos de tránsito las unidades administrativas municipales, distritales o departamentales, adscritas a cada una de las respectivas entidades territoriales.

Consecuentemente, las multas son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, por tanto, el legislador creó una renta propia a favor de aquellas.

Con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, se autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), por lo cual percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado. En ningún caso podrá ser inferior a medio salario mínimo diario legal vigente. (Art. 10, Ley 769 de 2002).

El legislador cedió a los entes territoriales el 90% de los recursos que ingresen por concepto de sanciones pecuniarias, destinando el remanente para la implementación y sostenimiento del Sistema de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito.

La creación de este Sistema de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito y el funcionamiento continuo y eficiente del mismo, trae como consecuencia necesaria una mayor posibilidad de recaudo de las sumas de dinero causadas por ese concepto a favor de las entidades territoriales municipales es decir, que es ese un mecanismo ideado por el legislador para contribuir de esa manera a mejorar los ingresos municipales. (Corte Constitucional, Sentencia C-385 de mayo 13 de 2003), (Subrayado nuestro).

Vemos entonces que le corresponde a los organismos de tránsito imponer las multas y sanciones de esa naturaleza, y el recaudo de los mismos deberá ingresar a las respectivas arcas territoriales. Se trata entonces de rentas de fuente endógena de financiación porque el producto recaudado dentro de la

Doctor CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE

jurisdicción de las respectivas autoridades de tránsito entra directamente al presupuesto de las entidades territoriales de las cuales forman parte, y no al presupuesto general de la nación.

Las multas son ingresos no tributarios que forman parte integral de los presupuestos territoriales. Por tanto, el control fiscal le corresponde ejercerlo a las contralorías de los entes territoriales, toda vez que, son recursos propios; y por tratarse de estos recursos, procedería la intervención de la Contraloría General de la República, pero solamente a través del control excepcional.

En la medida en que una entidad territorial participa en la definición de un tributo, a través de una decisión política que incorpora un factor necesario para perfeccionar el respectivo régimen y que, en consecuencia, habilita a la administración para proceder al cobro, no puede dejar de sostenerse que la fuente tributaria creada le pertenece y, por lo tanto, que los recursos captados son recursos propios de la respectiva entidad.

Con base en lo expuesto, ampliamos el contenido de nuestro Concepto Jurídico N° EE19878 de 2006, donde expresamos que las rentas que han sido cedidas por la Nación a los entes territoriales no hacen parte de los bienes o fondos de la Nación y en principio, no corresponde su vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República sino a la respectiva contraloría territorial.

Cordial saludo,

ALBA DE LA CRUZ BERRIO BAQUERO
Directora Oficina Jurídica

Proyectó:
Revisión de forma:

Gloria Andeotti Caro.
María Stella Romero Nieto.

NR:

2013IE0032753