



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

TRD – 2020-130.15.2.72

Palmira, 15 de diciembre de 2020.

PARA: OLGA CECILIA MERA COBO
Secretaría de Tránsito y Transporte

DE: GERMÁN VALENCIA GARTNER
Secretario Jurídico.

Asunto: Concepto jurídico –Destinación de recursos por infracciones a las normas de tránsito.

Cordial Saludo.

En atención a la consulta realizada por su despacho, mediante oficio TRD- 2020-230.8.1.355, me permito emitir concepto jurídico el cual tiene el alcance de lineamiento como criterio orientador, en los siguientes términos:

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De conformidad con el escrito presentado por la secretaría a su cargo en donde solicita concepto jurídico sobre la posibilidad de disponer de los recursos provenientes de las multas y sanciones de tránsito para la contratación de estudios de factibilidad y diseños del proyecto Central de Transportes de Palmira¹, en el que manifiesta que desde la perspectiva netamente técnica hay fundamento para afirmar que el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito se puede destinar para financiar los estudios, en tanto que se cumple con la condición general de enmarcarse en la ejecución de “*planes y proyectos del sector de movilidad*”, teniendo en cuenta que se cumple con la condición particular de ser una infraestructura conexas de soporte a la “*operación del servicio de transporte público de pasajeros, un nodo de intermodalidad entre el transporte público y los modos de transporte no motorizado (peatón y bicicleta), con implicaciones importantes en la reducción de externalidades negativas relacionadas con la seguridad vial.*”

Indica que en lo relacionado con la ejecución de los planes y proyectos del sector movilidad el Municipio de Palmira cuenta con un instrumento de planificación de la movilidad sostenible formulado y adoptado, entendido como el Plan de Movilidad Sostenible al cual hace referencia la ley 1083 de 2006². Este establece el Plan Estratégico de Movilidad Territorial (PEMT), adoptado mediante Decreto Municipal 074 de 2014 y constituye en “*el instrumento de planificación de la movilidad sostenible del Municipio de Palmira, el*

¹ Conforme al escrito de la secretaría, esta es una denominación genérica, que se da a alguna o varias infraestructuras conexas de soporte al servicio de transporte público de pasajeros cuya tipología puede ser termina de Transporte, termina Satélite, Intercambiador Modal, entre otros.

² “Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones”



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

cual, en consonancia con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, establece las estrategias de corto, mediano y largo plazo, las cuales se implementaran mediante la ejecución de los proyectos que constituyen sus programas estratégicos, durante la vigencia 2014-2024”, dentro del cual se encuentra incluido el proyecto Central de Transporte de Palmira como un proyecto en la Estrategia de transporte (programa Estratégico de Transporte Intermunicipal) y en la estrategia de Infraestructura (Programa Estratégico de Infraestructura de Transporte Público).

CONSIDERACIONES Y MARCO JURÍDICO.

La Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones” establece:

“Artículo 160. Modificado por la Ley 1955 de 2019, artículo 306. Destinación de multas y sanciones. De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a 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.

Parágrafo. En lo que se refiere al servicio de transporte público las entidades territoriales que cuenten con sistemas de transporte cofinanciados por la Nación priorizarán la financiación de estos sistemas.

Parágrafo 2. Adicionado por el Decreto 575 de 2020, artículo 8°. (Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social) Del recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se podrán destinar recursos para la ejecución, en acciones y medidas que permitan realizar labores de control operativo y regulación del tránsito en el territorio nacional, para verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas para prevenir y evitar el contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus de quienes en el marco de las excepciones contempladas siguen transitando en el territorio nacional, directamente o mediante acuerdo con terceros, sin perjuicio de las facultades de los Gobernadores y alcaldes otorgadas en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020.”

La norma transcrita establece la destinación que se puede efectuar a los recursos obtenidos por este concepto, indicando que pueden destinarse a la ejecución de planes y proyectos del sector movilidad, en aspectos tales como:

- Planes de tránsito, transporte y movilidad.
- Educación
- Dotación de equipos,
- Combustible
- Seguridad vial.



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

- Operación e infraestructura vial del servicio de transporte público de pasajeros (incluido como nuevo en la modificación realizada mediante la ley 1955 de 2019)
- Transporte no motorizado.
- Gestión del sistema de las multas, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios

Ahora bien, es importante tener en cuenta que conforme el artículo 1 de la Ley 1083 de 2006, modificado por el artículo 96 de la Ley 1955 de 2019, los municipios deben formular, adoptar y ejecutar planes de movilidad, los cuales deben determinar objetivos y metas de movilidad sostenible, articulados con los planes de ordenamiento territorial, mediante la formulación y ejecución de estrategias, programas y proyectos, e igualmente los planes de desarrollo municipal deben armonizarse con los objetivos y metas de los planes de movilidad, enmarcándose en la estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Colombia.

A nivel municipal se tiene que el Acuerdo 034 de 2009, adoptó el Plan de Tránsito y Transporte para Palmira, el cual tal como lo define el mismo acuerdo es un instrumento técnico de planificación cuyo propósito es la racionalización del sistema vial y de transporte, que busca garantizar una mayor y mejor movilidad de personas, bienes y servicios en una adecuada infraestructura, en donde se establecen las políticas en términos de movilidad, asumiendo la movilidad como un derecho de las personas en condiciones de seguridad, que contribuye a mejorar su calidad de vida y que busca garantizar que la movilidad se rija bajo principios de eficiencia, eficacia y efectividad en el uso de los recursos, competitividad y sostenibilidad, para lo cual se deben adoptar criterios de movilidad ambientalmente sostenibles y que los modos de transporte se articulen para facilitar el acceso, la cobertura y la complementariedad del sistema de movilidad urbano, rural y regional.

A su vez, en el Plan de Ordenamiento Territorial compilado en el Decreto 192 de 2014, dispone en su título Título III³, Subtítulo 3⁴, Capítulo 1, sobre el sistema vial, en donde se establece el concepto de movilidad⁵, los objetivos del sistema de movilidad⁶, como también sus componentes⁷.

Igualmente el Decreto 074 de 2014 estableció el Plan estratégico de Movilidad Territorial (PEMT), el cual es la estrategia a corto, mediano y largo plazo que adopta la administración, como modelo de movilidad sostenible, el cual se implementa mediante los programas y proyectos que en este se proponen, y tiene como objetivo general *“optimizar la accesibilidad, la articulación, la integración, el ajuste y/o la complementación del sistema vial, de los modos de transporte y del desplazamiento humano y la distribución de bienes y la estructura urbana, proporcionando además estrategias para el desarrollo físico y socio-económico sostenibles, que favorezcan la competitividad regional, en procura del mejoramiento de la*

³ Componente Urbano.

⁴ Los Sistemas Generales.

⁵ POT artículo 191.

⁶ POT artículo 192.

⁷ POT artículo 193.



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

calidad de vida de la población”, el cual se estructura en tres niveles, correspondientes a estrategias, programas estratégicos y proyectos.

Frente al tema puntual sobre el proyecto de la Central de Transportes de Palmira tenemos que esta se encuentra vinculada a los instrumentos antes analizados, de la siguiente forma:

- En el POT Palmira se encuentra en su artículo 181 el *“Proyecto Terminal Interurbana e intermunicipal de transporte de pasajeros y carga”*, para lo cual la administración debe realizar los estudios correspondientes a la implementación de un sistema de Terminal que garantice el transporte de pasajeros y carga en la ciudad⁸.
- En el Plan Vial de Transito y Transporte de Palmira adoptado mediante acuerdo municipal 034 de 2009 incluye dentro de las estrategias la implantación de intercambiadores modales e incluye un programa de intercambiadores modales (artículos 12, 13 y 31)
- En el Plan Estratégico de Movilidad Territorial establecido mediante decreto 074 de 2014 el cual incluye dentro de los proyectos, la implementación de intercambiadores modales como programa estratégico de transporte intermunicipal (art. 17) y como programa estratégico de infraestructura de transporte público se estableció adelantar terminales de transporte público (art. 22).
- En el Plan de Desarrollo del Municipio de Palmira 2020-2023 *“Palmira Pa’Lante”* se tiene como estrategia en el Sector integración territorial de Movilidad e Infraestructura, la de *“Promover el uso de medios de transporte público individual y colectivo de pasajeros de bajas y cero emisiones y los no motorizados, que conecten el municipio con su zona de influencia, reduzcan el tiempo y los costos de viaje y desincentiven el uso de vehículos de transporte individual altamente contaminantes. Entre estas iniciativas se encuentran el Tren de Cercanías y la Terminal de Transporte Público Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera”*, Igualmente en el mismo plan quedó consagrado el programa *“Movilidad orientada a la Integración regional”*, el cual tiene como objetivo *“Integrar el territorio a través de una mayor conectividad entre la zona urbana y rural; y promover la articulación de la ciudad con la región a través del fortalecimiento de la infraestructura para los diferentes modos de transporte: carretero, férreo, aéreo, etc.; la consolidación de sistemas de movilidad que promuevan el transporte público individual y colectivo de pasajeros en medios de bajas o cero emisiones y la construcción de estructuras nodales de transporte que fomenten la multi e intermodalidad. Entre los principales proyectos de integración regional se encuentran el Tren de Cercanías y la Terminal de Transporte Público Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera.”*

Como se puede observar y teniendo en cuenta la definición técnica respecto a lo que se debe entender por el proyecto Central de Transportes de Palmira, podemos decir que este proyecto se encuentra dentro del plan de ordenamiento territorial y también hace parte del plan vial de tránsito y transporte y el plan estratégico de movilidad, frente a lo cual se puede relacionar con los planes de tránsito, transporte y movilidad, razón por la cual se puede entender que los recursos obtenidos por conceptos de multas y

⁸ El artículo mencionado establece un *“plazo de 24 meses contados a partir de la vigencia de este acuerdo”*, para la elaboración de los estudios.



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

sanciones por infracciones de tránsito se puede destinar para este fin, por tratarse de la ejecución de planes y proyectos del sector movilidad y para la operación e infraestructura vial del servicio de transporte.

Ahora bien, tal como lo indica el Ministerio de Transporte en su comunicación con radicado 20201340176041 del 29/04/2020, en donde señala claramente la naturaleza jurídica de las multas de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto y trae a colación la sentencia del Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil⁹ que concluye que las multas son ingresos no tributarios que forman parte integral del presupuesto del ente territorial, que las debe destinar para lo que el legislador lo haya establecido. Adicionalmente el Ministerio de Transporte trae a colación el artículo 3 de la Ley 617 de 2000¹⁰, en donde se establece lo siguiente:

“Financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

Parágrafo 1. Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Los ingresos corrientes son tributarios y no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.

(...)”

Como se puede observar, se establece claramente que al ser las multas un ingreso corriente no tributario, este por disposición del legislador tiene un fin específico, el cual debe cumplirse y sufragar los gastos e inversiones dirigidos a satisfacer los fines para los cuales ha sido destinado, para lo cual es necesario distinguir que tipo de gasto es el que se quiere realizar, entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión, los cuales se pueden definir de la siguiente forma:

- Gastos de funcionamiento (operativos): Son los que se deben realizar de forma indispensable para el correcto y normal funcionamiento de la administración en general, que pueden ser gastos de consumo, por ejemplo, la conservación y reparación de edificios, renovaciones de bienes muebles, o gastos retributivos, a manera de ejemplo el pago de sueldos, salarios, honorarios. Estos gastos no significan un incremento directo del patrimonio del Estado, pero contribuyen a la productividad del sistema económico. Estos gastos son aquellas erogaciones necesarias para el sostenimiento de los servicios públicos o de la función pública y se invierten en bienes de consumo y servicios personales.

⁹ Radicado No. 1589 de 2014, M.P. Susana Montes de Echeverry.

¹⁰ Por el cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nación”



Alcaldía Municipal de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

NOTA INTERNA

- Gastos de inversión (capital): Aquellas erogaciones del estado que significan un incremento directo del patrimonio público. Pueden consistir en los emanados de la adquisición de bienes de producción como el caso de maquinarias, equipos, etc. o, en inversiones en obras públicas de infraestructura (presas hidroeléctricas; viaductos, carreteras, puentes) o en inversiones destinadas a industrias claves (siderurgia, petroquímica, fabricación de equipo pesado, etc.). Estos gastos retribuyen bienes de capital y contribuyen a aumentar el capital del sector público siendo erogaciones que retribuyen bienes de capital de tal manera que aumentan el patrimonio de la entidad.

Por lo tanto, los recursos de los recursos obtenidos por multas y sanciones por infracciones de tránsito deben invertirse en las acciones establecidas en la norma en comento, al tratarse de un ingreso corriente no tributario de destinación específica, dirigido por mandato legal a un fin determinado.

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto respecto del planteamiento realizado, se concluye lo siguiente:

- Los recursos provenientes de las multas, por tratarse de ingresos sometidos a una finalidad específica, deben sufragar los gastos para los cuales están destinados, en especial los gastos e inversiones previstos en el artículo 160 de la Ley 769 de 2000.
- La justificación técnica del estudio de prefactibilidad para la estructuración del proyecto Central Intermodal de Transporte de Palmira (CIT-Palmira) con el cual se pretenden utilizar recursos obtenidos por multas y sanciones por infracciones de tránsito deberán tener en cuenta las normas presupuestales, y en todo caso se deben destinar en la ejecución de planes y proyectos del sector movilidad en aspectos como planes de tránsito, transporte y movilidad, educación, dotación de equipos, combustible, seguridad vial, operación de infraestructura vial del servicio de transporte público de pasajeros, transporte no motorizado y gestión del sistema de recaudo, para determinar si es permitida o no la correspondiente inversión.

Cordialmente,

GERMÁN VALENCIA GARTNER
Secretario Jurídico

Redactor: Maria Carolina Valencia Gómez– Contratista