

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340620141



29-05-2024

Bogotá D.C.

Señor

CESAR ANDRES ARDILA SANCHEZ

Asunto: Solicitud de Concepto.

TRÁNSITO - Multas de tránsito - Amnistía intereses.

Radicado No. 20243030402372 del 8 de marzo de 2024.

Respetado señor Ardila, reciba un cordial saludo de parte del Ministerio de Transporte.

La Coordinación del Grupo de Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte, en ejercicio de sus funciones, se permite dar respuesta a la solicitud contenida en el documento radicado No. 20243030402372 del 8 de marzo de 2024, mediante el cual formula la siguiente:

CONSULTA

“¿La inspección de tránsito y transporte puede realizar descuento en intereses de manera autónoma expidiendo un acto administrativo?”

¿El acto administrativo que se expide para dichos descuentos que sustento legal debe tener?”

¿Los descuentos pueden ser aplicados a comparendos urbanos?”

¿Los descuentos pueden ser aplicados a comparendos POLCA o realizados por policía nacional?”

¿En caso de ser positiva la respuesta anterior, se requiere algún apoyo o acto administrativo por parte de la policía nacional para aplicar el descuento?”

¿Los descuentos pueden ser aplicados a comparendos de código F o "embriaguez"?”

¿La federación colombiana de municipios (SIMIT) debe aplicar el descuento en su portal web?"

CONSIDERACIONES

En virtud de lo preceptuado en el artículo 2 de la Resolución 0005280 del 29 de noviembre de 2013, mediante el cual se establecen entre otras, las funciones del Grupo de Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora de Jurídica de este Ministerio:

“6. Conceptuar en materia de transporte Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo y Terrestre, que no sean competencia de otras entidades.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340620141



29-05-2024

7. *Conceptuar y absolver las consultas que sean sometidas a su consideración que formulen los organismos públicos y privados, así como las personas particulares y las demás que sean sometidas a su consideración”.*

Por lo anterior, debemos señalar que el Grupo de Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora de Jurídica tiene funciones específicas, lo que implica analizar de manera abstracta y general el tema objeto de estudio. No tiene facultades para resolver casos concretos presentados a la administración.

Marco Normativo.

La Constitución Política de 1991 dispuso en su artículo 287 lo siguiente:

“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. *Gobernarse por autoridades propias.*

2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. *Participar en las rentas nacionales.*

(...)

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*

(...)

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

5. *Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, **presupuesto anual de rentas y gastos** y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio. (...). (NFT)*

De otro lado, particularmente en materia de multas de tránsito, se debe indicar lo dispuesto en el Decreto 111 de 1996 *“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.”*, así:



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340620141



29-05-2024

*“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**”. (NFT)*

A su turno, el artículo 2 de la Ley 769 del 2002 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*, respecto a la definición de multa dispone:

“Artículo 2. Definiciones. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

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

(...).”

Respecto a la destinación del valor recaudado por concepto de multas, el parágrafo 2 del artículo 159 de la Ley 769 del 2002, indica que las multas por infracciones de tránsito pertenecen exclusivamente a los Organismos de Tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, para el caso de las impuestas en las vías nacionales, le corresponderá un 50% para el municipio y otro 50% para la Dirección de Tránsito Transporte de la Policía Nacional (DITRA), así:

*“Parágrafo 2. 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 de Colombia, adscrito a la Dirección de Tránsito y Transporte, **se distribuirá en un cincuenta por ciento (50%) para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el otro cincuenta por ciento (50%) para la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional**, con destino a la capacitación de su personal adscrito, planes de educación y seguridad vial que adelante esta especialidad a lo largo de la red vial nacional, locaciones que suplan las necesidades del servicio y la construcción de la Escuela de Seguridad Vial de la Policía Nacional”. (NFT)*

De otro lado, cabe destacar lo dispuesto por la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”* así:

“Artículo 7. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340620141



29-05-2024

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

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

Frente al tema, cabe resaltar las disposiciones normativas transitorias que concedieron por periodos de tiempo determinados, ciertas amnistías para el pago de las multas de tránsito y sus intereses, como ocurrió con la Ley 2027 de 2020 “Por medio de la cual se establece amnistía a los deudores de multas de tránsito, se posibilita la suscripción de acuerdos de pago por deudas de los derechos de tránsito a las autoridades de tránsito y se dictan otras disposiciones” y las condiciones especiales para el pago contenidas en la Ley 2155 de 2021 “Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”; estuvieron fundadas en las consecuencias sociales y económicas ocasionadas por el Covid-19.

Dicho lo anterior, el Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, en el Concepto C.E. 1589 de 2004, señaló:

“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”.

Ahora bien, en materia del otorgamiento de descuentos sobre intereses respecto a multas de tránsito, no se evidencia jurisprudencia que desarrolle específicamente la materia, no obstante, la Corte Constitucional dispuso en la Sentencia C-511 de 1996, lo siguiente:

*“Sin agotar las causas que teóricamente pueden constituir el presupuesto de estas amnistías, cabe sostener que el acaecimiento de ciertas circunstancias vinculadas a crisis económicas, sociales o naturales que afecten severamente al fisco, a toda la población o a una parte de ella, o a un sector de la producción, **podrían permitir a nivel nacional al Legislador, previa iniciativa del Gobierno (C.P. art., 154) - dado el efecto material liberatorio y su efecto final en la eliminación de créditos fiscales-, exonerar o condonar total o parcialmente deudas tributarias, siempre que la medida sea en sí misma razonable, proporcionada y equitativa.***

*En suma, las amnistías o saneamientos como el que consagran las normas estudiadas, en principio son inconstitucionales. **Sin embargo, lo anterior no es óbice para que en situaciones excepcionales, puedan adoptarse medidas exonerativas de orden económico o fiscal debidamente justificadas que contrarresten los efectos negativos que puedan gravar de una manera crítica al fisco, reducir sustancialmente la capacidad contributiva de sus deudores o deprimir determinados sectores de la producción.** Naturalmente, por tratarse de casos excepcionales y por la necesidad de que el alcance de las medidas guarde estricta congruencia con la causa y la finalidad que las anime, la carga de la justificación de que el régimen excepcional que se adopta es razonable y proporcionado, y que se sustenta en hechos reales, corresponderá a los*



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340620141



29-05-2024

autores y defensores del mismo y, en consecuencia, se examinará por la Corte en cada oportunidad, mediante la aplicación de un escrutinio constitucional riguroso". (NFT)

A su turno el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta en Sentencia con radicación Número: 73001-23-31-000-2010-00530-01(18865) del 10 de julio de 2014, señaló que las entidades territoriales son competentes para establecer medidas de saneamiento de las finanzas públicas y crear estímulos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, pero tales medidas deben ser proporcionales y razonables y acordes con los principios de igualdad y equidad tributaria, en los siguientes términos:

"La Sala considera que le asiste razón a la parte actora, puesto si bien es cierto que las entidades territoriales son competentes para establecer medidas que permitan el saneamiento de las finanzas públicas y crear estímulos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, tales medidas deben ser proporcionales y razonables y acordes con los principios de igualdad y equidad tributaria.

La Corte Constitucional, además, ha sido enfática en precisar que "No es posible, sin quebrantar el orden constitucional, consagrar una amnistía tributaria cuya única justificación consiste en la calidad de moroso del contribuyente beneficiario".

Esto es lo que persigue el acuerdo cuando uno de los objetivos que busca es el de terminar los procesos administrativos de cobro coactivo.

Respecto de los otros motivos, la Sala considera que, en realidad, el Acuerdo adoptó la amnistía fundada en situaciones que son genéricas, no son excepcionales, y, por el contrario, benefician indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos".

Asimismo, en jurisprudencia más reciente, la Corte constitucional se ha pronunciado en la Sentencia C-060 de 2018 señalando que:

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

20.5. A partir de esta metodología, el precedente mencionado ha declarado la inexecutable de medidas legislativas que (i) resultan genéricas al no fundarse en situaciones excepcionales específicas, por lo que terminan beneficiando indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias. Esto por no declarar la integridad de su patrimonio o no pagar a tiempo sus impuestos y a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos; o (ii) prevén un tratamiento más favorables a los deudores morosos que no realizan ningún esfuerzo para ponerse al día, en contraposición a los contribuyentes que



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340620141



29-05-2024

manifiestan su voluntad para suscribir acuerdos de pago para el saneamiento de sus obligaciones vencidas.

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

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

Desarrollo del problema jurídico

En primera medida cabe indicar que las multas de tránsito son una sanción pecuniaria. En ese sentido, desde el punto de vista presupuestal, se definen como ingresos no tributarios que forman parte integral del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales.

A su turno, los intereses de mora son toda suma que se cobre al deudor como sanción por el simple retardo o incumplimiento del plazo de una obligación dineraria se tendrá como interés de mora, cualquiera sea su denominación.

Así, se resalta que las multas de tránsito tienen una destinación específica establecida en la ley, la cual comprende, según el artículo 160 de la Ley 769 de 2002, la ejecución de los planes y proyectos del sector movilidad, en aspectos tales como planes de tránsito, transporte y movilidad, educación, dotación de equipos, combustible, seguridad vial, operación e infraestructura vial del servicio de transporte público de pasajeros, transporte no motorizado, y gestión del sistema de recaudo de las multas, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios.

De otro lado es de resaltar, que las multas son de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción. No obstante, el monto de aquellas multas por órdenes de comparendo impuestos sobre las vías nacionales por parte de personal de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, corresponde en un cincuenta por ciento (50%) para esta entidad y el otro cincuenta por ciento (50%) para el municipio de la jurisdicción donde se impuso el comparendo.

Ahora bien, del análisis normativo y jurisprudencial se desprende que las entidades territoriales tienen la facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Particularmente, los alcaldes de los respectivos municipios deben presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre el presupuesto anual de



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340620141



29-05-2024

rentas y gastos y estos últimos deben votar de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y los gastos locales.

Al respecto cabe indicar, teniendo en cuenta que las multas no son ingresos tributarios ni participan del tratamiento legal que los tributos reciben en razón a su naturaleza, la Corte Constitucional ha dispuesto que si bien las amnistías y condonaciones, por regla general son consideradas inconstitucionales, su establecimiento resulta válido en situaciones excepcionales de orden económico, fiscal, social y ambiental, con la condición de que el acaecimiento de tales situaciones excepcionales se encuentre debidamente demostrado, y que la medida resulte necesaria, idónea y proporcional a ellas.

Conclusión

En virtud de las normas parcialmente transcritas y a los interrogantes elevados en su escrito de consulta, se precisa lo siguiente:

Respuesta a los interrogantes planteados

En primera medida cabe resaltar que el Ministerio de Transporte, en atención a lo dispuesto por el Decreto 1079 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”*, tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo. Conforme a lo anterior, sus funciones no se encuentran encaminadas a regular temas relativos al manejo del presupuesto de las entidades territoriales.

Dicho ello, de conformidad con las normas y jurisprudencia antes analizada, no se observa una disposición legal que regule de manera precisa la concesión de descuentos frente a las multas de tránsito y sus intereses, ni un desarrollo jurisprudencial concreto al respecto. No obstante, y resaltando que las multas son ingresos de origen no tributario, el Consejo de Estado dispuso que las entidades territoriales son competentes para establecer medidas de saneamiento de las finanzas públicas y crear estímulos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, pero tales medidas deben ser proporcionales y razonables y acordes con los principios de igualdad y equidad tributaria.

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



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340620141



29-05-2024

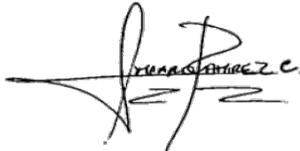
En todo caso, resulta claro que las entidades territoriales tienen la facultad de administrar los recursos para el cumplimiento de sus funciones en cabeza del alcalde, quien presenta el presupuesto anual de rentas y gastos ante el concejo municipal para que, mediante acto administrativo, esto es, un acuerdo municipal, se fije el presupuesto, los ingresos y gastos locales. En consecuencia, corresponderá a la entidad territorial determinar la existencia de las situaciones que ameriten una amnistía, y a partir de ello validar la procedencia de adoptar la medida por intermedio de su cuerpo colegiado.

Vale recordar que el recaudo por concepto de multas de tránsito tiene una destinación específica y que de conformidad con la Ley 819 de 2003, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Así las cosas, la inspección de tránsito y transporte objeto de la presente consulta, no puede realizar descuento en intereses de manera autónoma expidiendo un acto administrativo, al respecto son las entidades territoriales quienes determinen lo pertinente, en razón de su competencia, en ese sentido quedan resueltas los demás interrogantes de su consulta.

Dicho lo anterior, se absuelve el objeto de la consulta, concepto que se emite dentro del término señalado en el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, y tiene el alcance de que trata el artículo 28 del referido Código, en consecuencia, no son de obligatorio cumplimiento ni tienen efectos vinculantes.

Cordialmente.



AMPARO ASTRID RAMÍREZ CRUZ
Coordinadora del Grupo Conceptos y Apoyo Legal
Oficina Asesora de Jurídica
Ministerio de Transporte

Proyectó: Daniela Rodríguez Castro - Contratista Grupo Conceptos y Apoyo Legal - OAJ
Revisó: Pedro Nel Salinas - Contratista Grupo Conceptos y Apoyo Legal - OAJ

Documento firmado electrónicamente en el Ministerio de Transporte
Esta es una copia auténtica del documento electrónico
www.mintransporte.gov.co

