



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación Interna: 11001-03-06-000-2018-00167-00

Número Único: 2397

Referencia: Multas de tránsito. Gastos de funcionamiento e inversión. Seguridad vial.

El Ministerio de Transporte consulta a la Sala acerca de la destinación de los recursos provenientes de multas por infracciones de tránsito, en particular respecto a la política nacional de seguridad vial.

I. ANTECEDENTES

En el escrito de la consulta el Ministerio presentó a la Sala las siguientes consideraciones:

1. La Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, establece en su artículo 160 que el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito debe destinarse a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y a los particulares a quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas.
2. Existe actualmente una discusión sobre el alcance de la destinación dada por la ley respecto de “planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial”, habida cuenta que el Código Nacional de Tránsito no consagró elementos suficientes para determinar con claridad los propósitos para los cuales es válido emplear los dineros provenientes de las multas de tránsito.
3. Aunque la controversia es menor frente al uso de recursos para educación, dotación de equipos, combustible y planes de tránsito, no ocurre lo mismo en relación con el concepto de “seguridad vial”.

4. La Ley 1702 de 2013, por la cual se creó la Agencia Nacional de Seguridad Vial y se dictan otras disposiciones, define la seguridad vial como: “el conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. Se trata de un enfoque multidisciplinario sobre medidas que intervienen en todos los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico en la vía, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas”.

5. A la luz de este concepto, surge la inquietud de si es posible con cargo a los recursos provenientes de las multas de tránsito, financiar actividades propias de las autoridades de tránsito territorial, como por ejemplo, asumir los costos de un cuerpo operativo de agentes de tránsito.

6. Podría pensarse que la asunción de los costos derivados de un cuerpo de agentes de tránsito implica asumir un gasto de funcionamiento y que, atendiendo lo dispuesto por la Ley Orgánica de Presupuesto, los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación y no con los de destinación específica.

7. De esta suerte, existen dudas sobre cuál debe ser el proceder de las entidades territoriales en aquellos casos en que la destinación específica dada por la ley a la renta, como ocurre con los recursos provenientes de las multas de tránsito, consiste en financiar un gasto que puede considerarse de funcionamiento, en la medida que supone contar con un personal de control operativo permanente, el cual hace parte de la estrategia integral para alcanzar una mayor seguridad vial para los ciudadanos.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio de Transporte formula las siguientes **PREGUNTAS**:

1. *¿Qué tipos de gastos e inversiones se pueden asumir con cargo a los recursos provenientes de las multas de tránsito, en el marco del concepto de política pública de “seguridad vial” y específicamente en las medidas que tiene que ver con el control?*

2. *¿Es posible asumir con cargo a los recursos provenientes de las multas de tránsito, los costos generados por un cuerpo de agentes de tránsito, ya sea a través de convenios con la Policía Nacional o a través de la contratación que directamente efectúe la autoridad del tránsito del respectivo ente territorial?*

II. CONSIDERACIONES

Con el propósito de responder a las preguntas objeto de consulta, la Sala se referirá inicialmente a: i) la seguridad vial, ii) los cuerpos de agentes de tránsito y iii) los gastos de funcionamiento e inversión.

a. La seguridad vial y los cuerpos de agentes de tránsito

La seguridad vial es definida expresamente por el artículo 5º de la Ley 1702 de 2013¹ como el conjunto de acciones y políticas:

“[D]irigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. Se trata de un enfoque multidisciplinario sobre medidas que intervienen en todos los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico en la vía, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas”.

La seguridad vial representa un fin constitucionalmente válido, habida cuenta que, de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política, las autoridades tienen el deber de proteger la vida y bienes de las personas².

En el ordenamiento nacional existen múltiples normas relacionadas con la seguridad vial, entre las que pueden mencionarse las Leyes 663 de 1993, 100 de 1993, 105 de 1993, 336 de 1993, 769 de 2002, 1083 de 2005, 1450 de 2011, 1503 de 2011, 1682 de 2013 y 1702 de 2013.

¹ “Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones”.

² “Si bien es cierto el tránsito automotor es una actividad que es trascendental en las sociedades contemporáneas pues juega un papel muy importante en el desarrollo social y económico y en la realización de los derechos fundamentales, no lo es menos, que la actividad del tránsito automotriz implica también riesgos importantes y por lo tanto puede ser regulada por el legislador para el cumplimiento de los fines constitucionales anteriormente mencionados. Al respecto, la Corte en sentencia C-529 de 2003, con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett, consideró lo siguiente: La importancia y el carácter riesgoso del tránsito vehicular justifican entonces que esta actividad pueda ser regulada de manera intensa por el Legislador, quien puede señalar reglas y requisitos destinados a salvaguardar la vida e integridad de las personas, así como a proteger los bienes y propiedades. Por ello esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad “frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas”. El control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito debe entonces ser dúctil, a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración y de las facultades del Legislador para regular el tránsito, debido a su carácter riesgoso. Con esos criterios entra entonces la Corte a estudiar los cargos contra los párrafos acusados”. Corte Constitucional. Sentencia del 19 de noviembre de 2013, C-1090.

Adicionalmente, el país cuenta actualmente con un Plan Nacional de Seguridad Vial³ para el periodo 2011 – 2021, el cual establece la política de Estado sobre la materia. Este Plan constituye la carta de navegación que guía la adopción de las políticas y acciones a nivel nacional, regional, departamental y municipal en materia de seguridad vial⁴. Su objetivo general es reducir en un 26 % el número de víctimas fatales por accidentes de tránsito a nivel nacional para el año 2021⁵.

Ahora bien, dentro de la política pública en materia de seguridad vial tiene gran importancia la actividad de control del tránsito, el cual puede desarrollarse desde dos perspectivas:

“La posible efectividad del control de tránsito se encuentra bien documentado (véase, por ejemplo, Hakkert et al., 2005; Cliff, 2016), y se basa en dos enfoques:

- *Disuasión general, que es el proceso mediante el cual se disuade a los conductores de cometer una infracción por el riesgo que perciben de ser detectados, sin haber experimentado aún dicha detección. Cuando la disuasión general es suficientemente visible y periódica –como para crear una percepción de que el conductor será detectado- ello es altamente efectivo para disuadir comportamientos que implican infracciones “simples” como, por ejemplo, la conducción bajo los efectos del alcohol.*
- *Disuasión específica, que es la experiencia de ser sancionado por una violación de tránsito (por ejemplo, exceso de velocidad). Ello puede ser una sanción inmediata al ser interceptado por un agente de la policía que emitirá una multa por violación de la*

³ “Se tratará de un plan, basado en el diagnóstico de la accidentalidad y del funcionamiento de los sistemas de seguridad vial del país. Determinará objetivos, acciones y calendarios, de forma que concluyan en una acción multisectorial encaminada a reducir de víctimas por siniestros de tránsito. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) será el órgano responsable del proceso de elaboración, planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial, que seguirá vigente hasta que se apruebe la ley y se promulgue un nuevo Plan Nacional de Seguridad Vial.” Ley 1702 de 2013, artículo 5º.

⁴ “En respuesta, el Gobierno de Colombia definió como una prioridad y como una política de Estado la Seguridad Vial, la cual se concreta en el presente Plan Nacional de Seguridad Vial (PNSV) 2011 - 2021.

Esta preocupación generalizada nos invita a definir e implementar lineamientos de políticas públicas que impulsen y faciliten la coordinación institucional e intersectorial de acciones en seguridad vial, para la consecución de objetivos comunes que prevengan, reduzcan y/o mitiguen el impacto de los accidentes asociados al tránsito.

En ese sentido, el Plan se convierte en una carta de navegación que orienta y propicia medidas concertadas, indicativas e integrales en todo el territorio nacional, fomenta la formulación y aplicación de políticas y acciones a nivel regional, departamental y municipal, con el objetivo de reducir el número de víctimas fatales y no fatales a nivel nacional”. Ministerio de Transporte. Plan Nacional de Seguridad Vial. Colombia 2011-2021. 2ª edición. 2015, p. 6.

⁵ De acuerdo con el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, de enero a diciembre de 2017, 6718 personas perdieron su vida en las vías colombianas. En lo que respecta al año 2018, entre enero y julio dicha cifra corresponde a 3687 personas (con fecha de corte 30 de julio de 2018).

norma, o se podrá recibir la infracción más adelante si fuese detectado por una cámara”⁶.

Un sistema de control efectivo en materia de seguridad vial necesita de: i) un régimen sancionatorio que se aplique de forma igualitaria a todas las personas, y que cuente con sanciones proporcionales al riesgo que implica la violación de una medida de seguridad específica, ii) la percepción de la población de que existe un sistema de control efectivo, iii) la existencia de un sistema sólido para la gestión y el monitoreo de las sanciones, y iv) una cantidad suficiente de agentes de policía debidamente capacitados y en los que la población confíe⁷. Asimismo, dichos agentes deben estar bien organizados y coordinados, y contar con un presupuesto suficiente⁸.

En línea con lo anterior, la OCDE y el Foro Internacional de Transporte (FIT) han propuesto las siguientes recomendaciones:

“Se recomienda que todos los países:

(...)

Evalúen la efectividad de su sistema de control de tránsito con los siguientes objetivos:

- una mejor coordinación de las fuerzas policiales, incluida la policía municipal, provincial o estatal, la policía de carretera, y las fuerzas de la policía federal, quienes en su conjunto deben encargarse del control de tránsito*
- desarrollo e implementación de proyectos demostrativos de control en las ciudades, regiones o estados para ayudar a identificar y promover las buenas prácticas en este sentido*
- intensificación del nivel de control para crear una mayor probabilidad de detección de infractores sin necesariamente sanciones más elevadas*
- el aseguramiento de un número suficiente de oficiales de policía bien entrenado, libres de sobornos y corrupción, y que la población confíe en ellos”⁹.*

En el caso colombiano, el Plan Nacional de Seguridad Vial contiene una serie de programas y acciones relacionadas con el control del tránsito. Dentro de estas se

⁶ OCDE, International Transport Forum. Benchmarking de la seguridad vial en América Latina. OCDE y FIT. 2017, p. 29.

⁷ Ibidem, pp. 29 – 30.

⁸ Ibidem, p. 32.

⁹ Ibidem, pp. 43-44.

encuentra el fortalecimiento y la ampliación de la cobertura de los cuerpos de agentes de tránsito¹⁰.

La Ley 769 de 2002¹¹ define a los agentes de tránsito en los siguientes términos:

“Todo funcionario o persona civil identificada que está investida de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal y vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales”.

Posteriormente, el artículo 2º de la Ley 1310 de 2009¹² los concibió como:

“Todo empleado público investido de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales”¹³.

Esta misma disposición define los cuerpos de agentes de tránsito indicando que corresponden a un:

“Grupo de empleados públicos investidos de autoridad como agentes de tránsito y transporte vinculados legal y reglamentariamente a los organismos de tránsito y transporte”.

Los agentes de tránsito tienen a su cargo funciones en materia de policía judicial, educación, prevención, solidaridad y vigilancia cívica. Así, el artículo 5º de la Ley 1310 de 2009 establece:

“Los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las Entidades Territoriales están instituidos para velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y

¹⁰ “Se busca fortalecer a las entidades u organizaciones que no pertenecen al sector transporte y presentan posibilidades de mejora, dada su responsabilidad en el control, la atención, la formulación y el seguimiento de las acciones contenidas en el PNSV. La inclusión de este programa busca aumentar ya sea su cobertura, sus capacidades, recursos y/o el mejoramiento en los procedimientos y procesos de prestación y operación del servicio que proveen, entre otros aspectos. Acciones: • Institucionalizar y fortalecer los Comités Locales de Seguridad Vial. • Fortalecer el Ministerio de Educación. • Impulsar la creación de fiscalías especializadas en delitos que atentan contra la seguridad vial. • Fortalecer los Centros Reguladores de Urgencias y Emergencias a nivel nacional. • Robustecer y ampliar la cobertura de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y los grupos de control vial o cuerpos de agentes de tránsito”. Ministerio de Transporte, ob. cit., p. 66.

¹¹ “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

¹² “Mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”.

¹³ Véase igualmente: “Como complemento de lo anterior, se entiende por agente de tránsito todo funcionario investido de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, además de vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 30 de marzo de 2017. Radicación número: 47001-23-31-000-2009-00333-01(41287).

transporte y garantizar la libre locomoción de todos los ciudadanos y ejercer de manera permanente, las funciones de:

- 1. Policía Judicial. Respecto a los hechos punibles de competencia de las autoridades de tránsito de acuerdo al Código de Procedimiento Penal y Código Nacional de Tránsito.*
- 2. Educativa. A través de orientar, capacitar y crear cultura en la comunidad respecto a las normas de tránsito y transporte.*
- 3. Preventiva. De la comisión de infracciones o contravenciones, regulando la circulación vehicular y peatonal, vigilando, controlando e interviniendo en el cumplimiento de los procedimientos técnicos, misionales y jurídicos de las normas de tránsito.*
- 4. Solidaridad. Entre los cuerpos de agentes de tránsito y transporte, la comunidad y demás autoridades.*
- 5. Vigilancia cívica. De protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente y la ecología, en los ámbitos urbanos y rural contenidos en las actuales normas ambientales y de tránsito y transporte”¹⁴.*

De esta suerte, los agentes de tránsito tienen entre sus funciones la circulación vehicular y peatonal, así como la vigilancia de esta. A través del ejercicio de dichas actividades se busca garantizar la seguridad vial y el tránsito¹⁵.

Los agentes de tránsito del ámbito territorial hacen parte de la planta de personal del respectivo ente, tal como se desprende del artículo 2º de la Ley 1310 de 2009 y lo ha reconocido el Consejo de Estado:

“Concluye, pues la Sala, que el ordenamiento vigente en materia de agentes de tránsito excluye la posibilidad de celebrar contratos con personas naturales o jurídicas cuando tengan por objeto funciones distintas a las relacionadas en el artículo 7º, inciso segundo, de la ley 769 del 2002; tampoco es factible contratar personas naturales como agentes de tránsito, por cuanto éstos deben integrar cuerpos especializados dentro de la Policía Nacional o dependientes de los organismos de tránsito”

¹⁴ “Ahora bien, los agentes de tránsito ejercen diferentes funciones relacionadas con la regulación de la circulación vehicular y peatonal, así como con la vigilancia, control e intervención en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales, todo en aras de garantizar a los coasociados el derecho a la vida, a la libre locomoción, a la seguridad y el orden ciudadano”. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de septiembre de 2007. Radicación numero: 11001-03-06-000-2007-00040-00(1826).

¹⁵ “Ahora bien, la actividad de los Agentes de Tránsito está circunscrita a la regulación de la circulación vehicular y peatonal y su vigilancia y en ese orden no hay duda de que la jornada de trabajo reviste carácter especial, pues la disponibilidad y permanencia de la función así lo imponen, por cuanto el sentido de ello es que la ciudadanía no quede expósita a la inseguridad vial y de tránsito”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 5 de agosto de 2004. Radicación número: 73001-23-31-000-2000-0375-01(4369-03).

territoriales, caso este último en el cual forman parte de la planta de personal del respectivo organismo. Las expresiones “funcionario” o “persona civil identificada”, con las cuales la ley define a los agentes de tránsito, no incluyen personas particulares”¹⁶. (Subrayas fuera del texto).

Asimismo, y en línea con lo anterior, el artículo 6º de la Ley 1310 de 2009 determina la jerarquía u organización interna de los agentes de tránsito:

“Jerarquía. Es la organización interna del grupo de control vial que determina el mando en forma ascendente o descendente. La jerarquía al interior de estos cuerpos para efectos de su organización, nivel jerárquico del empleo en carrera administrativa, denominación del empleo, lo mismo que para todas las obligaciones y derechos consagrados en esta ley, será lo determinado en el presente artículo.

La profesión de agente de tránsito por realizar funciones que exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología como policía judicial, pertenecerá en carrera administrativa al nivel técnico y comprenderá los siguientes grados en escala descendente:

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de septiembre de 2007. Radicación numero: 11001-03-06-000-2007-00040-00(1826). El Departamento Administrativo de la Función Pública también ha indicado: “Ahora bien, respecto del empleo de agente de tránsito, la citada Ley 1310 de 2009, señala en el inciso segundo del artículo 6, que se trata de un empleo de carrera administrativa; igualmente en el Decreto de nomenclatura territorial se encuentra el empleo”. (...) 3.- En atención a su tercer interrogante, respecto de si es viable vincular en planta temporal a un agente de tránsito, me permito indicar que esta Dirección Jurídica ha sido consistente al manifestar que mientras se desarrollan y aprueban técnica y presupuestalmente los estudios técnicos que indiquen la necesidad de creación de cargos en las plantas de personal de las entidades públicas y atendiendo los criterios establecidos en el artículo 21 de la Ley 909 de 2004, como son el cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración; desarrollar programas o proyectos de duración determinada; suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales; desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución, esta Dirección Jurídica considera procedente la vinculación de empleados públicos en las plantas temporales de las entidades y organismo públicos. En ese sentido, en el evento que la entidad tenga contemplada planta temporal, podrá vincular en la misma a los agentes de tránsito que requiera para el cumplimiento de las actividades propias del empleo”. Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto del 6 de junio de 2015. Radicación No.: 20156000187011.

CÓDIGO	DENOMINACIÓN	NIVEL
290	Comandante de Tránsito	Profesional
338	Subcomandante de Tránsito	Técnico
339	Técnico Operativo de Tránsito	Técnico
340	Agentes de Tránsito	Técnico

Parágrafo. No todas las Entidades Territoriales tendrán necesariamente la totalidad de los Códigos y denominaciones estos serán determinados por las necesidades del servicio”.

En lo que respecta a los requisitos de creación e ingreso a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte, el artículo 7º de la Ley 1310 de 2009 consagra:

“Requisitos de creación e ingreso. Para ingresar a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las entidades territoriales se requiere, además:

- 1. Ser colombiano con situación militar definida.*
- 2. Poseer licencia de conducción de segunda (2ª) y cuarta (4ª) categoría como mínimo.*
- 3. No haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos culposos.*
- 4. Ser mayor de edad.*
- 5. Cursar y aprobar el programa de capacitación (cátedra de formación e intensidad mínima establecida por la autoridad competente).*
- 6. Poseer diploma de bachiller, certificado o constancia de su trámite.*

Parágrafo. Para la creación de los cargos de agentes de tránsito y transporte de las entidades territoriales deberá evaluarse la conveniencia y oportunidad según el número de habitantes y la cantidad de vehículos que transitan en el municipio”.

Finalmente, debe destacarse que para el ejercicio de las funciones de tránsito pueden celebrarse contratos con cuerpos especializados de policía urbana de tránsito. Así, teniendo en cuenta lo dispuesto por el parágrafo 4º del artículo 7º de la Ley 769 de 2002, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha indicado:

“A ello se agrega que también la ley en comento deja abierta la posibilidad de celebrar convenios interadministrativos y “contratos y/o convenios”, pero señalando respecto de los primeros que podrán celebrarlos “los alcaldes de municipios vecinos o colindantes” para “ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos” en su respectiva jurisdicción; y en cuanto a los segundos, dice el parágrafo 4º del artículo 7º de la ley 769 del 2002:

“Parágrafo 4º. Los organismos de tránsito podrán celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito mediante contrato especial pagado por los distritos, municipios y departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía. Estos contratos podrán ser temporales o permanentes, con la facultad para la policía de cambiar a sus integrantes por las causales establecidas en el reglamento interno de la institución policial”.

En este caso, la entidad territorial celebra el contrato con la Policía Nacional para que ésta, a través de su cuerpo especializado de policía urbana de tránsito, asuma las funciones en el área urbana del respectivo distrito, municipio o departamento.

La cuarta razón es de índole constitucional en el sentido de que cuando en los artículos 116 y 210, la Carta Política consagra la posibilidad de que los particulares ejerzan funciones públicas, difiere a la ley las condiciones para ese ejercicio. Y en efecto, en la ley 489 de 1998, que regula la organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público, los artículos 110 y siguientes se ocupan del tema, desarrollando el mandato constitucional de manera general. Como quiera que la ley 769 del 2002 es una ley posterior y especial, que trata precisamente del ejercicio de algunas de las funciones de tránsito por particulares, y lo regula de la manera como se dejó expuesta, sus normas son de aplicación prevalente.

Concluye, pues la Sala, que el ordenamiento vigente en materia de agentes de tránsito excluye la posibilidad de celebrar contratos con personas naturales o jurídicas cuando tengan por objeto funciones distintas a las relacionadas en el artículo 7º, inciso segundo, de la ley 769 del 2002; tampoco es factible contratar personas naturales como agentes de tránsito, por cuanto éstos deben integrar cuerpos especializados dentro de la Policía Nacional o dependientes de los organismos de tránsito territoriales, caso este último en el cual forman parte de la planta de personal del respectivo organismo. Las expresiones “funcionario” o “persona civil identificada”, con las cuales la ley define a los agentes de tránsito, no incluyen personas particulares.

(...)

1.- Respuestas sobre la contratación de Agentes de Tránsito:

1.1.- Para el ejercicio de las funciones de agentes de tránsito en su respectiva jurisdicción, las entidades territoriales pueden celebrar contratos con los cuerpos

*especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional, pero no con particulares, sean personas naturales o jurídicas*¹⁷. (Subrayas fuera de texto).

Por su parte, el artículo 4º de la Ley 1310 de 2009 autoriza también la celebración de convenios con otros municipios para ejercer las funciones a cargo de los agentes de tránsito:

“Artículo 4º Jurisdicción. Sin perjuicio de la colaboración que deben prestar las distintas autoridades de tránsito, cada una de ellas ejercerá sus funciones en el territorio de su jurisdicción, de la siguiente manera: La Policía de Carreteras de la Policía Nacional en las carreteras nacionales; los agentes de tránsito de los organismos departamentales en aquellos municipios donde no hayan organismos de tránsito; los agentes de tránsito municipales o distritales en el perímetro urbano y rural de sus municipios.

Cada organismo de tránsito contará con un solo cuerpo especializado de agentes de tránsito y transporte, que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción (o bajo convenios con otros municipios), los cuales por su rango de autoridad y tener funciones de policía judicial no podrán ser objeto de delegación o contratar con particulares”. (Subrayas fuera de texto).

b. Gastos de funcionamiento e inversión

El presupuesto de gastos del Estado se divide en: i) funcionamiento, ii) servicio de la deuda pública, e iii) inversión¹⁸. El artículo 38 del Decreto 2236 de 2017¹⁹ entiende dichos conceptos en los siguientes términos:

“Las apropiaciones incluidas en el presupuesto para la vigencia fiscal de 2018 se definen en la siguiente forma:

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de septiembre de 2007. Radicación numero: 11001-03-06-000-2007-00040-00(1826).

¹⁸ “El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional.

En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda (Ley 38/89, artículo 23, Ley 179/94, artículo 16)”. **Decreto 111 de 1996, artículo 36.**

¹⁹ “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”.

A. FUNCIONAMIENTO

Son aquellos gastos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la Ley.

(...)

B- SERVICIO DE LA DEUDA

Los gastos por concepto del servicio de la deuda pública tanto interna como externa tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones, y los imprevistos originados en operaciones de crédito público que incluyen los gastos necesarios para la consecución de los créditos externos, realizadas conforme a la ley.

Los rendimientos que devenguen los títulos de Tesorería clase A y B se atenderán con cargo al Presupuesto Nacional.

C- INVERSIÓN

Son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social.

La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social.

Las inversiones que estén financiadas con recursos del crédito externo, para poder ejecutarse, deberán tener el recurso incorporado en el Presupuesto, tener aprobación de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y someterse a los procedimientos de contratación administrativa”.

En el mismo sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil se había referido a estos conceptos en el año 2014 indicando²⁰:

²⁰ En el mismo pronunciamiento señaló: “Sin embargo, las definiciones y descripciones clásicas de lo que envuelven los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión parecen desdibujarse en la práctica en donde algunas veces el operador se enfrenta a problemas e inconvenientes para encasillar en uno u otro componente un determinado gasto.

Por esta razón, entiende la Sala que lo que puede generar una dificultad en determinado momento para el ejercicio de la competencia del Departamento Nacional de Planeación sobre los conceptos que debe rendir con relación a los empréstitos que buscan financiar “*proyectos de inversión*”, más allá de que su competencia se encuentre delimitada en razón a la naturaleza de sus funciones, es la débil línea divisoria y la falta de distinción conceptual clara entre las nociones de gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

“Las leyes sobre presupuesto en Colombia mantienen la clasificación clásica que diferencia entre gastos de funcionamiento (u operativos) y gastos de inversión (o de capital). Los gastos de funcionamiento se han entendido tradicionalmente como los que se deben realizar en forma indispensable para el correcto y normal desenvolvimiento de la administración en general, que pueden ser gastos de consumo, por ejemplo la conservación y reparación de edificios, renovación de bienes muebles, etc.; o retributivos de servicios, por ejemplo, el pago de sueldos, salarios, honorarios, etc. Estos gastos no significan un incremento directo del patrimonio del Estado, pero contribuyen a la productividad general del sistema económico y son tan necesarios como los gastos de inversión.

Por otro lado la comprensión de los gastos de inversión se ha referido a 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.).

Según se observa, mientras que los gastos de funcionamiento retribuyen bienes de consumo o prestaciones de servicios, los gastos de inversión retribuyen bienes de capital y, por consiguiente, contribuyen a aumentar el capital del sector público de la economía²¹.

Empero no está al alcance de este concepto determinar los parámetros ni la metodología con la que pueda solventarse la situación descrita, pues será la iniciativa política y la voluntad del legislador las que contribuyan a depurar los presupuestos y a sincerar los gastos del Estado para evitar confusiones en materia de su naturaleza, si son de inversión o de funcionamiento. Inclusive podría analizarse la posibilidad de replantear la necesidad de mantener esa tradicional dicotomía entre funcionamiento e inversión y crear nuevas herramientas y conceptos que fortalezcan la práctica presupuestal dentro del contexto del Estado Social de Derecho que, sin duda, influye en el entendimiento de estos conceptos técnicos económicos, cuya rigidez puede afectar principios y valores constitucionales en su aplicación y propiciar”. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de febrero de 2014. Radicación numero: 11001-03-06-000-2013-00419-00 (2171 y 2171 ampliación).

²¹ En otra oportunidad, el Consejo de Estado había señalado: “...Los gastos necesarios para el sostenimiento o manejo de una entidad, son los gastos conocidos y denominados por la doctrina como de funcionamiento, pues son las erogaciones necesarias para el sostenimiento de los servicios públicos o de la función pública, y que se invierten en la adquisición de bienes de consumo y en servicios personales. De consiguiente, y tal como lo precisa el profesor Alejandro Ramírez Cardona, los gastos de funcionamiento se clasifican en gastos de servicios que comprenden los sueldos, salarios, honorarios, prestaciones sociales, etc., de los trabajadores del Estado, y gastos de consumo, que comprenden, los bienes durables de consumo, tales como los automóviles, muebles y enseres, los bienes semidurables de consumo (implementos de duración generalmente inferior a un año), y bienes de consumo perecederos v gr. gasolina para los automóviles oficiales. Simultáneamente existen los gastos de inversión, que a diferencia de los gastos de funcionamiento, que retribuyen bienes de consumo y servicios personales prestados, son erogaciones que retribuyen bienes de capital de tal manera que aumentan el patrimonio de la entidad, pues son en general las sumas de dinero empleadas en la adquisición de bienes estables y permanentes tales como una edificación o la construcción de una obra pública. Estos gastos se clasifican a su vez en gastos de inversión en bienes intermedios, como lo es la adquisición de un edificio, gastos que se destinan

Los gastos de funcionamiento se dividen en: a) gastos de personal, b) gastos generales, c) transferencias corrientes, d) transferencias de capital y e) gastos de comercialización y producción.

Los gastos de personal hacen referencia a aquellos gastos dirigidos a retribuir los servicios recibidos a través de una relación laboral o contractual²². Dentro de estos se incluyen gastos tales como: i) servicios personales asociados a la nómina²³ (sueldos del personal de la nómina, horas extras, días festivos e indemnización por vacaciones, prima técnica, gastos de representación, bonificación por servicios prestados, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, primas de servicio, vacaciones, navidad y extraordinarias, y bonificación especial de recreación, entre otros), ii) servicios personales indirectos²⁴ (jornales, personal supernumerario, honorarios, remuneración de servicios técnicos, hora cátedra) y iii) contribuciones inherentes a la nómina al sector privado y público²⁵.

Por su parte, los gastos generales²⁶ son aquellos relacionados con la adquisición de bienes y servicios requeridos para que la entidad adelante las funciones asignadas por la Constitución Política y la Ley²⁷ (compra de equipos, materiales y

principalmente a la prestación de servicios administrativos, y los de inversión en bienes durables finales, tales como las vías de transporte, comunicaciones, obras públicas, etc". Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 31 de enero de 1997. Radicación número: 7300. Por su parte, la Corte Constitucional ha concebido a los gastos de inversión como: "Una interpretación literal y exegética del artículo 357 de la Carta podría dar a entender que la participación de los municipios en los ingresos corrientes sólo puede estar destinada a gastos de inversión, esto es, a gastos destinados a aumentar la formación bruta de capital fijo en el sector social respectivo (...)". Corte Constitucional. Sentencia del 5 de abril de 1995, C-151/95.

²² "Corresponden a aquellos gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios que recibe sea por una relación laboral o a través de contratos, los cuales se definen como sigue:". Decreto 2236 de 2017, artículo 38.

²³ "Comprende la remuneración por concepto de sueldos y demás factores salariales legalmente establecidos, de los servidores públicos vinculados a la planta de personal". *Ibidem*.

²⁴ "Son gastos destinados a atender la contratación de personas jurídicas y naturales para que presten servicios calificados o profesionales, cuando no puedan ser desarrollados con personal de planta. Así mismo, incluye la remuneración del personal que se vincule en forma ocasional, para desarrollar actividades netamente temporales o para suplir a los servidores públicos en caso de licencias o vacaciones, dicha remuneración cubrirá las prestaciones sociales a que tenga derecho, así como las contribuciones a que haya lugar". *Ibidem*.

²⁵ "Corresponde a las contribuciones legales que debe hacer el órgano como empleador, que tienen como base la nómina del personal de planta, destinadas a entidades del sector privado y público, tales como: Cajas de Compensación Familiar, SENA, ICBF, ESAP, Fondo Nacional de Ahorro, Fondos Administradores de Cesantías y Pensiones, Empresas Promotoras de Salud privadas y públicas, así como las administradoras públicas y privadas de aportes que se destinan para accidentes de trabajo y enfermedad profesional". *Ibidem*.

²⁶ "Son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley; y con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidos legalmente". *Ibidem*.

²⁷ "Corresponde a la compra de bienes muebles destinados a apoyar el desarrollo de las funciones del órgano, a la contratación y el pago a personas jurídicas y naturales por la prestación de un

suministros, gastos imprevistos, sostenimiento de semovientes, capacitación, bienestar social y estímulos, mantenimiento, servicios públicos, arrendamientos, viáticos y gastos de viaje, impresos y publicaciones, comunicaciones y transporte, gastos judiciales, seguros, gastos de operación aduanera, gastos reservados, entre otros). Igualmente, incluye el pago de los impuestos y multas a las que está sometida la entidad.

Las transferencias corrientes corresponden a aquellos recursos que el órgano debe transferir a otras entidades, nacionales o internacionales, públicas o privadas, en virtud de un mandato legal. Incorpora además las apropiaciones dirigidas a la previsión y seguridad social, en los casos en que estas son asumidas directamente por el órgano²⁸.

Las transferencias de capital son los aportes a órganos y entidades destinados a gastos de capital y capitalización del ente receptor²⁹.

Finalmente, los gastos de comercialización y producción son los gastos en que incurre el órgano en la adquisición de bienes, servicios, e insumos que participan de forma directa en el proceso de producción o comercialización³⁰.

En lo que respecta a los gastos de inversión, de acuerdo con el artículo 14 del Decreto 568 de 1996³¹, estos se clasifican en programas y subprogramas³², entendiéndose por tales lo siguiente:

“Son Programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados.

servicio que complementa el desarrollo de las funciones del órgano y permite mantener y proteger los bienes que son de su propiedad o están a su cargo, así como los pagos por concepto de tasas a que estén sujetos los órganos”. Ibídem.

²⁸ “Son recursos que transfieren los órganos a entidades nacionales o internacionales, públicas o privadas, con fundamento en un mandato legal. De igual forma, involucra las apropiaciones destinadas a la previsión y seguridad social, cuando el órgano asume directamente la atención de la misma”. Ibídem.

²⁹ “Corresponde a aportes a órganos y entidades para gastos de capital y la capitalización del ente receptor”. Ibídem.

³⁰ “Corresponde a aquellos gastos que realizan los órganos para adquirir bienes, servicios e insumos que participan directamente en el proceso de producción o comercialización”. Ibídem.

³¹ “Por el cual se reglamentan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación”.

³² En el mismo sentido, el artículo 2.8.1.4.2. del Decreto 1068 de 2015 dispone: “Clasificación del Proyecto de presupuesto. El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso de la República clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y subprogramas”.

Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los Programas”.

En relación con los gastos de funcionamiento e inversión debe tomarse en cuenta el principio de programación integral consagrado en el artículo 17 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. En virtud de este principio, los proyectos de inversión deben incorporar los gastos de funcionamiento que sean necesarios para la realización del proyecto. Así, se ha indicado:

“Ahora bien, aun cuando los proyectos tienen una orientación general de gasto la cual es determinada por su objeto, estos a su vez pueden contener diferentes tipos de gasto. Por esa razón el artículo 17 del Estatuto Orgánico de Presupuesto consagra el principio de programación integral el cual dispone:

“Artículo 17. Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

Parágrafo. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución”.

Así pues se debe entender que existe inversión que requiere de un componente de funcionamiento, el cual debe ser estrictamente necesario para que la inversión alcance el objetivo del proyecto fijado. Por esa razón, los proyectos de inversión deben contemplar no solamente los gastos de inversión sino que deben especificar los gastos de funcionamiento inherentes al proyecto mismo”³³.

En la misma dirección, se ha pronunciado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al señalar:

“Sobre este principio, la Corte Constitucional, en Sentencia C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa señaló:

“Su consagración se fundamenta en el hecho de que sin este principio no hay unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto contempla ciertos fines, éstos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión. Con la programación integral se pretende evitar que los programas de inversión omitan contemplar explícitamente los compromisos de funcionamiento que ellos

³³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 20 de febrero de 2014. Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00419-00 (2171 y 2171 ampliación).

acarrean, lo que se ha convertido, con el correr de los años en un factor de desestabilización de las finanzas públicas”.

Por su parte, la doctrina “Restrepo Juan Camilo, “Derecho Presupuestal Colombiano” Editorial Legis 2008. Páginas 224-225, ha indicado:

“El principio de la “programación integral” es de especial relevancia al estructurar los diversos programas de inversión, pues es en ellos donde aparecen – o deben aparecer- debidamente desglosados en los respectivos programas los componentes de inversión propiamente dichos y los gastos de funcionamiento que les son complementarios.”

“A veces se cae en el espejismo – que conduce al despilfarro - de creer que con solo construir edificios se asegura la buena presencia del Estado. Para (sic) esto, repetimos, es equivocado. La construcción de una escuela, o de un puesto de sanidad, sino se prevé oportunamente el recurso humano que hará de gestionarlo, es una inversión inútil”.

Lo anterior permite establecer que, existiendo gastos que en estricto sentido deben ser considerados como gastos de funcionamiento, al hacer parte integrante del costo de un proyecto de inversión y al permitir su correcto desarrollo, podrían ser incluidos como gastos de inversión”³⁴.

³⁴ En otra oportunidad el Ministerio de Hacienda y Crédito Público había indicado: “En atención a su comunicación, en la que manifiesta que deben asumir el costo de la expedición de chequeras de las cuentas en que se manejan recursos de inversión y por tanto consulta sobre la viabilidad de imputar el valor de éstas como gasto de inversión, de manera atenta se indica: Con relación a su consulta respecto a la viabilidad de imputar el valor de las chequeras por inversión, es pertinente señalar que al tratarse de proyectos de este tipo, es necesario tener en cuenta lo establecido en el Artículo 17 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual señala: “*Programación Integral. Todo programa presupuestal deberá contener simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. Parágrafo. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (Ley 38 de 1989, art.13)*”. Sobre este principio, la doctrina ha sostenido: “*Este principio consiste en la correspondencia que debe existir entre los gastos de inversión y los de funcionamiento, de tal forma que no se realicen proyectos de inversión sin la evaluación de los efectos en el presupuesto de funcionamiento. Otra forma válida de analizar este principio se basa en que con cargo al proyecto de inversión se atienden todos los gastos que sean necesarios para su realización, basado en la norma de contabilidad según el cual el valor del activo esta conformado por todos los gastos que sean necesarios para garantizar su operación. Para establecer cuáles son los gastos inherentes a un proyecto de inversión se debe consultar el Banco Nacional de Programas y proyectos creado en el artículo 9 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Este mecanismo se torna fundamental en la ejecución ya que el propio estatuto lo consideró como un requisito de ejecución presupuestal*”. La Corte Constitucional mediante Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, precisó sobre el particular: “*Este precepto, contenido en el art. 13 de la Ley, tiene gran importancia como mecanismo preventivo de la irresponsabilidad administrativa y de la práctica de ordenar inversiones sin presupuestar simultáneamente el mantenimiento de las obras o servicios que se ponen en funcionamiento*” Por tanto, en virtud del Principio de Programación Integral sería posible atender a través de gastos de inversión, los costos generados por la expedición de chequeras en las cuentas en que se manejan estos recursos para los diferentes proyectos de inversión”. (Subrayado fuera del

c. El caso concreto

El Ministerio de Transporte pregunta a la Sala acerca de los tipos de gastos e inversiones que se pueden asumir utilizando los recursos derivados de las multas de tránsito, dentro del marco de la política pública de seguridad vial y las medidas relativas al control.

Para responder a este interrogante debe señalarse lo siguiente:

i) El artículo 160 de la Ley 769 de 2002 determina que los recursos recaudados por concepto de multas y sanciones derivadas de infracciones de tránsito deben destinarse, entre otros propósitos, a la seguridad vial³⁵.

Por su parte, el artículo 5 de la Ley 1702 de 2013 concibe la seguridad vial como el conjunto de acciones y políticas encaminadas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o lesión de las personas por accidentes de tránsito. Dentro de dichas medidas se incluyen “el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional y la atención a las víctimas”³⁶.

De esta suerte, una interpretación sistemática de los artículos 160 de la Ley 769 de 2002 y 5º de la Ley 1702 de 2013, permite concluir que los recursos obtenidos por multas y sanciones por infracciones de tránsito, en el caso de la seguridad vial, deben invertirse en acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos tanto por medios motorizados como no motorizados.

texto). Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Concepto del 11 de julio de 2007. Radicación número: 1-2007-031112.

³⁵ “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”.

³⁶ “Entiéndase por seguridad vial el conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. Se trata de un enfoque multidisciplinario sobre medidas que intervienen en todos los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico en la vía, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas”.

Por lo tanto, los dineros que ingresan a los entes territoriales por pago de multas por infracciones de tránsito constituyen un ingreso corriente no tributario de destinación específica³⁷, al estar dirigidos, por mandato legal, a un fin determinado.

ii) Al tratarse de ingresos sometidos a una finalidad específica, no pueden utilizarse para sufragar gastos de funcionamiento que coadyuven con la finalidad de prevenir, controlar y disminuir los accidentes de tránsito. Lo anterior, atendiendo la restricción impuesta por el artículo 3° de la Ley 617 de 2000³⁸, que señala:

“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.

PARAGRAFO 1o. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

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

En todo caso, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

(...)

k) Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio;

l) Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica”.

La restricción establecida por la norma tuvo como propósito promover la estabilidad y equilibrio financiero de los entes territoriales, demandando que los gastos de funcionamiento, y en particular los relativos a los salarios y prestaciones, sean cubiertos a través de ingresos percibidos de forma constante y permanente en el

³⁷ “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”. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de agosto de 2004. Radicación número: 1589.

³⁸ “Por la 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 nacional”.

tiempo, y no con aquellos sobre los cuales no existe certeza de ser recibidos. En esta dirección, la Corte Constitucional al estudiar las referidas normas concluyó:

“En primer lugar, debe resaltarse el hecho de que, en este caso, las normas acusadas imponen una triple limitación sobre los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales:

a) señalan que éstos gastos sólo podrán ser financiados con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación, excluyendo así los recursos de capital y los ingresos corrientes de destinación forzosa;

(...)

La gravedad del problema al que se buscó hacer frente con la expedición de esta ley queda claramente demostrada haciendo alusión al siguiente fragmento de la exposición de motivos, que por su importancia (sic) se citará in extenso:

“(…)

La estabilidad financiera de cualquier entidad pública depende de que con sus ingresos corrientes, es decir, aquellos ingresos que se perciben de forma constante y permanente en el tiempo y que, por lo tanto, son la única fuente de recursos cierta, se paguen los gastos de funcionamiento, que son aquellos que se generan de forma permanente tales como salarios y prestaciones sociales.

Pagar gastos de funcionamiento con recursos no recurrentes, como el producto de un crédito, la venta de un activo, de una regalía o de una donación, implica generar un gasto futuro que no cuenta con recursos para su pago. En el pasado reciente esto ocurrió para financiar los gastos permanentes de los departamentos, distritos y municipios. Estas entidades recurrieron al crédito para cubrir estos gastos y poco a poco tapar un hueco con otro, condujo a la cesación de pagos de uno o más de los siguientes rubros: servicio de la deuda pública, pago del pasivo pensional o pago de los gastos ordinarios de la administración”.

(...)

Para la Corte resulta claro, por ende, que existe un grave problema fiscal en las entidades territoriales, propiciado en gran parte por el crecimiento desmedido del gasto público, y específicamente, los gastos de funcionamiento. El proyecto busca imponer reformas fiscales que cambien la estructura ingreso-gasto en dichas entidades, favoreciendo el ahorro y la inversión pública.

En términos generales, y salvo las excepciones que abajo se precisan, puede afirmarse que las medidas adoptadas por el proyecto cumplen con los requisitos arriba trazados para ser declaradas exequibles. Ello, por dos motivos:

- Existe una grave crisis macroeconómica, que potencialmente se verá catalizada por la situación deficitaria de las entidades territoriales, cuya estructura de gastos es una

de las fuentes directas de la situación; esta situación, que rebasa la esfera propia de los intereses exclusivos de las entidades territoriales, es la que se pretende conjurar con la medida nacional de limitación genérica del gasto, a través de normas orgánicas del presupuesto.

*- Las normas acusadas establecen, entre otras, unas determinadas limitaciones sobre el uso que las entidades territoriales le pueden dar a sus recursos de fuente endógena; sin embargo, estas limitaciones son **racionales** (puesto que se dirigen a atacar la causa directa del problema que se ha identificado, a saber, el desbordamiento del gasto de funcionamiento de los entes territoriales, constituyendo así un medio eficaz para lograr el fin propuesto) y son **proporcionadas** (por cuanto los porcentajes de limitación del gasto varían de acuerdo con la categoría de la cual se trate, imponiendo los mayores costos sobre las entidades que mayores gastos generan, en términos cuantitativos, y porque se preserva un amplio margen de autonomía para la entidad respectiva en la destinación de los recursos con los que cuenta, garantizando al mismo tiempo un interés mayor de la colectividad nacional, sin que exista discriminación -puesto que es una medida general para todas las entidades territoriales- ni perjuicio injustificado para terceros -el cual, en caso de existir, habrá de ventilarse sobre una base casuística, y ante los tribunales u organismos competentes). Esto quiere decir que las medidas bajo examen, en general, busca combatir un desequilibrio entre los ingresos y los gastos de las entidades territoriales, estipulando que entre éstos factores debe existir una relación estable y armónica, en forma tal que los gastos permanentes de las entidades territoriales se puedan financiar con los ingresos corrientes o constantes con los que cuentan, evitando así futuros descalabros; por ello, son constitucionalmente aceptables³⁹. (Subrayas fuera del texto).*

Aplicando la restricción del artículo 3º de la Ley 617 de 2000 al caso concreto, es dable concluir que los dineros percibidos por las entidades territoriales por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito pueden emplearse para sufragar gastos e inversiones dirigidos a satisfacer los fines del artículo 5º de la Ley 1702 de 2013, esto es, la ejecución de acciones y políticas encaminadas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. Con todo, dichos recursos no deben cubrir gastos de funcionamiento, así estos se relacionen con la finalidad perseguida en el artículo mencionado.

En cuanto a la posibilidad de sufragar los costos generados por un cuerpo de agentes de tránsito con recursos provenientes de las multas por infracciones de tránsito, estima la Sala que no sería viable, de acuerdo con las normas señaladas.

En efecto, la actividad que desempeñan dichos cuerpos con miras a mantener la seguridad vial es una función permanente que deben cumplir las entidades territoriales. En virtud de que es un cometido que no se puede dejar de realizar por ser indispensable para el correcto y normal desenvolvimiento de la administración,

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia del 5 de junio de 2001, C-579/01.

dicha tarea se debe sufragar con recursos destinados a gastos de funcionamiento, teniendo en cuenta que estos tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la Ley.

Como quiera que los dineros recibidos por el ente territorial por concepto de multas por infracciones de tránsito son rentas de destinación específica, no pueden utilizarse para cubrir gastos de funcionamiento, por expresa prohibición del legislador.

A juicio de la Sala es razonable que no pueda realizarse la contratación de agentes de tránsito con recursos provenientes de las multas de tránsito, habida cuenta que el ente territorial no tiene certeza del monto que recibirá por dicho concepto. La prestación eficiente del servicio y el cumplimiento de las obligaciones laborales de la entidad frente a estos agentes, no pueden estar sujetos o condicionados a unos recursos de naturaleza aleatoria.

Para terminar, vale la pena resaltar que la conclusión a la que arriba la Sala es concordante con la sostenida por el propio Ministerio de Transporte en concepto del año 2005:

“Conforme a lo anterior los dineros recaudados por concepto de multas y que le corresponde en un determinado porcentaje al municipio; no pueden ser destinados a objeto diferente al de los planes de tránsito, que deberán ser elaborados teniendo en cuenta el plan nacional de seguridad vial para disminuir la accidentalidad elaborado por el Ministerio de Transporte como suprema autoridad en materia de tránsito; educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial.

Invertir los citados recursos para el pago de agentes y personal administrativo del organismo de tránsito, contrariando lo previstos en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002, podrá acarrear sanciones de tipo penal y disciplinario”⁴⁰.

La Sala RESPONDE:

1. *¿Qué tipos de gastos e inversiones se pueden asumir con cargo a los recursos provenientes de las multas de tránsito, en el marco del concepto de política pública de “seguridad vial” y específicamente en las medidas que tiene que ver con el control?*

Los dineros percibidos por las entidades territoriales por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito pueden emplearse para sufragar gastos e inversiones dirigidas a satisfacer los fines del artículo 5º de la Ley 1702 de 2013,

⁴⁰ Ministerio de Transporte. Concepto del 13 de mayo de 2005. Radicación número: MT-1350-2-24740.

esto es, la ejecución de acciones y políticas encaminadas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. Con todo, dichos recursos no pueden utilizarse para cubrir gastos de funcionamiento, así estos se relacionen con la finalidad perseguida en el artículo mencionado, porque, como se indicó, el artículo 3º de la Ley 617 de 2000, claramente señala que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación y no con rentas de destinación específica.

2. ¿Es posible asumir con cargo a los recursos provenientes de las multas de tránsito, los costos generados por un cuerpo de agentes de tránsito, ya sea a través de convenios con la Policía Nacional o a través de la contratación que directamente efectúe la autoridad del tránsito del respectivo ente territorial?

Los costos generados por un cuerpo de agentes de tránsito no pueden ser cubiertos con recursos provenientes de multas por infracciones de tránsito, habida cuenta que aquellos corresponden a gastos de funcionamiento, y al ser de destinación específica los dineros captados por multas, estos no pueden amparar los susodichos gastos, por prohibición expresa del artículo 3º de la Ley 617 de 2000.

Remítase al Ministerio de Transporte y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado
(Ausente con excusa)

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretario de la Sala