

MULTAS DE TRÁNSITO - Distribución de los recursos. Control fiscal / SIMIT - Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito / CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - Control fiscal sobre recursos provenientes de multas de tránsito / FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS - Recursos provenientes de multas de tránsito: participación. Administración del SIMIT

El porcentaje de participación que en cuantía de 10% de las multas y sanciones por infracciones de tránsito establece la ley 769 de 2002 a favor de la Federación se causa desde la vigencia de la Ley, fecha a partir de la cual se generó la obligación de la Federación de implementar el SIMIT. La vigencia de la ley es un tema de orden público, que obviamente no puede dejarse al arbitrio de los destinatarios de la misma; por lo tanto, jurídicamente no es posible señalar que ésta opera a partir de la fecha en que el organismo de tránsito desee entregar la información de sus infractores de tránsito. Dadas las características del sistema, su finalidad y lo previsto en el artículo 10 de la ley 769 de 2002, el porcentaje que se destinará a la implementación y mantenimiento del sistema debe calcularse sobre todos los recursos recaudados por concepto de multas de tránsito en general, independientemente de si se imponen sobre las vías nacionales o las que se impongan en una jurisdicción específica por los organismos de tránsito respectivos. Con fundamento en la distribución de los recursos que el legislador efectuó, la Sala considera que las entidades territoriales no tienen derecho a reclamar excedente alguno que se pueda derivar de la gestión encomendada por la ley a la Federación. Si como producto de la rendición de cuentas que tenga que efectuar la Federación, se derivan excedentes, considera la Sala que estos pertenecen al Tesoro Nacional, ya que se trata de un ingreso corriente que no pierde su naturaleza por el hecho de estar destinado a una finalidad específica, por lo cual tampoco podrán ser distribuidos por la Federación de conformidad con sus estatutos.

MULTAS - Naturaleza jurídica

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

NOTA DE RELATORÍA: Autorizada la publicación con oficio de 24 de agosto de 2004.

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

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Referencia: SIMIT- Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito: Destinación de los recursos recaudados por este concepto. Aplicación de la ley en el tiempo. Federación

Colombiana de Municipios: Administradora del SIMIT. Recursos para su administración.

El señor Ministro de Interior y de Justicia formuló consulta a la Sala, sobre el momento a partir del cual se debe pagar a la Federación Colombiana de Municipios, el porcentaje del 10% de las multas y sanciones por infracciones de tránsito establecido en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002. Adicionalmente, solicita precisar la base que debe tenerse en cuenta para liquidar dicho porcentaje y la destinación de los excedentes que resulten de la gestión encomendada a esa Federación. A tal fin formuló las siguientes preguntas:

1. “¿El porcentaje de participación que en cuantía del diez por ciento de las multas y sanciones por infracciones de tránsito establece la ley 769 de 2002 a favor de la Federación Colombiana de Municipios, se causa a partir de la vigencia de la Ley?

“¿O de la fecha en que se puso en operación el sistema?

“¿O a partir de la fecha en que organismo de tránsito desee entregar la información de sus infractores de tránsito?

2. “¿La ley 769 de 2002 se refirió, para efectos de la aplicación del 10 por ciento de la administración del SIMIT; a las multas de tránsito en general (aquellas impuestas en la República de Colombia) o sólo se refirió, a las que se paguen por fuera de la sede del organismo de tránsito que la impuso?

3. “¿Están legalmente facultados los organismos de tránsito para participar en los excedentes que obtenga la Federación Colombiana de Municipios por la operación del SIMIT, o los excedentes de la Federación de Municipios deben distribuirse en la forma prevista en los estatutos?”.

CONSIDERACIONES

1. Marco legal

El artículo 2º de la ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito define la sanción de multa, en los siguientes términos:

“(…) Multa: Sanción pecuniaria. Para efectos del presente código y salvo disposición en contrario, la multa debe entenderse en salarios mínimos legales vigentes. (...)”

Siendo una sanción pecuniaria aplicable al responsable de una infracción a las normas previstas en el Código Nacional de Tránsito, es claro que este tipo de sanción es de carácter preventivo y correctivo de conductas contrarias a las reglas de tránsito.

Como quiera que la eficacia de todo sistema sancionatorio depende en gran medida de la eficiente aplicación de las respectivas sanciones a los infractores, el legislador creó un sistema de información conformado a su vez por otros subsistemas que permitirán garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley en todo el territorio nacional.

En efecto, la ley 679 de 2002 establece como obligación a cargo del Ministerio de Transporte, el crear un Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT-, que se nutre de información proveniente de diversas fuentes, entre ellas, del sistema de infracciones de tránsito, creado también por ésta ley.

“Artículo 8°. Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT.- El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país.

“El RUNT incorporará por lo menos los siguientes registros de información:

(...)

“5) **Registro Nacional de Infracciones de Tránsito (...)**”

En particular, los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2002, sobre el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, dispone:

“**Artículo 10. Sistema Integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito.** 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 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 legal vigente.”

“Parágrafo.- En todas las dependencias de los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales existirá una sede del SIMIT o en aquellas donde la Federación lo considere necesario, con el fin de obtener la información para el consolidado nacional y para garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si éste no se encuentra a paz y salvo.”¹

“Artículo 11°. Características de la información de los registros.- Toda información contenida en el sistema integrado de información SIMIT, será de carácter público. Las características, el montaje, la operación y actualización de la información del sistema serán determinadas por la Federación Colombiana de Municipios, la cual dispondrá de un plazo máximo de dos (2) años prorrogables por una sola vez, por un término de un (1) año, contados a partir de la fecha de la sanción de la presente ley para poner en funcionamiento el sistema integrado de información SIMIT.

“Una vez implementado el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), la Federación Colombiana de Municipios entregará la información al Ministerio de Transporte para que sea incorporada al Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT.” (Negrilla fuera de texto)

El SIMIT es un sistema de registro que incluye cualquier tipo de sanción pecuniaria que se le imponga a un infractor; por lo tanto, en principio, no sería jurídicamente viable que el intérprete al aplicar la norma distinga entre las multas, pues todas se deben reportar, ya que independientemente de la causa o del tipo de norma que se infringió, el sistema es un mecanismo de apoyo para hacer efectivas las sanciones pecuniarias impuestas a favor del Estado.²

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-385-03. Artículo exequible, salvo el aparte subrayado.

² Nota: En la revisión de los antecedentes relativos al proceso legislativo surtido por los proyectos de ley relacionados con el Código Nacional de Tránsito números 001 de 2000, 010 de 2000, 083 de 2000, 100 de 2000, Cámara, acumulados; números 90 de 2000, 140 de 2001, Senado, acumulados; la Sala encuentra que, si bien es cierto los proyectos contemplaron la conformación de un registro único nacional de tránsito, compuesto a su vez por varios registros, entre ellos el de infracciones de tránsito, también lo es, que el Sistema de Multas e Infracciones de Tránsito –SIMIT- se incluyó como producto de los debates que se surtieron ante el Senado de la República, en los cuales se destaca que la finalidad de este sistema es dotar a las autoridades de las herramientas que les permitan alcanzar una mayor eficiencia en el recaudo de las sanciones pecuniarias que se impongan a los infractores.

En efecto, el senador Juan Fernando Cristo, presentó a consideración de esa corporación el artículo relativo al Sistema Integrado sobre multas e infracciones de tránsito, cuyo texto originalmente fue el siguiente:

Señaló la Corte Constitucional, en sentencia C-385 de 2003, sobre la finalidad del sistema:

“La creación de ese 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 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.” (Negrilla fuera del texto original).

En concordancia con lo anterior, el capítulo X del Código Nacional de Transporte al referirse a la ejecución de las sanciones y los mecanismos con los que cuentan las autoridades para su cumplimiento, dispone:

“**Artículo 159. Cumplimiento.**- 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 la multas** y demás derechos establecidos en 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 50% para apoyar a la capacitación del personal de la 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.” (Negrilla fuera del texto original).

Las normas transcritas permiten afirmar que la distribución de los recursos que se recaudan por concepto de sanciones pecuniarias derivadas del Código Nacional de Tránsito y su destinación están determinadas por el legislador, por lo que, en concepto de ésta Sala, no es viable jurídicamente modificar tal destinación por vía reglamentaria ni por vía de hermenéutica.

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

“Sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito. Con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, se autoriza a la Federación Colombiana de Municipios a 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 equivalente a un salario mínimo legal diario vigente, por la administración del sistema que **se cobrará al infractor cuando se cancele el valor adeudado.**

Parágrafo.-En todas las dependencias de los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales existirá una sede del SIMIT o en aquellas donde la Federación lo considere necesario, con el fin de obtener la información para el consolidado nacional y para garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si éste no se encuentra a paz y salvo.” Gaceta del Congreso No. 285 del 22 de julio de 2002”. Página 32.

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.³

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.⁴

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 esta 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.**

³ Corte Constitucional. Sentencia C-280/96. **“En efecto, se reitera, la multas no tienen naturaleza tributaria, como lo demuestra precisamente el artículo 27 del Decreto No. 111 de 1996 que las sitúa dentro de los ingresos no tributarios, subclasificación de los ingresos corrientes de la Nación. Por ello, no es admisible el cargo de competencia que el actor hace recaer sobre los artículos sub-examine. Ni tampoco se está vulnerando el artículo 359 de la Carta que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica pues, desde las primeras decisiones en que tuvo que estudiar el tema, esta Corporación ha establecido que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que esta prohibición se refiere exclusivamente las rentas de naturaleza tributaria**”. Y, finalmente, esa destinación tiene unas finalidades sociales razonables, pues los artículos 6º y 7º del Decreto No. 2170 de 1992 establecen que las multas impuestas en virtud de una sanción disciplinaria se cobrarán por cada una de las entidades a las cuales pertenezca el servidor sancionado y se destinarán a financiar programas de bienestar social de los empleados de las entidades”. (Negrilla fuera del texto original)

⁴ Decreto 1344 de 1970. “Artículo 257. (Modificado por el artículo 112 de la Ley 33 de 1986). Las Asambleas Departamentales, los Consejos Intendenciales y Comisariales y el Concejo del Distrito Especial de Bogotá determinarán las participaciones que correspondan a las Direcciones Departamentales, Intendenciales y Comisariales de Tránsito, a los Municipios y al Distrito Especial de Bogotá por concepto de recaudo de multas que se causen por infracciones a las que se refiere el presente código. “Parágrafo.- 1º. El recaudo por concepto de multas se destinará a planes de tránsito, educación y seguridad vial.”

“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 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 territoriales⁷, la declaración de exequibilidad de la distribución de estos recursos realizada por el

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-477/03, en la cual se reitera la tesis expuesta en la providencia C-385 de 2003.

⁶ Sentencia citada en la consulta formulada ante esta Sala.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-385/03. Salvamento de Voto. Magistrado doctor Jaime Araujo Rentería. “

“En armonía con esto el parágrafo 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- son ingresos no tributarios del orden territorial, 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. (...)”. (Negrilla fuera del texto original).

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.

3. Federación Colombiana de Municipios. Obligaciones frente al sistema integrado de información sobre multas y sanciones de tránsito- SIMIT -.

Sea lo primero señalar, tal y como se dijo en el análisis normativo anterior, que la Federación Colombiana de Municipios es el administrador del sistema de información, actividad que de conformidad con el artículo 10 de la ley 769 de 2002 se desarrolla en dos etapas: la de implementación y la de mantenimiento o sostenibilidad del mismo, que requieren para su desarrollo de un esquema de financiación apropiado.

Dijo la Corte Constitucional en la Sentencia C-385/03 sobre el esquema de financiación del sistema:

“Como es obvio, el funcionamiento del sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito a que se ha hecho alusión, requiere de una actividad de carácter administrativo y de una infraestructura para el efecto, que garanticen que el mecanismo ideado por el legislador tenga un adecuado y permanente funcionamiento, susceptible de perfeccionamiento con el tiempo, para que se fortalezca, cada vez más el ingreso de los municipio por ese concepto.

“Así las cosas, el legislador conforme a lo dispuesto por el artículo 210 de la Constitución autorizó a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional el sistema (...), lo que no resulta contrario a la Carta Política pues el inciso segundo del citado artículo 210 de la misma permite a los particulares el cumplimiento de funciones administrativas en las condiciones que señale la ley (...).”

Más adelante, insiste la Corte en que el funcionamiento del sistema depende del funcionamiento del esquema de financiación del mismo:

“(…) como salta a la vista, el cumplimiento de la función a que se ha hecho referencia necesita que al ente autorizado para ejercerla se le dote de recursos con esa finalidad.”

Así las cosas, la Sala encuentra que el porcentaje destinado por la ley para el sistema de información de multas y sanciones por infracciones de tránsito cubre tanto la fase de implementación, como la de sostenimiento del proyecto.

La Federación Colombiana de Municipios en su calidad de administrador delegado del proyecto que le fue asignado por la ley, tendrá derecho a recibir el porcentaje de recursos señalado en la norma desde la vigencia de la ley, aún cuando el sistema no esté operando, pero siempre con la finalidad de implementarlo y ponerlo en funcionamiento.

Recordemos que según el Diccionario de la Real Academia de la lengua Española, implementar significa:

“Poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo”

En una acción de cumplimiento interpuesta por la Federación Colombiana de Municipios, expediente No. 25000235000200302509 01 del Consejo de Estado, contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, se ventiló el alcance de las facultades de la misma, en los siguientes términos:

“No es cierto que la ley le hubiere atribuido a la Federación Colombiana de Municipios el montaje y administración del SIMIT, pues el artículo 10 de la ley 769 de 2002 sólo autorizó a implementarlo y actualizar el sistema a nivel nacional.”

En esa oportunidad esta Corporación confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y consideró que la Federación Colombiana de Municipios tiene a su cargo la implementación y el mantenimiento del sistema de información de multas. Consideración con la que está de acuerdo la Sala, en la medida en que, si bien es cierto que el artículo 10 de la ley establece que el 10% debe destinarse a la administración del sistema, también lo es que dicho artículo establece claramente que existen dos etapas en el proyecto del sistema aludido, la primera es de implementación y la segunda la de mantenimiento o sostenibilidad, las cuales se deben financiar con el 10% de que trata la norma.

Así las cosas, la Sala considera que el porcentaje de participación que en cuantía de 10% de las multas y sanciones por infracciones de tránsito establece la ley 769

de 2002 a favor de la Federación se causa a partir de la vigencia de la Ley⁸, fecha desde la cual se generó la obligación de la Federación de poner en marcha o implementar el sistema respectivo.

Cabe señalar que la vigencia de la ley es un tema de orden público, que obviamente, no pueda dejarse al arbitrio de los destinatarios de la misma; por lo tanto, jurídicamente no es posible señalar que ésta opera a partir de la fecha en que el organismo de tránsito desee entregar la información de sus infractores de tránsito.

4.- Base para la liquidación del porcentaje asignado al SIMIT

En concepto de la Sala, el porcentaje del 10% se calcula según lo dispuesto por la ley 769 de 2001, sobre todo tipo de multas o sanciones de carácter pecuniario impuestas en virtud del Código Nacional de Tránsito Terrestre. El legislador al destinar el 10% de los recursos que se recauden por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, no hizo salvedad alguna en materia del tipo de sanciones impuestas, como tampoco en cuanto a la territorialidad. No hay que olvidar que el sistema creado en virtud del artículo 10 es un sistema único de infracciones de tránsito que operará en todo el territorio nacional para facilitar el recaudo de los recursos.

En conclusión, dadas las características del sistema, su finalidad y lo previsto en el artículo 10 de la ley 769 de 2002 el porcentaje que se destinará a la implementación y mantenimiento del sistema debe calcularse sobre todos los recursos recaudados por concepto de multas de tránsito en general, independientemente si se imponen sobre las vías nacionales o se causan en una jurisdicción específica, cualquiera que sea el organismo de tránsito que las determine.

El artículo 160 de la ley 769 de 2002, al establecer la destinación de los recursos recaudados por concepto de multas y sanciones de tránsito, hace la salvedad expresa respecto del porcentaje que debe entregarse a la Federación, el cual, queda excluido de la destinación general que deben darle a los mismos las entidades territoriales: “planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial⁹”.

5. Destinación de los excedentes que obtenga la federación colombiana de municipios en la operación y administración del SIMIT.

El problema jurídico que se plantea es si

“¿Están legalmente facultados los organismos de tránsito para participar en los excedentes que obtenga la Federación Colombiana de Municipios por la operación del SIMIT, o los excedentes de la Federación de Municipios deben distribuirse en la forma prevista en los estatutos?”

⁸ Ley 769 de 2002. "Artículo 170.- Vigencia.- El presente código empezará a regir transcurridos tres (3) meses contados a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias con excepción de las normas sobre medio ambiente. Derógase el Decreto 1344 de 1970 y sus disposiciones reglamentarias y modificatorias."

⁹ Ley 679 de 2002. Artículo 160.

Sea lo primero señalar que existe una clara diferencia entre lo que puede ser constitutivo de un excedente en la operación del sistema y lo que es el rendimiento financiero de los recursos existentes para financiar la implementación, el manejo y sostenibilidad del mismo. Estos resultan de la administración normal de los dineros recaudados durante el lapso en que no se han invertido, pues es bien sabido que por mandato legal los recursos de tesorería deben tener una adecuada administración para obtener de ellos la rentabilidad propia. Los primeros solamente existirán si la operación del sistema es superhabitaria, esto es, si existen más recursos disponibles que necesidades por satisfacer.

Respecto de los rendimientos financieros obtenidos en la administración eficiente de los recursos, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (D.111/96, artículo 101, es claro al señalar que los rendimientos obtenidos con recursos aportados por la Nación deberán ser devueltos al Tesoro:

“Artículo 101.- (...) **Pertenecen** a la Nación los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Nacional, así como los de los órganos públicos o **privados** con los recursos de la Nación con excepción de los que obtengan los órganos de previsión social.” (Negrilla fuera del texto original).

Los segundos, los eventuales excedentes en la operación del sistema, deberán, del mismo modo, ser devueltos al Tesoro Nacional, pues son producto de un ingreso corriente de la Nación que no pierde su naturaleza por el hecho de que la ley le haya dado una destinación específica y entregado su administración a una entidad privada, la Federación Colombiana de Municipios. Por esta razón no pertenecen a la Federación ni tampoco pueden ser distribuidos entre los municipios, pues, de otra parte, la ley les cedió a éstos únicamente el 90% del recaudo y se reservó para financiar el SIMIT el restante 10%.

Obsérvese que la ley no establece, como no podría hacerlo en virtud del mandato del artículo 355 de la Carta, que ese 10% entre al patrimonio de la Federación. La norma dispone que se entreguen los recursos correspondientes a la Federación para que los administre **con la finalidad de financiar** con ellos una función pública cual es la implementación y mantenimiento actualizado a nivel nacional de un sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT). Se trata del otorgamiento por la ley de una función pública a un ente privado, según lo autoriza el artículo 210 de la C.N.

Ahora bien, de todos los recursos, sean ellos los provenientes directamente de las multas, o los derivados de la operación financiera y de los eventuales excedentes en la operación del sistema, en todo caso, deberá rendir cuentas periódicas la Federación a la Nación –Tesoro Público -, pues se trata de la administración y desarrollo de un sistema financiado con recursos públicos nacionales, función establecida por el Código Nacional de Tránsito.

De otra parte, por tratarse de recursos públicos nacionales, sobre ellos las Contraloría General de la República debe ejercer su control fiscal de igual forma como lo hace con cualquier entidad que maneje recursos nacionales, esto es, tanto sobre el manejo de los recursos como sobre su inversión y gestión.

Con base en las precedentes consideraciones, **LA SALA RESPONDE:**

1. El porcentaje de participación que en cuantía de 10% de las multas y sanciones por infracciones de tránsito establece la ley 769 de 2002 a favor de la Federación se causa desde la vigencia de la Ley, fecha a partir de la cual se generó la obligación de la Federación de implementar el SIMIT.

La vigencia de la ley es un tema de orden público, que obviamente no puede dejarse al arbitrio de los destinatarios de la misma; por lo tanto, jurídicamente no es posible señalar que ésta opera a partir de la fecha en que el organismo de tránsito desee entregar la información de sus infractores de tránsito.

2. Dadas las características del sistema, su finalidad y lo previsto en el artículo 10 de la ley 769 de 2002, el porcentaje que se destinará a la implementación y mantenimiento del sistema debe calcularse sobre todos los recursos recaudados por concepto de multas de tránsito en general, independientemente de si se imponen sobre las vías nacionales o las que se impongan en una jurisdicción específica por los organismos de tránsito respectivos.

3. Con fundamento en la distribución de los recursos que el legislador efectuó, la Sala considera que las entidades territoriales no tienen derecho a reclamar excedente alguno que se pueda derivar de la gestión encomendada por la ley a la Federación.

Si como producto de la rendición de cuentas que tenga que efectuar la Federación, se derivan excedentes, considera la Sala que estos pertenecen al Tesoro Nacional, ya que se trata de un ingreso corriente que no pierde su naturaleza por el hecho de estar destinado a una finalidad específica, por lo cual tampoco podrán ser distribuidos por la Federación de conformidad con sus estatutos.

Transcríbase al Señor Ministro de el Interior y de Justicia. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

FLAVIO AUGUSTO RODRÍGUEZ ARCE
Presidente

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

GLORIA DUQUE HERNÁNDEZ

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria