



MEMORANDO
20101340009213



Fecha: 21-01-2010

PARA: Doctor JORGE CARRILLO TOBOS
Director de Transporte y Tránsito

DE: Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

ASUNTO: Prescripción. Acuerdos de pago. Refrendación de las licencias de conducción.

Ante el compromiso adquirido por el Ministerio de Transporte en sesión de trabajo realizada el día 18 de enero de 2010 en la Dirección de Transporte y Tránsito, con la participación de distintas organizaciones sindicales y sociales, como también de funcionarios de la Secretaría Distrital de Movilidad de la ciudad de Bogotá, D. C. y de la Defensoría del Pueblo, la Oficina Asesora Jurídica procede a ampliar el alcance y la interpretación del instituto jurídico de la prescripción contenido en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002- Código Nacional de Tránsito, así como a fijar su interpretación acerca del cumplimiento de los acuerdos de pago que los organismos de tránsito celebren con los deudores morosos, para suplir el paz y salvo que requiere el artículo 23 del citado estatuto para efectos de la refrendación de la licencia de conducción ante el Registro Único Nacional de Tránsito-RUNT.

El artículo 159 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, prevé que la ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes se hallan investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, las cuales prescriben en tres años contados a partir de la ocurrencia del hecho y se interrumpe con la presentación de la demanda.

Así mismo los Parágrafos Primero y Segundo de la citada norma, disponen:

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

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

Ahora bien, la prescripción de la acción para los efectos que nos ocupa, se funda en lo dispuesto en el

W



MEMORANDO

20101340009213



citado artículo 159 de la Ley 769 de 2002, el cual en lo pertinente establece:

“Artículo 159. Cumplimiento. La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando ello fuere necesario y prescribirán en tres años contados a partir de la ocurrencia del hecho y se interrumpirá con la presentación de la demanda” (negrillas fuera de texto).

Al respecto, el H. Consejo de Estado, en sentencia de fecha trece (13) de octubre de 2006, dictada dentro del expediente número 11001000000020030213101 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, con ponencia del magistrado Darío Quiñonez Pinilla, manifestó:

“...De manera que en los procesos por jurisdicción coactiva en los que se persiga la ejecución de multas impuestas por violación de normas de tránsito, existe norma especial que regula la prescripción de la sanción y es la contenida en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002, antes transcrito.

Dicha norma prevé que la acción ejecutiva a través de la cual se pretenda el cumplimiento de las sanciones impuestas por violación de las normas de tránsito prescribirá en tres años contados a partir de la ocurrencia del hecho y se interrumpirá con la presentación de la demanda.

Así las cosas, para efectos de la contabilización del término de prescripción de la acción ejecutiva se deben tener en cuenta dos aspectos: (i) que dicho término comienza a contarse a partir de la ocurrencia del hecho por el cual se impuso la sanción y (ii) que se interrumpe con la presentación de la demanda. En relación con esto último, se precisa que como en los procesos de jurisdicción coactiva no se procede mediante demanda, debe entenderse, entonces, que el término de prescripción se interrumpe desde cuando se dicta el mandamiento de pago...”.

Es necesario señalar que las autoridades de tránsito de la respectiva jurisdicción tienen la facultad de exigir el cobro, producto de la infracción que se cometió, si ello no ocurre durante el término señalado anteriormente, es decir, tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho, prescribe la acción, ya que la prescripción extingue el derecho por no haberse hecho uso del mismo, y se interrumpirá con la presentación de la demanda. La facultad señalada se deriva de la autonomía que tienen las entidades territoriales en desarrollo de lo establecido en el artículo 287 de la Constitución Política y el Código Nacional de Tránsito.

Lo anterior es coherente con la definición que trae el Diccionario Jurídico Colombiano de la Editora Jurídica Nacional, Cuarta Edición -2001, al preceptuar:

“La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haber poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales. Se

W



MEMORANDO

20101340009213



prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción...”.

La Ley 153 de 1887 en el artículo 41 establece:

“ La prescripción iniciada bajo el imperio de una ley, y que no se hubiere completado aún al tiempo de promulgarse otra que la modifique, podrá ser regida por la primera o la segunda, a voluntad del prescribiente; pero eligiéndose la última, la prescripción no empezará a contarse sino desde la fecha en que la ley nueva hubiese empezado a regir”.

Así, la prescripción transforma una situación de hecho en una situación de derecho. El discurrir temporario determina la imposibilidad del Estado para ejercitar la potestad sancionatoria.

En aras de la seguridad jurídica el Estado tiene un límite para ejercer el *jus puniendi*, fuera del cual las autoridades públicas no pueden iniciarlo o proseguirlo pues, de lo contrario, incurren en falta de competencia por razón del tiempo. Es más, algunos autores como Jaime Ossa Arbeláez, sostienen que se podría generar una *“violación del artículo 121 de la Carta Política al ejercer funciones que ya no le están adscritas (al funcionario) por vencimiento de términos”* (Derecho Administrativo Sancionador, Segunda Edición-2009, Ed. Legis, Pág. 606).

Para los fines que nos ocupa, es importante tener en cuenta que la H. Corte Constitucional, en sentencia C-530 de 2003, proferida dentro de los expedientes D-4386 y D-4396 (acumulados), aclarando que las garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se consagran para proteger los derechos fundamentales del individuo y para controlar la potestad sancionadora del Estado, al examinar los principios de configuración del sistema sancionador, tales como los de legalidad, tipicidad y de prescripción, respecto de éste último señaló que *“los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios”*.

La Ley 1066 del 29 de julio de 2006, mediante la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública, establece en el Artículo Primero lo siguiente:

“Artículo 1º. Gestión del recaudo de cartera pública. *Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público”.*

Con la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006 el procedimiento aplicable a los procesos que por jurisdicción coactiva deban adelantar los organismos de tránsito, es el establecido en el Estatuto Tributario, por expreso mandato del Artículo 5 de la ley en mención, que señala:

40



MEMORANDO

20101340009213



“ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. *Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario* (negrillas fuera de texto).

PARÁGRAFO 1o. *Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.*

PARÁGRAFO 2o. *Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1o y 2o del artículo 820 del Estatuto Tributario.*

PARÁGRAFO 3o. *Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias”. (Negrillas fuera de texto).*

En cuanto a la vigencia de la Ley 1066 de 2006, ésta se encuentra clara y expresamente regulada en su artículo 21, la que quedó sujeta a su promulgación, es decir, del 29 de julio de 2006, fecha en la que fue publicada en el Diario Oficial 46.344.

Sin embargo, el Artículo 2, Numeral 1 de la Ley 1066 de 2006, estableció como obligación de las Entidades Públicas que tuvieran cartera a su favor, la de expedir un “Reglamento Interno del Recaudo de Cartera”, que regulara entre otros aspectos, las condiciones relativas a la celebración de los acuerdos de pago.

Así las cosas, el Gobierno Nacional en cumplimiento del Artículo 2, parágrafo 2 de la Ley 1066 de julio 19 de 2006, expidió el 15 de diciembre siguiente, el Decreto Reglamentario No. 4473, publicado en el Diario Oficial 46483. Este Decreto, estableció los parámetros que debían tener en cuenta las Entidades Públicas para expedir el “Reglamento Interno del Recaudo de Cartera” y en su Artículo 6, estableció:

“Artículo 6°. Plazo. Dentro de los 2 meses siguientes a la vigencia del presente decreto, las

48



MEMORANDO

20101340009213



entidades de que trata el artículo 1° de este decreto, deberán expedir su propio Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en los términos aquí señalados...".

En este orden de ideas – por vía de ejemplo para el caso de la ciudad de Bogotá, D. C., mediante Decreto 066 de 2007 el Alcalde Mayor estableció el reglamento interno de recaudo de cartera del Distrito Capital, compilando en el mismo, el procedimiento de cobro coactivo y las competencias funcionales para adelantar el proceso persuasivo, coactivo y el otorgamiento de facilidades de pago, resaltando que el literal C) de la citada disposición determina que la competencia para ejercer el cobro persuasivo, coactivo y el otorgamiento de las facilidades de pago en la Secretaría Distrital de la movilidad, corresponde al jefe de la oficina de cobro de dicha secretaría.

Con lo anterior queda claro que los cobros por jurisdicción coactiva y los acuerdos de pago que deba efectuar la Secretaría de Movilidad deben ser celebrados por el Jefe de la Oficina de Cobro de la citada entidad, quien además debe actuar conforme a lo establecido en la Ley 1066 de 2006.

En cuanto a la declaración de prescripción de las multas causadas por infracciones a las normas de tránsito, el artículo 7 del Decreto 066, señalado con anterioridad, indica claramente que para el recaudo de cartera, se deberá tener en cuenta lo señalado en los artículos 5, 8, 9 y 17 de la ley 1066 de 2006, es decir que tiene plenas facultades para:

1. Archivar de Oficio los procesos que versan sobre deudas a cargo de personas que hubieren muerto sin dejar bienes. Podrán igualmente suprimir las deudas que no obstante las diligencias que se hayan efectuado para su cobro, estén sin respaldo alguno por no existir bienes embargados, ni garantía alguna, siempre que, además de no tenerse noticia del deudor, la deuda tenga una anterioridad de más de cinco años. (Artículo 5).
2. Aplicar los criterios establecidos para facilidades de pago en la Ley 1066 de 2006. (Artículo 7).
3. Decretar la prescripción de la acción de cobro **de oficio o a solicitud de parte**. (Artículo 8 y 17).
4. Respetar los límites de inembargabilidad. (Artículo 9).

Con especial relevancia debe resaltarse que el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, y reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, determinan que las normas procedimentales o instrumentales, son de orden público y de aplicación inmediata, razón por la cual prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que empiezan a regir. Así lo estableció el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, mediante Sentencia de setiembre treinta (30) de mil novecientos noventa y cuatro (1994), Expediente No. 5658, C.P. Jaime Abella Zárate:

48



MEMORANDO

20101340009213



“Otra es la situación en relación con las normas procedimentales o instrumentales, que conforme su carácter de orden público (art. 6o. del C.P.C.) son de aplicación inmediata y prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir, según las voces del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, con la excepción que él mismo contempla. De manera que las provisiones contenidas en normas sustantivas se aplican a los hechos ocurridos bajo su vigencia, y los procedimientos aplicables para hacer efectivas sus disposiciones son los vigentes en la época en que éstos se adelanten. Aún cuando los actos determinativos se dicten, discutan y definan con posterioridad a la derogatoria o modificación de la ley sustancial que les dio fundamento” (resalta la Oficina Jurídica).

Por lo anterior, para este despacho la aplicación de las disposiciones contenidas en la ley 1066 de 2006, el Decreto Presidencial 4473 del 15 de Diciembre de 2006 y el Decreto Distrital 066 del 15 de Febrero de 2007 son de aplicación inmediata para el caso de las multas y procesos administrativos sancionatorios por infracciones a las normas de tránsito que estén a cargo de cualquier organismo del orden municipal que tenga facultades para el recaudo de cartera en los términos establecidos en la citada ley.

De conformidad con las normas anteriormente señaladas (Ley 769 de 2002 y Ley 1066 de 2006) y como quedó plenamente establecido en el texto de la presente comunicación, es deber de la entidad recaudadora establecer facilidades de pago a los deudores por concepto de sanciones por infracciones a las normas de tránsito, entre los cuales se encuentra la celebración de acuerdos de pago, cuyo incumplimiento tiene serias consecuencias. Dichos acuerdos de pago tienen respaldo legal en lo preceptuado en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, en concordancia con el Parágrafo Primero del artículo 159 ibídem, y la Ley 1066 de 2006, entre otras normas.

El acuerdo de pago permite que el deudor cancele lo adeudado dentro de los términos establecidos para el efecto, pero el incumplimiento de un solo pago es causal suficiente para que la entidad acreedora deje sin efecto las prerrogativas concedidas al deudor; recordemos que al respecto se siguen las reglas del Estatuto Tributario, por expresa disposición de la ley 1066 de 2006. En tal virtud se le debe dar aplicación al artículo 814, numeral 3 del citado estatuto, que señala:

“Cuando el beneficiario de una facilidad para el pago, dejare de pagar alguna de las cuotas o incumpliere el pago de cualquiera otra obligación tributaria surgida con posterioridad a la notificación de la misma, el Administrador de Impuestos o el Subdirector de Cobranzas, según el caso, mediante resolución, podrá dejar sin efecto la facilidad para el pago, declarando sin vigencia el plazo concedido, ordenando hacer efectiva la garantía hasta concurrencia del saldo de la deuda garantizada, la práctica del embargo, secuestro y remate de los bienes o la terminación de los contratos, si fuere del caso.

Contra esta providencia procede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma.”



MEMORANDO

20101340009213



Lo anterior se resalta para concluir que las facilidades de pago otorgadas quedarán sin efecto si el deudor incumple un pago pactado o incumple el pago de otra multa impuesta con posterioridad al acuerdo, pues éste se obliga a pagar lo que debe del pasado y a seguir pagando oportunamente las obligaciones que surjan en el futuro.

En síntesis, a través del acuerdo de pago y acorde con la facultad otorgada a los organismos de tránsito por los artículos 136 y 159, Parágrafo Primero de la Ley 769 de 2002, se fija un plazo para el cumplimiento de cada obligación, decisión ésta que involucra de manera expresa la voluntad de las partes, como para el efecto lo consagra el artículo 1551 del Código Civil.

Ese plazo produce el efecto jurídico fundamental de que no influye en la existencia misma de la obligación, sino que solamente retarda su cumplimiento, atendiendo el acuerdo al que lleguen las partes.

Consecuencia de dicho efecto es que el derecho sometido a plazo a través del acuerdo de pago, no es exigible en su totalidad antes de su vencimiento, salvo, naturalmente, que por parte del obligado no se cumpla con la cancelación oportuna de las cuotas comprometidas, conforme se anotó anteriormente.

Entonces, hallándose el deudor al día en el cumplimiento de sus obligaciones, habrá de entenderse que se halla a paz y salvo para los fines indicados en el artículo 23 de la Ley 769 de 2002 y, en consecuencia, podrá refrendar su licencia de conducción, previa certificación o acreditación expedida para el efecto por parte del organismo de tránsito correspondiente, quien hará el reporte respectivo al Registro Único Nacional de Tránsito-RUNT.

Dicho acuerdo de pago ha de entenderse celebrado de buena fe, según el conocido principio constitucional y legal. De ahí que cuando para el cumplimiento de una obligación, por medio del acuerdo de pago, se estipula un plazo, ninguna de las partes puede ampliarlo o restringirlo unilateralmente, sino que deben ambas atenerse a él, en cuanto representa un mutuo acuerdo serio, según el cual las correlativas prestaciones serán cumplidas dentro de los términos estipulados entre ellos.

La obligación contraída por medio del acuerdo de pago, queda sujeta a su cumplimiento dentro del transcurso del tiempo y en la forma pactada entre las partes.

Dichos acuerdos de pago pueden realizarse previamente a la iniciación del cobro coactivo, para sustraerse la administración al impulso de esta acción y evitar diversas actuaciones que la misma conlleva, tales como las medidas cautelares de embargo y secuestro y los gastos procesales, entre otras.

Ante la solicitud de las personas que adeudan dineros por infracciones a las normas de tránsito, para que una vez celebrado el acuerdo de pago, se puedan realizar trámites ante las oficinas de tránsito, debe analizarse que el acuerdo de voluntades para facilitar el pago de una deuda ante las entidades del Estado

48



MEMORANDO

20101340009213



debe cumplir con los requisitos establecidos en la renombrada ley 1066 de 2006 y su decreto reglamentario, es decir, que quien esta facultado para celebrar el acuerdo debe exigir garantías idóneas y a satisfacción de la respectiva entidad, así como también abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el boletín de deudores morosos por el incumplimiento de los mismos acuerdos.

Por lo anterior y siendo la Ley 1066 de 2006 una norma especial, sobre el recaudo de cartera, se considera procedente que una vez suscrito un acuerdo de pago con las garantías anteriormente descritas se le faculte al interesado para realizar el trámite.

Para concluir, de conformidad con las disposiciones legales citadas y teniendo en cuenta que le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en esta materia, según el mandato contenido en el inciso tercero del artículo 1º de la Ley 769 de 2002, esta Oficina Asesora Jurídica considera que la prescripción y el acuerdo de pago, son institutos legales que se deben aplicar por parte de los organismos de tránsito, así:

1. La prescripción se decreta en los términos consagrados en el artículo 159 de la Ley 769 de 2002 en concordancia con la Ley 1066 de 2006, una vez transcurridos tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho.
2. El acuerdo de pago se puede celebrar con anterioridad o con posterioridad al inicio del proceso coactivo, una vez suscritas las garantías exigidas para el efecto, lo cual habilita al deudor para adelantar los trámites de los documentos de tránsito, mientras se allane a cumplir los términos del acuerdo.

Cordialmente,


ANTONIO JOSÉ SERRANO MARTÍNEZ