



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ  
 SECRETARIA DE HACIENDA

Al contestar Cite Este Nr.: 2018EE228619 O 1 Fol: 16 Anex: 6

ORIGEN: Sd: 146 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALIN

DESTINO: SECRETARIO DISTRITAL DE MOVILIDAD/JUAN PABLO BOCAI

ASUNTO: CONCEPTO / PRESUPUESTAL

OBS: SONIA LORENA RUSSI NOGUERA

Bogotá, D. C.

Doctor  
**JUAN PABLO BOCAREJO SUESCUN**  
 Secretario Distrital de Movilidad  
 Nit 899.999.061-9  
 Ciudad

### CONCEPTO

Referencia	No de Radicación 2018ER113228 2018ER113926
Tema	Presupuestal
Descriptor	Multas de tránsito, Asociación Público Privada (APP) de iniciativa privada
Problema jurídico	¿Conforme a la propuesta de APP adjunta, se puede considerar que los ingresos que se pretenden recibir para proyecto corresponden a desembolso de recursos públicos, en el marco de la Ley 1508 de 2012?
Fuentes formales	Estatuto Orgánico del Presupuesto, Leyes 769 de 2002. 1508 de 2012 y 1843 de 2017 Decreto Único de Sector Planeación 1082 de 2015

### IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

El Secretario Distrital de Movilidad solicita a este despacho que se absuelvan las siguientes preguntas en relación con la APP "Implementación y puesta en funcionamiento del sistema de fiscalización electrónica de infracciones de tránsito como APP de iniciativa privada":

1. *¿Conforme a la propuesta de APP adjunta, se puede considerar que los ingresos que se pretenden recibir para el proyecto corresponden a desembolso de recursos públicos, en el marco de la Ley 1508 de 2012?*
2. *Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, se solicita especificar los argumentos por los cuales los recursos provenientes de foto comparendos son recursos públicos.*
3. *La propuesta de iniciativa privada del asunto, propone los argumentos por los cuales el recaudo por foto comparendos corresponde a los ingresos operacionales del proyecto<sup>1</sup>, en este sentido, ¿podría asociarse la naturaleza de los recursos (desembolsos públicos o privados) al mecanismo de recaudo que se utilizaría en la APP para los foto comparendos?*
4. *Si corresponden a desembolso de recursos públicos ¿Qué mecanismo se puede incorporar a la propuesta para que se mantengan las condiciones de una APP de iniciativa privada?*

<sup>1</sup> Por ingresos operacionales del proyecto debe entenderse los ingresos producto del recaudo de los servicios y el aprovechamiento del proyecto APP.

Carrera 30 No. 25-90  
 Código Postal 111311  
 PBX: (571) 338 5000  
 Información Línea 195  
 www.haciendabogota.gov.co  
 contactenos@ehd.gov.co  
 Nit 899 999 061-9  
 Bogotá, Distrito Capital - Colombia



**BOGOTÁ**  
**MEJOR**  
**PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

5. *Teniendo en cuenta que los recursos de foto comparendos tienen una destinación específica, se solicita determinar si el objeto y el alcance de la presente iniciativa corresponde a esta destinación”.*

## ANTECEDENTES

La consulta es elevada con ocasión a una reunión celebrada el 13 de septiembre de 2018 entre la Dirección Distrital de Crédito Público de la Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Distrital de Movilidad, en relación con el proyecto APP “Implementación y puesta en funcionamiento del sistema de fiscalización electrónica de infracciones de tránsito como APP de iniciativa privada”.

## CONSIDERACIONES

Es pertinente precisar que el concepto se emitirá estableciendo inicialmente la administración general de las multas, en consideración a su naturaleza de recurso público distrital, luego lo permitido presupuestalmente por la Ley 1508 de 2012 y por último analizando lo propuesto por la APP.

### 1. Las multas de tránsito en Bogotá

El artículo 150, numeral 25 de la Constitución Política de Colombia asignó al Congreso de la República la función de unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio nacional.

A través de la Ley 769 de 2002 se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre, cuyas normas regulan la libre circulación de los habitantes en todo el territorio nacional con la intervención y reglamentación de las autoridades de tránsito para garantizar la seguridad, comodidad, la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público, atendiendo a los principios de seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

Para la aplicación e interpretación del Código Nacional de Tránsito, el artículo 2º de la Ley 769 de 2002 trae algunas definiciones, entre las que se encuentra el término “multa”, en los siguientes términos:

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

La sanción pecuniaria aplicable al responsable de una infracción a las normas previstas en el Código Nacional de Tránsito tiene carácter preventivo y correctivo.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## 1.1 Propiedad de las multas de tránsito

Al respecto, se destaca que la Ley 769 de 2002 establece expresamente:

*"Artículo 159. Cumplimiento.*

*(...)*

*Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción (...)"*

Esta disposición normativa es clara en determinar que las multas de tránsito son recursos públicos de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, en este caso del Distrito Capital.

## 1.2 Destinación de los dineros recaudados en virtud de los foto comparendos

Según dispone el artículo 160 de la Ley 769 de 2002, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito debe ser destinado para los siguientes fines:

*"Artículo 160. Destinación. De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se **destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial**, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas".*

Se aclara que dentro de estos gastos, la Ley 1843 de 2017 permite la remuneración a los agentes privados que gestionen la implementación de ayudas tecnológicas para las multas de tránsito, pero estableciendo un monto máximo:

*"Artículo 5°. Adiciónese un párrafo al artículo 7 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:*

*(...)*

*Parágrafo 5°. La contratación con privados para la implementación de ayudas tecnológicas por parte de las autoridades de tránsito deberá realizarse conforme las reglas que para tal efecto dicten las normas de contratación estatal. La remuneración a la inversión privada para la instalación y puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones **no podrá superar en ningún caso el 10% del recaudo.** (Subrayado fuera de texto)"*

## 2. Esquema presupuestal de contratación de las asociaciones público privadas y su tipología

El artículo 1° de la Ley 1508 de 2012, "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se

Carrera 30 No 25-90  
Código Postal 111311  
PBX: (571) 338 5000  
Información Línea 195  
www.haciendabogota.gov.co  
contactanos@shd.gov.co  
Nit. 899 999 061-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS<sub>3</sub>



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

dictan otras disposiciones”, definió las Asociaciones Público Privadas, en adelante APP, como:

*“Un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y **mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio**”. (Negrilla fuera del texto)*

Según señala el Consejo de Estado<sup>2</sup>, un proyecto de APP implica la necesidad de llevar a cabo dos grandes procesos: (i) estructuración del proyecto – dividida a su vez, en etapa de factibilidad y pre factibilidad- y (ii) selección del contratista.

Vale la pena precisar que para la estructuración de un proyecto APP es posible dividir sus costos de realización en dos grupos: CAPEX Y OPEX<sup>3</sup>.

Los primeros – CAPEX - remunerar las inversiones necesarias para la instalación y puesta en operación del sistema, luego son “**costos de inversión**”, referidos al diseño y la implementación del proyecto (posibles compras de terrenos o pago de derechos de expropiación, la construcción, el equipamiento y la disposición de los recursos necesarios para la inversión).

De otro lado, el segundo tipo de gastos– OPEX-, definidos como “**gastos de explotación**” incluyen los recursos necesarios para el mantenimiento, la administración y la operación del proyecto.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 8 de mayo de 2018. Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382). Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas. En este concepto, se expone la siguiente definición de las dos etapas:

**Estructuración del proyecto:** “Se refiere a la realización de todos los estudios, pruebas e investigaciones científicas, técnicas, económicas, financieras, sociales y jurídicas que se requieran para determinar la viabilidad del proyecto, es decir, la posibilidad real de ejecutarlo, así como la obtención de los permisos, autorizaciones o licencias exigidas, y la elaboración de un modelo teórico, pero suficientemente detallado del proyecto, que incluya todos los componentes jurídicos, financieros, sociales, técnicos y ambientales, la metodología de ejecución, los costos estimados, las etapas y los plazos previsibles para su realización, los materiales, equipos y mano de obra requeridos, los planos y diseños y, en fin, todos los componentes o elementos que resulten necesarios para acometer materialmente el proyecto por parte del mismo originador (en el caso de las APP de iniciativa privada) o de un tercero”.

**Selección del contratista:** “Conjunto de etapas, actividades y decisiones tendientes a lograr que el Estado contrate a la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que se encargará de ejecutar el proyecto, de acuerdo con las reglas que rigen las asociaciones público privadas y las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

<sup>3</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. “Guía de Asociaciones Público Privadas”. Pág 38

Carrera 30 No 25-90  
Código Postal 111311  
PBX (571) 338 5000  
Información Línea 195  
www.haciendabogota.gov.co  
contactenos@ehd.gov.co  
Nit 899 999 061-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS<sup>4</sup>



### a) Retribución

De conformidad con el tercer inciso del artículo 5° de la Ley 1508 de 2012, la retribución que recibirá el originador del proyecto APP puede proceder de:

1. Recaudo por explotación del proyecto;
2. Desembolso de recursos públicos de fuentes diferentes al proyecto, normalmente soportados con autorizaciones de Vigencias Futuras;
3. Cualquier otra retribución que se pacte relacionada con el proyecto.

El artículo 5° de la Ley 1508 de 2012 establece las modalidades de retribución, así:

***“Artículo 5o. Derecho a retribuciones. El derecho al recaudo de recursos por la explotación económica del proyecto, a recibir desembolsos de recursos públicos o a cualquier otra retribución, en proyectos de asociación público-privada, estará condicionado a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de niveles de servicio, y estándares de calidad en las distintas unidades funcionales o etapas del proyecto, y los demás requisitos que determine el reglamento. (Resaltado fuera del texto)***

En relación con este asunto, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha señalado lo siguiente:

***“Según dispone el artículo 3° de la Ley 1508 de 2012, un proyecto de APP es retribuido básicamente por el derecho a la explotación económica de la infraestructura o servicio, bien sea por explotación comercial del proyecto (servicio público principal) o por explotación comercial conexas al servicio público principal, o a través de aportes públicos del presupuesto de la entidad”.*** (Negrilla fuera del texto)

Por tal razón, este artículo sobre retribuciones se relaciona con la ejecución del contrato APP, pues justamente tal retribución se condiciona a la disponibilidad de la infraestructura, y demás aspectos que contempla el artículo citado. No sobra advertir que esta retribución es una característica de todos los contratos APP, sea que tengan iniciativa pública o privada, en la medida en que son contratos onerosos, en los que participa un particular.

### b) Tipología de APP según la iniciativa del proyecto

Las APP se clasifican en dos tipos, según se trate de APP de iniciativa pública o de iniciativa privada. El Consejo de Estado en Concepto del 9 de mayo de 2018, señaló que existen cuatro tipos de APP, habida cuenta que en los dos tipos básicos ya descritos, puede haber o no desembolso de recursos públicos:

<sup>4</sup> DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Asesoría Número 006296 DE 2014 (febrero 19)



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*“En efecto, tal como se indicó en el citado documento, la Ley 1508 de 2012 establece la posibilidad de estructurar dos (2) modalidades principales de asociación público privada: APP de iniciativa pública y APP de iniciativa privada. Sin embargo, dado que en cualquiera de las anteriores puede haber o no aporte de recursos públicos, las modalidades de asociación público privada que pueden utilizarse en nuestro país son realmente cuatro (4), a saber: (i) APP de iniciativa pública sin aporte de recursos públicos; (ii) APP de iniciativa pública con aporte de recursos públicos; (iii) **APP de iniciativa privada sin aporte de recursos públicos**, y (iv) APP de iniciativa privada con aporte de recursos públicos<sup>5</sup>”.*  
(Subrayado fuera de texto)

De conformidad con la “Guía de Asociaciones Público Privadas” del DNP<sup>6</sup>, la diferencia entre estos dos tipos de APP, reside en que, en las de iniciativa pública, los proyectos corresponden a una necesidad identificada por las entidades públicas, razón por la cual, el peso de la estructuración del proyecto recae en la entidad pública.

De otro lado, en las APP de iniciativa privada, tanto la conceptualización de la propuesta, como los estudios de prefactibilidad y factibilidad recaen sobre el agente privado; por ello, éste debe estructurar el proyecto de tal manera que el mismo genere sus propios recursos para ser viable.

Las APP de iniciativa privada, con y sin desembolso de recursos públicos, se encuentran reguladas en el Título III de la Ley 1508 de 2012. Posteriormente, mediante el Decreto 1467 de 2012<sup>7</sup>, subrogado por el Decreto 1082 de 2015<sup>8</sup>, se reglamentaron las condiciones para su presentación y estudio.

La Ley 1508 de 2012 define las APP de iniciativa privada en los siguientes términos:

*“**Artículo 14. Estructuración de proyectos por agentes privados.** Los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos de forma confidencial y bajo reserva a consideración de las entidades estatales competentes. (...)”*

El artículo 17 de la Ley 1508 de 2012, modificado por el artículo 38 de la Ley 1753 de 2015, desarrolla las “Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos”, en los siguientes términos:

Artículo 38. Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos.  
Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1508 de 2012, el cual quedará así:

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 8 de mayo de 2018. Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382). Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas.

<sup>6</sup> Departamento Nacional de Planeación. “Guía de Asociaciones Público Privadas”. Pág. 14.

<sup>7</sup> “Por el cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012”.

<sup>8</sup> “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

**“Artículo 17 Iniciativas privadas que requieren desembolsos de recursos públicos.** Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el originador de la iniciativa, pero requiriendo la ejecución del proyecto desembolsos de recursos públicos, se abrirá una licitación pública para seleccionar el contratista que adelante el proyecto que el originador ha propuesto, proceso de selección en el cual quien presentó la iniciativa tendrá una bonificación en su calificación entre el 3 y el 10% sobre su calificación inicial, dependiendo del tamaño y complejidad del proyecto, para compensar su actividad previa, en los términos que señale el reglamento.

En esta clase de proyectos de asociación público-privada, los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, **no podrán ser superiores al 30% del presupuesto estimado de inversión del proyecto.** Tratándose de proyectos de infraestructura vial de carreteras dicho porcentaje no podrá ser superior al 20% del presupuesto estimado de inversión del proyecto.”. (...) (Negrilla fuera del texto)

Para efectos de comprometer los recursos públicos en estos proyectos de largo plazo, la Ley 1508 de 2012 también contempla el instrumento presupuestal de las Vigencias Futuras:

**“Artículo 27. Requisitos para proyectos de asociación público privada que requieren desembolsos de recursos públicos en entidades territoriales.** En las entidades territoriales el desarrollo de este tipo de proyectos se regirá, además, por las siguientes reglas:

1. Para la suscripción de los contratos a que se refiere la presente ley, la entidad territorial deberá acreditar el cumplimiento de los límites de gasto y deuda establecidos en la Ley 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003 y, los requisitos definidos en la Ley 448 de 1998 sobre aprobación de riesgos y pasivos contingentes. En aquellos casos en que los contratos sean cofinanciados por la Nación se requerirá, además, el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.
2. Para todos los efectos, los ingresos futuros comprometidos en este tipo de contratos afectarán la capacidad de pago definida en la Ley 358 de 1997 y las normas que la modifiquen y complementen.
3. La entidad territorial deberá identificar la fuente de financiación del contrato de tal manera que los ingresos corrientes comprometidos en la financiación del mismo serán descontados de los ingresos corrientes empleados para calcular los indicadores de capacidad de pago, establecidos en la Ley 358 de 1997. Los recursos de crédito que puedan ser necesarios para financiar las vigencias futuras comprometidas se sumaran al saldo de la deuda que determinen los indicadores de capacidad de pago, fijados en la Ley 358 de 1997.

Carrera 30 No 25-90  
Código Postal 111311  
PBX: (571) 338 5000  
Información Línea 195  
[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)  
[contactenos@shd.gov.co](mailto:contactenos@shd.gov.co)  
Nit 899 993 061-9  
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
**MEJOR**  
PARA TODOS<sup>7</sup>



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

4. Cuando el proyecto se financie con cargo a ingresos corrientes de libre destinación, los mismos, no podrán ser considerados como de libre disposición en los términos de la Ley 617 de 2000.
5. Solo se podrán desarrollar proyectos de asociación público privada consistentes con los objetivos de los planes de desarrollo territorial.
6. <Numeral modificado por el artículo 16 de la Ley 1882 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> No se podrá celebrar este tipo de contratos durante el último año de gobierno salvo que sean celebrados por el Distrito Capital, los distritos y municipios de categoría especial que sean capitales de departamento y los departamentos de categoría especial y/o sus entidades descentralizadas.
7. Numeral modificado por el artículo 16 de la Ley 1882 de 2018. El nuevo texto es el siguiente: Las vigencias futuras que se expidan deberán cumplir las normas vigentes que regulan la materia y los parámetros previstos en el presente artículo. En cualquier caso, cuando las vigencias futuras correspondan a proyectos de Asociación Público Privada a cargo del Distrito Capital, de los distritos y municipios de categoría especial que sean capitales de departamento y de los departamentos de categoría especial, y/o sus entidades descentralizadas, estas podrán ser aprobadas en el último año de gobierno y hasta por el plazo de duración del proyecto respectivo, sin perjuicio del cumplimiento de los trámites y requisitos dispuestos en este artículo, incluyendo lo relacionado con la aprobación previa de riesgos y pasivos contingentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

De otra parte, respecto de los proyectos de APP que no requieren desembolso público, la Ley 1508 de 2012 establece:

**“Artículo 19. Iniciativas privadas que no requieren desembolsos de recursos públicos.** Logrado el acuerdo entre la entidad estatal competente y el originador del proyecto, manteniendo el originador la condición de no requerir recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos para la ejecución del proyecto, la entidad competente publicará el acuerdo, los estudios y la minuta del contrato y sus anexos por un término no inferior a un (1) mes ni superior a seis (6) meses, en los términos que establezca el reglamento, dependiendo de la complejidad del proyecto, en la página web del Sistema Electrónico para la Contratación Pública “SECOP”.

En esta publicación la entidad estatal competente señalará las condiciones que deben cumplir eventuales interesados en participar en la ejecución del proyecto y anunciará su intención de adjudicar un contrato al proponente originador, en las condiciones acordadas, si no existieren otros interesados en la ejecución del proyecto.

Transcurrido el plazo de la publicación anteriormente referida, sin que ningún interesado distinto al originador del proyecto manifieste a la entidad estatal



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

competente, su interés de ejecutarlo o cumpla las condiciones para participar en su ejecución, se podrá contratar con el originador, de manera directa en las condiciones pactadas”.

El Manual de APP'S en entidades territoriales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>9</sup>, expone algunas características específicas de las APP de iniciativa privada sin desembolso de recursos públicos:

- **La remuneración al privado corresponderá, de manera exclusiva, a la explotación económica del proyecto.**
- Pese a que el originador privado del proyecto tiene preferencia al momento de la selección de la propuesta por parte de la entidad estatal, en el evento en el que se presente un tercero interesado, la modalidad de selección utilizada, será la selección abreviada.
- **El originador no podrá requerir desembolso de recursos públicos en ningún momento.** (Negrilla fuera de texto)

En complemento, el Decreto Único del Sector Planeación, Decreto 1082 de 2015, que reglamenta entre otras cosas la contratación pública, establece qué se entiende por desembolso de recursos públicos.

**“Artículo 2.2.2.1.3.1. Desembolso de recursos públicos.** Los desembolsos de recursos públicos a los que hace referencia la Ley 1508 de 2012, se entienden como erogaciones del Tesoro Nacional provenientes del Presupuesto General de la Nación, del Presupuesto de las entidades territoriales, entidades descentralizadas o de otros Fondos Públicos, tales como el Sistema General de Regalías.

Los desembolsos de recursos públicos estarán condicionados a la disponibilidad de la infraestructura y al cumplimiento de Niveles de Servicio y Estándares de Calidad de los servicios prestados y no a los insumos necesarios para la prestación de los mismos. **Para los efectos previstos en la Ley 1508 de 2012, los recursos generados por la explotación económica del proyecto no son considerados desembolsos de recursos públicos.**

**Los recursos generados por la explotación económica por uso de la infraestructura, previo al cumplimiento de los Niveles de Servicio y Estándares de Calidad definidos contractualmente, no serán contabilizados en el Presupuesto General de la Nación durante la ejecución del contrato.** Los rendimientos de estos recursos serán manejados de acuerdo con lo previsto en el contrato de asociación público privado, conforme con el artículo 5 de la Ley 1508 de 2012 y harán parte de la retribución al concesionario.” (Resaltado fuera del texto)

<sup>9</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y BANCO MUNDIAL. Asociaciones Público Privadas (APP's) en entidades territoriales. Pág 7.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Se enfatiza que el segundo inciso del artículo citado establece expresamente que los recursos generados por la explotación económica del proyecto no se consideran desembolso de recursos públicos, para los efectos previstos en la Ley 1508 de 2012.

### 3. Características del proyecto “implementación y puesta en funcionamiento del sistema de fiscalización electrónica de infracciones de tránsito como app de iniciativa privada”

El proyecto de “Implementación y puesta en funcionamiento del sistema de fiscalización electrónica de infracciones de tránsito”, sobre el cual versa este concepto, se presenta como un esquema APP de iniciativa privada sin desembolso de recursos públicos, de ahora en adelante, el Proyecto.

Por esta razón, el Distrito no debe realizar ningún tipo de desembolso de recursos públicos para iniciar o continuar con el Proyecto. El originador debe asumir con todos los gastos derivados de los estudios y diseños propios de la etapa de prefactibilidad y la construcción o disposición de los bienes y/o servicios. De hecho, el originador en este caso es enfático en su propuesta en el sentido que no requiere desembolso de recursos públicos, para tal efecto<sup>10</sup>.

De otra parte, en relación con la forma de pago, en el numeral 9.2 del Proyecto, se propone como forma de retribución por el servicio prestado por el particular, la cesión por parte de la entidad territorial de un porcentaje de los recursos efectivamente recaudados por concepto de las multas impuestas gracias a las fotos comparendos tomados por los equipos electrónicos. Esta retribución tiene como fundamento lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1508 de 2012, el artículo 7 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 5 de la Ley 1843 de 2018.

En consonancia con lo anterior, en el numeral 3.1.2.6 del Proyecto, se establece que al originador solo se le retribuirán sus servicios, una vez se cuente con la infraestructura vial del servicio de movilidad contratado, de conformidad con los artículos 5° y 3° de la Ley 1508 de 2012.

### 4. CONCLUSIONES

En las líneas siguientes y con base en la información expuesta, se responden las preguntas formuladas.

1. *¿Conforme a la propuesta de APP adjunta, se puede considerar que los ingresos que se pretenden recibir para el proyecto corresponden a desembolso de recursos públicos, en el marco de la Ley 1508 de 2012?*

Si se trata de un proyecto de APP de iniciativa Privada sin desembolso público y si las multas que se causen son generadas por el bien y servicio puesto a disposición por parte del operador, se aplicará lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley 1508 de

<sup>10</sup> Esta afirmación es realizada, entre otras, en las páginas 52, 82, 83, 108 y 141 del documento.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

2012 y el Decreto 1082 de 2015, que establece: “Los recursos generados por la explotación económica del proyecto no son considerados desembolsos de recursos públicos”, ni “se contabilizarán en el Presupuesto General de la Nación, durante la ejecución del contrato”

En el proyecto puesto a consideración, los ingresos que se pretenden recibir deberán corresponder a las multas que pagarían los infractores de tránsito, como consecuencia de la “implementación y puesta en funcionamiento del sistema de fiscalización electrónica de infracciones de tránsito”.

En efecto, en la propuesta de prefactibilidad presentada, estos ingresos se plantean como explotación del proyecto y no como desembolso público.

2. *Si la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, se solicita especificar los argumentos por los cuales los recursos provenientes de foto comparendos son recursos públicos.*

Como ya se ha mencionado, los recursos provenientes de los foto comparendos son públicos, en la medida en que se trata de un ingreso corriente no tributario, esto es, de una multa.

No obstante, como se presentan como ingresos derivados de la explotación del proyecto, no es un desembolso de recursos públicos en los términos de los artículos 5 y 17 de la Ley 1508 de 2012 y del artículo 2.2.2.1.3.1. del Decreto Reglamentario 1082 de 2015.

En resumen, si existe multa derivada del Sistema de Fiscalización, se trata de una retribución por explotación del Proyecto, mientras que si los recursos públicos se originan por fuera del Proyecto se tratará de desembolsos públicos, en los términos del artículo 5° de la Ley 1508 de 2012.

3. *La propuesta de iniciativa privada del asunto propone los argumentos por los cuales el recaudo por foto comparendos corresponde a los ingresos operacionales del proyecto, en este sentido, ¿podría asociarse la naturaleza de los recursos (desembolsos públicos o privados) al mecanismo de recaudo que se utilizaría en la APP para los foto comparendos?*

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica de recurso público, corriente y no tributario y con destinación específica, la multa puede ser utilizada para estructurar un APP cuya retribución cuente o no con desembolso público, en aplicación del artículo 5° de la Ley 1508 de 2012:

- a) Con desembolso si la causación de la multa se hiciera por fuera del Proyecto, por ejemplo mediante patrullaje y el ingreso se presupuestara para luego realizar el desembolso público acordado. En este caso, no se requiere que los recursos sean recaudados total o parcialmente por el operador a través de Patrimonio Autónomo.

Carrera 30 No. 25-90  
Código Postal 111311  
PBX: (571) 338 5000  
Información Línea 195  
www.haciendabogota.gov.co  
contactenos@ehd.gov.co  
Nit. 899 999 061-9  
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

- b) Sin desembolso si la causación de la multa se hiciera en virtud del Proyecto y el recaudo lo realizara directamente el operador y por lo tanto, no entrarán los ingresos al Tesoro ni se presupuestarán.
4. *Si corresponden a desembolso de recursos públicos ¿Qué mecanismo se puede incorporar a la propuesta para que se mantengan las condiciones de una APP de iniciativa privada?*

Como se explicó en la respuesta a las preguntas anteriores, si se quiere estructurar una APP con desembolso público, su ingreso debe proceder de fuente diferente al Proyecto, en los términos del artículo 17 de la Ley 1508 de 2012 y del artículo 2.2.2.1.3.1. del Decreto Reglamentario 1082 de 2015. Por esta razón, el proyecto presentado es una APP de iniciativa privada, sin desembolso de recursos públicos.

5. *Teniendo en cuenta que los recursos de foto comparendos tienen una destinación específica, se solicita determinar si el objeto y el alcance de la presente iniciativa corresponde a esta destinación”.*

Los foto comparendos son el resultado de la implementación de un sistema, ayuda o medio tecnológico (foto cámaras) usado para la detección de infracciones de tránsito, que permite la imposición de un comparendo y la posterior fijación de la multa o sanción pecuniaria correspondiente.

La destinación de los dineros recaudados por concepto de multas de tránsito se encuentra específicamente consagrada en los artículos 7 y 160 de la Ley 769 de 2002. Dentro de estos fines, se encuentra la dotación de equipos para la seguridad vial, y habida cuenta que las foto cámaras son un instrumento que facilita este objetivo, se considera que el objeto y alcance del Proyecto, se encuadra dentro de esta destinación específica.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado.

De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO  
Director Jurídico

Revisó: Manuel Ávila Olarte   
Proyectó: Sonia Lorena Russi Noguera

Carrera 30 No. 25-90  
Código Postal 111311  
PBX: (571) 338 5000  
Información: Línea 195  
www.haciendabogota.gov.co  
contactenos@shd.gov.co  
Nit 899 999 061-9  
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS <sup>12</sup>