



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Bogotá D.C., once (11) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-Secretaría Distrital de Hacienda y Secretaría Distrital de Movilidad
Medio de control: Reparación directa

ACCION DE REPARACIÓN DIRECTA-Caducidad. TÉRMINO DE CADUCIDAD-Cómputo. AGRAVACIÓN DEL DAÑO-Diferente a daño continuado. DAÑOS SUCESIVOS POR CAUSA HOMOGÉNEA- Diferente a daño continuado. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA-Concepto. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA-De hecho y material. DAÑO-Concepto. DAÑO-Debe ser cierto, personal y directo. CERTEZA DEL DAÑO-Debe ser real y efectivo, no hipotético. MULTAS DE TRÁNSITO-Renta endógena. COLABORACIÓN DE LAS PARTES PARA LA PRÁCTICA DEL DICTAMEN PERICIAL-Carga procesal. COLABORACIÓN DE LAS PARTES HACIA EL PERITO-Sanciones por su inobservancia. COSTAS PROCESALES-Concepto y alcance.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 30 de agosto de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la que no se accedió a las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

La Federación Colombiana de Municipios interpuso demanda de reparación directa contra el Distrito Capital de Bogotá-Secretaría Distrital de Hacienda y Secretaría Distrital de Movilidad, solicitando la reparación de los daños que asegura estar sufriendo porque las mencionadas entidades han omitido persistentemente el 'transferirle' las sumas correspondientes al 10 % del recaudo de multas y sanciones por infracciones de tránsito, causadas en la jurisdicción del ente territorial desde la

expedición de la Ley 769 de 2002, según lo previsto en el artículo 10 de la misma¹.

ANTECEDENTES

La demanda

El 30 de enero de 2018², la Federación Colombiana de Municipios presentó demanda contra el Distrito Capital de Bogotá-Secretaría Distrital de Hacienda y Secretaría Distrital de Movilidad, demanda corregida a través de memorial del 5 de abril de 2018³ y que fue interpuesta con la finalidad de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

3.1. Que se declare al DISTRITO CAPITAL - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – SMD y SDH, administrativamente responsables por los daños y perjuicios patrimoniales y demás, que se llegaren a demostrar en el proceso, causados a la FCM por la no transferencia de las obligaciones legales derivadas del artículo 10 de la Ley 769 de 2002.

3.2. Que se declare que los Demandados tienen la obligación de transferir a la FCM el 10% del valor de la totalidad del recaudo que reciba por el pago de multas y sanciones por infracciones de tránsito y que no tienen ninguna facultad o derecho a retener ese equivalente, pues no les pertenece por ley.

3.3. Como consecuencia de lo anterior, que se condene al pago por concepto de perjuicios generados por las omisiones en que ha incurrido el DISTRITO CAPITAL - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - SDM y SDH a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, las siguientes sumas:

Que se condene a los demandados a efectuar la transferencia a favor de la FCM por concepto de capital la suma de CIENTO TREINTA Y TRES MIL DOSCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL DOCIENTOS DOCE PESOS CON NOVENTA Y SEIS CENTAVOS (133.229'792.212,96), valor adeudado correspondiente al diez por ciento (10%) que por ley consagró el Legislador a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito recaudado por el DISTRITO

¹ Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones: Artículo 10. Sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito. Con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, se autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), por lo cual percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado. En ningún caso podrá ser inferior a medio salario mínimo diario legal vigente.

Parágrafo. (Apartes tachados inexequibles). En ~~todas~~ las dependencias de los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales existirá una sede del SIMIT ~~o en aquellas donde la Federación lo considere necesario~~, con el fin de obtener la información para el consolidado nacional y para garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si éste no se encuentra a paz y salvo.

(Los apartes tachados fueron declarados inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-385-2003, por resultar contrarios a la autonomía administrativa que la Constitución Política les garantiza a los municipios).

² Folio 3, c. 1.

³ Folio 118, c. 1.

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-SDH y SDM
Medio de control: Reparación directa

CAPITAL ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD y SECRETARÍA DE HACIENDA, desde el año 2002, hasta el día 31 de agosto del 2017, que están certificados, más la cifra que resulte desde el primero de septiembre de 2017 hasta la fecha que se materialice el pago.

Esta cuantía corresponde a lo que la FCM debía recibir del DISTRITO CAPITAL - ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD y SECRETARÍA DE HACIENDA por lo causado en el 10% del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, sobre lo pagado por multas y sanciones por infracciones de tránsito, para los fines previstos en la misma norma.

3.4. De igual manera, se condene al pago de DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL QUINIENTOS DOCE MILLONES CIENTO SETENTA Y CUATRO MIL CINCUENTA Y CINCO CON UN CENTAVO (\$225.512'174.055,01). Valor adeudado a la FCM por concepto de intereses moratorios comprendidos desde el 06 de noviembre de 2002 hasta el 10 de agosto del 2017, por parte del DISTRITO CAPITAL ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD FONDATT Y SECRETARÍA DE HACIENDA, más los que se están causando desde el 10 de agosto del 2017 hasta el momento que se ejecute el pago por parte del Distrito.

3.5. Que las anteriores sumas de dinero sean indexadas, a favor de mi poderdante, hasta el día en que se verifique su pago, con la respectiva actualización monetaria que se debe realizar, como lo autoriza el artículo 178 del C.C.A, tomando como base la variación del índice de precios al consumidor, desde la fecha de incumplimiento hasta la de ejecutoria de la sentencia definitiva.

3.6. Que se condene a la parte demanda [sic] en costas y gastos del proceso en los términos del artículo 188 de la Ley 1437 del 2011.

3.7. Que se condene a la parte demandada al cumplimiento del Fallo que como resultado se profiera en el presente proceso, de acuerdo con lo establecido en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 del 2011.

Hechos

En sustento de sus pretensiones, en la demanda se relataron los hechos que se compendian así:

El artículo 10 de la Ley 769 de 2002, dispuso el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT), autorizando a la Federación Colombiana de Municipios para implementarlo y mantenerlo actualizado a nivel nacional y ordenó a su vez que esta percibiría el 10 % por la administración del sistema cuando se cancelara el valor adeudado. No obstante, la Secretaría Distrital de Movilidad, desde un principio, se había negado a entregar la base de datos que contenía la información necesaria para poner en funcionamiento el aludido sistema hasta que, por vía de la acción de cumplimiento, la jurisdicción de lo contencioso administrativo le ordenó al Distrito Capital entregar la base de datos para incorporarla al SIMIT, lo que efectivamente se cumplió.

Sin embargo, al tener que entregar la información de los deudores de multas y comparendos a la Federación, se observó que, conforme a los datos de la Secretaría de Hacienda Distrital, el monto total de las multas y sanciones por infracciones de tránsito recaudadas por el Distrito Capital durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y hasta agosto de 2017 corresponde a la suma de un billón trescientos treinta y tres mil cuatrocientos setenta y cinco millones quinientos cincuenta y siete mil ochocientos setenta y un pesos con cuarenta y un centavos (\$1.333.475.557.871,41). De allí, el ente territorial debió transferirle a la Federación Colombiana de Municipios, conforme lo ordena la Ley 769 de 2002 en su artículo 10, el diez por ciento (10 %) de la cifra anterior; más lo pendiente de contabilizar a partir del 1 de septiembre de 2017 hasta la fecha que paguen y pongan al día la obligación legal.

Alega la Federación que el Distrito Capital no ha justificado legalmente la no 'transferencia', ni lo que ha hecho con los dineros que corresponden al diez por ciento (10 %) del artículo 10 de la Ley 769 de 2002 y que también ha solicitado el cumplimiento de esta obligación a través distintos mecanismos legales de orden administrativo y judicial, sin que sea satisfecha la prestación.

Contestación de la demanda

El Distrito Capital de Bogotá-Secretaría Distrital de Hacienda contestó la demanda⁴ y se opuso a las pretensiones, porque consideró que la Federación Colombiana de Municipios parte de una interpretación amplia y genérica del contenido del artículo 10 de la Ley 769 de 2002. En su concepto esta norma no ordena que como retribución económica la Federación deba percibir el 10 % del total recaudado de manera global e indiscriminada, puesto que la causa que origina la remuneración del servicio es su efectiva prestación. En tal sentido, entregar los valores reclamados por la demandante, que corresponden a lo recaudado sin la gestión de la Federación sino por la propia y única gestión de la Secretaría Distrital de Movilidad, implicaría 'transferir' recursos públicos sin que exista una real y efectiva contraprestación del servicio; lo que, sumado un posible uso ineficiente de los

⁴ Folios 158 a 222, c. 1.

recursos económicos, considera que transgrede el principio de moralidad administrativa y desconoce el mismo fin normativo del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, cual es el de “*contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios*”.

Menciona que si bien el SIMIT es una herramienta que reviste alta utilidad para algunos municipios donde el sistema de recado de multas y sanciones de tránsito es nulo u obsoleto, no ocurriendo lo mismo con el Distrito Capital, donde se cuenta con la Secretaría Distrital de Movilidad, que realiza un recaudo de dichas multas de manera independiente, autosuficiente y eficiente. Además explica que la Federación sí ha percibido recursos por concepto de recaudo de multas y sanciones por infracciones de tránsito en el Distrito Capital, puesto que, a pesar de que la Ley 769 de 2002 no le otorga estas facultades, ha recaudado de forma directa la suma de \$111.956.217.036 desde el mes de junio de 2004 y hasta el 30 de septiembre del año 2017, suma de la cual ha tomado el 10 % y ha ‘transferido’ al Distrito el restante 90 %. Agrega que no se le ha causado ningún daño a la Federación, por cuanto los montos que ha descontado a su favor, han sido suficientes para desarrollar la función de actualización y administración del SIMIT y que, en todo caso, esta nunca ha presentado ningún déficit que afecte su patrimonio sino excedentes en el ejercicio de las funciones. Por último, también se refirió a la existencia de la caducidad en este caso, indicando que no se configura el daño continuado alegado por la demandante.

Por su parte, el Distrito Capital de Bogotá-Secretaría Distrital de Movilidad presentó contestación de la demanda⁵, oponiéndose a las pretensiones. En el mismo sentido que la Secretaría de Hacienda, argumentó que la Federación Colombiana de Municipios solamente debe recibir el cálculo sobre las multas de tránsito que se recauden gracias a la gestión que adelanta el SIMIT, pero que igualmente esta ha retenido directamente el 10 % de los recaudos que hace por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito. Asegura también que la función otorgada a la Federación es de carácter temporal, terminada esta con la creación y celebración del contrato de concesión para la operación del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT); que además la ley solamente autorizó a la Federación para implementar y administrar el sistema de información SIMIT y ella tampoco se encontraba facultada para delegar la totalidad de la función encomendada, como lo hizo a través de un

⁵ Folios 343 a 388, c. 1.

contrato de concesión celebrado con una Unión Temporal. Manifiesta, así mismo, que en este caso operó el fenómeno de la caducidad y que, de cualquier manera, la demandante no acredita la configuración del daño reclamado.

Sentencia de primera instancia

El 30 de agosto de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia de primera instancia⁶ en la que no accedió a las pretensiones de la demanda. En primer lugar, afirmó que los alegados por la accionante eran daños sucesivos por causa homogénea y en tal sentido había operado la caducidad respecto de todas las pretensiones derivadas de las supuestas omisiones de las demandadas, anteriores al 25 de agosto de 2015. Por otra parte, consideró que el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 no habilitó a la Federación Colombiana de Municipios para que esta pudiera recibir el 10 % sobre los valores recaudados directamente por las mismas autoridades distritales y que, además, resultaba posible inferir que dicho porcentaje correspondía a la contraprestación o retribución percibida por el cumplimiento de la función encomendada, esto es, por su gestión tendiente a implementar y mantener actualizado el SIMIT.

Por ello estimó que si la Federación Colombiana de Municipios no realizaba esa gestión, no se configuraba el presupuesto que la habilita para percibir el porcentaje establecido en la norma. De allí que no encontró demostrado el elemento daño, del juicio de responsabilidad, en la medida que no se demostró una lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo de la Federación Colombiana de Municipios, la accionante no logró probar que tuviera el derecho de percibir el 10 % de las sumas recaudadas directamente por el Distrito Capital, por concepto de multas por infracciones de tránsito en su jurisdicción.

Adicional a esto, consideró patente la falta de colaboración de la Federación Colombiana de Municipios para la realización de un dictamen pericial decretado, manifestando que su conducta llevó a la no realización del respectivo informe y a que se terminara prescindiendo del medio de prueba. Así, con base en el incumpliendo del deber de colaborar con el perito, impuso a la Federación la multa de que trata el artículo 233 del CGP. Y, al respecto, también aclaró que no procedía

⁶ Samai, índice 148. Primera instancia.

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-SDH y SDM
Medio de control: Reparación directa

la declaración del desistimiento tácito solicitada por la Secretaría Distrital de Hacienda con base en comportamiento de la Federación, al no hallarse satisfechos los presupuestos establecidos por el legislador para disponer la terminación anormal del proceso.

Por último, fijó las agencias en derecho en beneficio de cada una de las demandadas y resolvió lo siguiente:

PRIMERO: No tener por terminado el presente proceso, por el desistimiento tácito de la demanda.

SEGUNDO: Declarar probada la excepción de caducidad de este medio de control de reparación directa, respecto de todas las pretensiones que tienen origen en las supuestas omisiones de las demandadas desde “el año 2002” y hasta el 24 de agosto de 2015; conforme a lo expuesto en la parte considerativa.

TERCERO: Negar las pretensiones de la demanda.

CUARTO: Condenar a la parte demandante Federación Colombiana de Municipios a pagar a favor de cada una de las demandadas, por agencias en derecho en esta instancia, la suma de cinco millones de pesos m/cte (\$5.000.000.00).

QUINTO: Imponer a la parte demandante Federación Colombiana de Municipios una multa de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes; por el incumplimiento del deber previsto en el artículo 233 del Código General del Proceso, acorde con lo expuesto en la parte motiva (...)

Recurso de apelación

La parte demandante formuló recurso de apelación⁷, solicitando revocar los numerales segundo, tercero, cuarto y quinto de la sentencia de primera instancia para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda. Al respecto, argumentó que no existió caducidad porque lo reclamado fue un daño continuado, consistente en una permanente omisión del Distrito de ‘transferir’ unos recursos con destinación específica.

Señaló también que los recursos del 10 % de las multas de tránsito no son una contraprestación sino una renta exógena de propiedad de la Nación, cedida a la Federación Colombiana de Municipios y con una destinación específica. Insistió en que la Ley 769 de 2002 en los artículos 10, 11 y 160 no creó una contraprestación por un servicio, sino que el legislador dispuso una asignación de función pública en

⁷ Samai, índice 154. Primera instancia.

cabeza de una persona jurídica de naturaleza privada y le otorgó un recurso público para que cumpliera con dicha función; teniendo el SIMIT, para el efecto, un carácter obligatorio como sistema de soporte público que, además, reporta una utilidad a todos los organismos de tránsito para consultar el estado de un usuario de manera previa a la realización de un trámite. En ese sentido, afirmó que el objetivo legal de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios se logra con el funcionamiento del SIMIT, dado que el mismo impide que infractores que adeuden multas realicen trámites de tránsito.

Con lo anterior, asegura que el 10 % invocado refiere a la totalidad de lo que recauden los municipios dentro de su jurisdicción y que se está en presencia de una 'transferencia' que los municipios deben realizar a la Federación Colombiana de Municipios; por lo que se considera propietaria de las mencionadas rentas y con ello afirma que los municipios solo tienen la calidad de tenedores de los recursos de las multas en el porcentaje cedido a la Federación para cumplir con la función pública asignada. En ese sentido, indica que el texto legal es claro frente a la obligación del Distrito y que a partir de ello se demuestra el daño antijurídico, es decir, la lesión al derecho que tiene la Federación Colombiana de percibir el 10 % de los recursos por multas de tránsito e invertirlo en los asuntos a su cargo, conforme la asignación de la función pública realizada por la ley.

De otro lado, manifestó que no hubo falta de colaboración por parte de la Federación Colombiana de Municipios en relación con la práctica del dictamen decretado a petición de la Secretaría Distrital de Hacienda y que, al contrario, la accionante siempre estuvo presta a su realización. Alega que la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, por falta de diligencia, no realizó en tiempo las actuaciones necesarias para llevar a cabo la contratación del perito y también que el experto finalmente designado iba a brindar la misma información que ya había rendido en un informe pericial dentro de un proceso de acción popular llevado a cabo anteriormente, por lo que se hallaba impedido al haber actuado en una instancia anterior. A esto agrega que luego de haberse otorgado la prórroga para la presentación del dictamen se encontraba suspendida la práctica del mismo hasta tanto se resolvieran los recursos presentados contra el auto de fecha 12 de agosto de 2022 que concedió dicha prórroga y, posteriormente, hasta tanto se resolviera la solicitud de impedimento y recusación presentada.

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-SDH y SDM
Medio de control: Reparación directa

Por último, sobre las condenas de agencias en derecho, mencionó que fueron aplicadas de manera impropia y ajena a la lógica de la naturaleza de esta figura procesal, por parte del Tribunal de primera instancia. Al respecto indica que no debió ordenarse una condena de agencias en derecho a favor de cada una de las demandadas, pues estas forman parte de una misma persona jurídica cual es el Distrito Capital de Bogotá, siendo realmente dependencias de la misma. Con lo anterior, solicitó que se revocara la sentencia también en la disposición sobre las agencias en derecho.

Trámite de segunda instancia

El 28 de octubre de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió el recurso de apelación⁸. El 3 de febrero de 2025 este despacho admitió el recurso⁹. A su turno, dentro del término de ejecutoria del auto admisorio, el Distrito Capital de Bogotá-Secretaría Distrital de Hacienda¹⁰ y la Secretaría Distrital de Movilidad¹¹ se pronunciaron frente al recurso de apelación y solicitaron confirmar el fallo de primera instancia, para lo cual reiteraron lo expuesto en sus contestaciones de demanda e insistieron en que la facultad entregada a la Federación Colombiana de Municipios debió autorizarse por convenio con el Distrito y que en todo caso esta se condicionó bajo un límite temporal que ya fue cumplido, al ser abarcada por el RUNT. De otra parte, la Federación Colombiana de Municipios y el Ministerio Público guardaron silencio¹².

CONSIDERACIONES

1. La demanda se presentó el 30 de enero de 2018¹³, por lo tanto, el régimen aplicable es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –en adelante CPACA–. Conforme al artículo 308 del CPACA, este código empezó a regir el 2 de julio de 2012 y solo se aplica a los procedimientos y actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren, con posterioridad a su entrada en vigencia. Adicionalmente,

⁸ Samai, índice 157, primera instancia.

⁹ Samai, índice 3.

¹⁰ Samai, índice 10.

¹¹ Samai, índice 11.

¹² Samai, índice 12.

¹³ Folio 3, c. 1.

conforme al artículo 306 de este Código, en los aspectos no contemplados se seguirá el Código General del Proceso –en adelante CGP– en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

2. La jurisdicción contencioso administrativa conoce de las controversias cuando se demande la ocurrencia de un daño, cuya causa sea una acción u omisión de una entidad estatal según el artículo 104 del CPACA. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 150 del CPACA, modificado por el artículo 615 del CGP, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos. Así mismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía, pues el valor de la pretensión material mayor supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 152.6 del CPACA, esto es, \$ 390.621.000¹⁴.

Medio de control procedente

3. La reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal distinta a un contrato estatal o un acto administrativo¹⁵, en este caso por omisiones imputadas a las secretarías distritales demandadas (art. 90 de la CN y art. 140 del CPACA).

Demanda en tiempo y legitimación en la causa

4. La Sala se ve obligada a introducirse en el planteamiento del problema jurídico

¹⁴ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2018, \$ 781.242, por 500.

¹⁵ Excepcionalmente la jurisprudencia ha aceptado la procedencia de dicha acción por daños causados por actos administrativos respecto de los cuales no se discute su legalidad. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 1993, Rad. 7.303 y sentencia del 8 de marzo de 2007, rad. 16.421.

desde el estudio de estos presupuestos procesales, por las razones que se pasarán a explicar.

II. Problema jurídico

5. Corresponde a la Sala determinar **(i)** si en el caso bajo examen operó el fenómeno preclusivo de la caducidad del término para demandar y, de encontrarse que el medio de control se interpuso en tiempo, **(ii)** si la Federación Colombiana de Municipios se encuentra legitimada en la causa por activa; caso en el cual, de ser afirmativo, procederá la Sala a estudiar **(iii)** si en el plenario está acreditada la existencia de un daño que eventualmente pueda ser imputable a las entidades demandadas y si además resultaba procedente: **(iv)** la aplicación de la sanción impuesta a la Federación Colombiana de Municipios en virtud del deber de colaboración de las partes con los peritos, así como **(v)** la fijación de agencias en derecho en cabeza de ambas demandadas.

III. Análisis de la Sala

6. Como la sentencia fue recurrida únicamente por la parte demandante, la Sala estudiará el asunto de conformidad con el artículo 328 del CGP¹⁶.

i. Caducidad en el medio de control de reparación directa.

7. La Sala se detiene en el análisis del fenómeno preclusivo de la caducidad del término para demandar, toda vez que, al ser un presupuesto procesal, de configurarse, debe ser declarada por el juez, incluso de oficio, ya que *“por ser de orden público, la caducidad es indisponible, irrenunciable y el juez, cuando*

¹⁶ “Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia”.

*encuentre probados los respectivos supuestos fácticos, puede declararla de oficio, aún en contra de la voluntad de las partes*¹⁷.

El fenómeno de caducidad de la acción se configura cuando vence el término previsto en la ley para acudir ante los jueces y demandar. Término que, como ha señalado la jurisprudencia, está concebido para definir un plazo objetivo e invariable para que quien pretenda ser titular de un derecho, opte por accionar ante las autoridades competentes. La caducidad tiene lugar justamente cuando expira ese término perentorio fijado por la ley.

7.1. El término para formular pretensiones en procesos de reparación directa, según el artículo 164, numeral 2, literal i del CPACA, es de 2 años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. Este término de caducidad es una norma de orden público –y por consiguiente de obligatorio cumplimiento (art. 13 del CGP)– de la que no pueden disponer los jueces ni las partes, porque constituye una garantía para la seguridad jurídica y el interés general.

Así lo ha resaltado la Corte Constitucional, indicando que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho. Por ende, según la Corte, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas en la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado¹⁸, situación que no se extiende a quien no acudió en tiempo a la defensa de sus derechos.

La Corte también ha destacado que la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que apunta a la protección del interés general, de modo que su configuración impide el ejercicio de la acción y no puede iniciarse válidamente el proceso. Señalando igualmente que la caducidad, dado su carácter de orden público, es

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de febrero de 2009, Rad. 15983.

¹⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-574 de 1998 [fundamento jurídico 3.5].

irrenunciable y puede ser declarada de oficio por el juez, cuando se verifique su ocurrencia¹⁹.

7.2. Cuando se trata del medio de control de reparación directa, el artículo 164, numeral 2, literal i del CPACA dispuso que el punto de partida para el cómputo del término de caducidad es el hecho dañoso (acción u omisión causante del daño) y fijó el plazo para la interposición de la demanda en dos años, sin hacer distinciones sobre el tipo de daño que se cause. Por ello, basta verificar el día en que ocurrió el hecho, omisión u operación administrativa para contabilizar el plazo señalado, a menos que el perjudicado no hubiera podido conocer el daño en esa fecha, pues en este evento, la caducidad se debe contar desde que tuvo conocimiento de este²⁰. Así, aunque los efectos del daño perduren en el tiempo, el conteo del término de caducidad para demandar inicia desde que se produjo la conducta dañosa o desde la fecha en que el demandante tuvo o debió tener conocimiento del daño si fue en fecha posterior²¹.

7.3. De igual manera, con el objetivo de contabilizar el término de caducidad, esta Corporación ya se ha referido a la importancia de diferenciar, en primer lugar, entre el daño instantáneo y el daño continuado²²:

La identificación de la época en que se configura el daño, ha sido un tema problemático, toda vez que no todos los daños se constatan de la misma forma en relación con el tiempo; en efecto, hay algunos, cuya ocurrencia se verifica en un preciso momento, y otros, que se extienden y se prolongan en el tiempo (...)

En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo; por el primero se entiende entonces, aquél que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo, y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce (...)

En lo que respecta, al (2) daño continuado o de tracto sucesivo, se entiende por él, aquél que se prolonga en el tiempo, sea de manera continua o intermitente. Se insiste, la prolongación en el tiempo no se predica de los efectos de éste o si se quiere de los perjuicios causados, sino del daño como tal. (Negrilla fuera de texto).

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2001 [fundamento jurídico 4].

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 12 de octubre de 2011, Rad. 20.692.

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de octubre de 2020, Rad. 61.767.

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de octubre de 2007, rad. 25000-23-27-000-2001-00029-01. En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 25 de agosto de 2001, rad. 20316.

7.4. Con ello también se ha resaltado la importancia de no confundir el daño y la prolongación de sus efectos, puesto que la extensión o agravación del daño con el paso del tiempo, no le otorga a este el carácter de continuado²³:

*Así mismo, en otras ocasiones se ha afirmado que es posible que el daño se prolongue o agrave, pero esto “no cambia las reglas a partir de las cuales empieza a computarse el término para acudir a la jurisdicción en ejercicio del medio de control de reparación directa -ocurrencia de la acción u omisión causante del daño o conocimiento real o presunto del demandante-, dada la distinción esencial entre la causación del daño y su permanencia desde el punto de vista temporal. En ese sentido, es claro que la extensión o agravación del daño con el paso del tiempo no le otorga el carácter de continuado o de tracto sucesivo”²⁴. Desde luego, cuando un daño no se consolida en un momento determinado, debe tenerse en cuenta que, **el solo hecho de que la conducta causante del mismo permanezca, no implica, de forma necesaria, que exista un daño continuado**, dado que es posible que lo que se prolongue en el tiempo sean sus efectos patrimoniales, esto es, los perjuicios causados por ese daño, como lo ha establecido esta Corporación (...)*

En consecuencia, el hecho de que los efectos perjudiciales del daño se extiendan de forma indefinida en el tiempo no desvirtúa las reglas previstas en el artículo 164, numeral 2, literal i), del CPACA y en la jurisprudencia de esta Corporación, esto es, que la contabilización del término de caducidad del medio de control de reparación directa comienza a partir de la ocurrencia del daño, cuando este sea concomitante al hecho que lo genera, o a partir del momento en que el afectado tuvo conocimiento del daño que le fue causado, aun cuando sus efectos perjudiciales continúen presentándose. De lo contrario, el término de caducidad, que opera por ministerio de la ley, quedaría supeditado a la indeterminación y la oportunidad para elevar la pretensión indemnizatoria no se extinguiría jamás, en detrimento de la seguridad jurídica²⁵. (Negrilla fuera de texto).

7.5. De otra parte, en línea con la posición jurisprudencial en cita, esta Corporación ha considerado necesario además diferenciar el daño continuado de los daños sucesivos por causa homogénea, que se generan como efecto de sucesivas conductas, y ha manifestado que en estos últimos eventos el término de caducidad corre de manera independiente para cada uno de estos daños:

En el marco de ese mismo universo, ha reconocido la jurisprudencia que ocurren eventos en los cuales los daños pueden provenir de un acontecimiento de agotamiento instantáneo, pero que también puedan –ocasionalmente– provenir de un hecho que se va produciendo de manera paulatina o progresiva y que esas distintas circunstancias se proyectan, también, en el ámbito de la contabilización del término de caducidad de la acción. En el primer caso no cabe duda en cuanto a que el término para interponer la demanda resarcitoria ha de empezar a contabilizarse a partir del día siguiente a aquel en que se produjo el acontecimiento dañoso (y esta constituye la regla general), pero también puede ocurrir que los efectos del daño se

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de enero de 2024, rad. 60412.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 23 de abril de 2021. Radicación No. 68001-23-33-000-2013-00082-01 (52233).

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Autos del: (i) 3 de mayo de 2018, expediente No. 58450; (ii) 1 de diciembre de 2016, expediente No. 54792; y sentencia del 4 de diciembre de 2020, expediente No. 64548.

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-SDH y SDM
Medio de control: Reparación directa

agraven con el tiempo, o que fenómenos sucesivos y homogéneos puedan producir daños continuos.

*En eventos como estos últimos, se ha señalado por la jurisprudencia, que ha de tenerse cuidado de no confundir la producción de daños sucesivos con el agravamiento de los efectos de un mismo daño, pues en este último evento el término para ejercitar la acción debe empezar a contarse desde el acaecimiento del hecho que le dio origen, y no así cuando los daños se producen de manera paulatina como efecto de **sucesivos hechos u omisiones, o causas dañosas diversas**, en cuyo caso el término para reclamar la indemnización de perjuicios corre de manera independiente para cada uno de los daños derivados de esos sucesivos eventos²⁶. (Negrilla fuera de texto).*

7.6. De allí que, para realizar el cómputo del término de caducidad del medio de control de reparación directa, hay que distinguir entre el daño instantáneo, el daño continuado y los daños sucesivos por causa homogénea. Resultando entonces indispensable no confundir el momento en que se realiza el evento dañoso, con el daño y, además, con los efectos lesivos que este produce –teniendo en cuenta que ellos pueden extenderse o agravarse en el tiempo–.

La caducidad en el caso concreto

8. Conforme al escrito de demanda, la Federación Colombiana de Municipios reclama los perjuicios patrimoniales que ha sufrido porque se le ha “*cercenado el derecho*” a obtener los dineros correspondientes al 10 % de lo recaudado por multas de tránsito, en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá. Y esto lo atribuye a la conducta omisiva de la Administración Distrital, consistente en la negativa de ‘transferir’ los montos correspondientes.

8.1. La demandante afirma la existencia de un ‘apoderamiento ilegal’ del ente territorial, respecto al porcentaje de la suma que en el hecho n.º 1.4. identifica así:

1.4. Según datos de la SDH, el monto total de las multas y sanciones por infracciones de tránsito recaudadas por el Distrito Capital durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 hasta agosto de 2017; corresponde a la suma de UN BILLÓN TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y UN PESOS CON CUARENTA Y UN CENTAVOS (\$1.333.475.557.871,41).

Del mismo modo, al descorrer el traslado de las excepciones, la Federación

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de marzo de 2011, rad. 20109. En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de febrero de 2016, rad. 36231.

manifestó que “*la conducta del Distrito es reiterativa y permanente*”²⁷, exteriorizada en la “*ejecución progresiva de diversos actos ejecutivos parciales de forma seriada, similares y de la misma naturaleza*”²⁸, por lo que “*el comportamiento del Distrito ha sido una sucesión de acciones por omisión que infringen repetidamente el artículo 10° de la 769 [sic]*”²⁹

8.2. De lo anterior se observa con facilidad que la demandante ha orientado su reclamo a partir de unas omisiones sucesivas de la Administración Distrital, que en su concepto han quebrantado repetidamente el artículo 10 de la Ley 769 de 2002. Entonces, para la Sala no hay duda en que la Federación Colombiana de Municipios está exigiendo la reparación de unos daños sucesivos por causa homogénea.

Contrario a lo afirmado por la demandante, vale la pena aclarar que la existencia de actos similares desplegados por el Distrito no constituye unidad de conducta sino que, precisamente, lo que hacen es confirmar su homogeneidad. En consecuencia, esta Sala no acoge la interpretación de daño continuado que arguye la apelante, sino que acudirá al conteo del término de caducidad desde la existencia supuesta de daños sucesivos por causa homogénea, lo que implica que el término corre de manera independiente para cada uno de ellos.

8.3. Con base en lo antedicho, se advierte que la Federación Colombiana de Municipios reclama por las reiteradas omisiones en la ‘transferencia’ de las sumas que se originan de lo estipulado en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, por la cual se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre. Y que para el año 2003 la Federación ya se encontraba suficientemente enterada de dicha situación, como se desprende del hecho n.º 1.13. de la demanda, cuando afirma lo siguiente:

*1.13. La FCM en ejercicio de su función ha solicitado el cumplimiento legal de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, requiriendo la transferencia del 10% del recaudo que perciba el Distrito Capital a través de su organismo de tránsito – SDM, por concepto de infracciones de tránsito como queda demostrado en las diversas comunicaciones dirigidas a la Alcaldía Mayor de Bogotá, a la SDH y SDM desde el año 2003, recibiendo en algunos casos el reconocimiento de lo adeudado y en otros la negativa total de transferir, escudándose en una interpretación errada o solo ajustada a sus ilegales intereses*³⁰. (Subraya la Sala).

²⁷ Folio 391, c. 1.

²⁸ Folio 392, c. 1.

²⁹ Ibid.

³⁰ Folio 4, c. 1.

Ahora bien, encuentra la Sala que el medio de control de reparación directa fue radicado el 30 de enero de 2018³¹ y que el término de caducidad se mantuvo suspendido entre el 25 de agosto de 2017 y el 22 de noviembre de 2017 –período en el que se adelantó el trámite conciliatorio³²–. De manera que, a raíz de todo lo previamente concluido, solo se encuentran en tiempo para ser reclamados los pretendidos derechos que se hallan comprendidos entre el 1 de noviembre de 2015 y la época subsiguiente³³. En esa medida, operó el fenómeno jurídico de la caducidad respecto de las pretensiones alegadas por daños ocurridos con anterioridad al 1 de noviembre de 2015. En consecuencia, la Sala confirmará la decisión del Tribunal de primera instancia frente a la caducidad parcial declarada, pero ateniéndose al cómputo realizado en la presente sentencia.

ii. Legitimación en la causa

9. Conocido el proceso por la Sala, pese a que no fue objeto de pronunciamiento en primera instancia ni consistió un aspecto recurrido en apelación, la Sala estima pertinente estudiar la configuración de este presupuesto procesal de manera oficiosa. Lo anterior, comoquiera que la legitimidad en la causa supone un requisito para proferir sentencia de mérito³⁴, cuyo examen oficioso es procedente de acuerdo con el precedente unificado de esta Sección³⁵.

9.1. De forma general, la legitimación en la causa es entendida como la condición que tiene una persona en tanto se encuentra en aptitud de formular o contradecir las pretensiones de una demanda. Al respecto, Hernando Devis Echandía

³¹ Folio 3, c. 1.

³² Folios 239 a 241, c. 2.

³³ La Sala advierte que en el fallo de primera instancia el Tribunal consideró en tiempo los reclamos sobre lo abarcado desde el 25 de agosto de 2015, es decir, dentro de los dos años contados hasta la presentación de la solicitud de conciliación. No obstante, con base en el artículo 164 del CPACA, resulta claro que el fenómeno de la caducidad opera cuando la demanda es la que no se presenta dentro de los dos años dispuestos por el legislador. De allí que en la presente decisión se contabilice el término de los dos años hasta la radicación del medio de control de reparación directa.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 30 de abril de 2014, rad. 33609.

³⁵ Sobre el alcance de la competencia del Consejo de Estado como juez de segunda instancia ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, rad. 46005. Allí se precisó: “Este entendimiento del principio de congruencia y de los límites competenciales del ad quem frente el recurso de apelación es el que la Sala acoge y reitera, de manera que si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”.

explicaba:

Ante todo ha de tenerse presente que la legitimación en la causa determina quiénes están autorizados para obtener una decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en la demanda, en cada caso concreto, y, por tanto, si es posible resolver la controversia que respecto a esas pretensiones existe, en el juicio, entre quienes figuran en él como partes (demandante, demandado e intervinientes), en una palabra: si actúan en el juicio quienes han debido hacerlo, por ser las personas idóneas para discutir sobre el objeto concreto de la litis.

Se trata de las condiciones o cualidades subjetivas, que otorgan la facultad jurídica de pretender determinadas declaraciones judiciales con fines concretos, mediante una sentencia de fondo o mérito, o para controvertirlas³⁶.

9.2. En relación con este presupuesto procesal, de tiempo atrás el precedente de la corporación³⁷ ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la material. La primera coincide con la relación jurídico-procesal que se entabla entre las partes de un proceso judicial, como producto de la formulación de la demanda y la atribución de una conducta a la demandada, que se perfecciona al notificarse el auto admisorio de la demanda; la legitimación en la causa material, por el contrario, se remite a examinar la participación real de las partes en los hechos que dan causa al litigio. A su turno, en cuanto al extremo activo, en asuntos de reparación directa, *“la legitimación en la causa está dada por la condición de damnificado del demandante”³⁸.*

Legitimación en la causa frente al caso concreto

10. Las accionadas llegaron a manifestar en sus contestaciones, y en sus pronunciamientos de segunda instancia, que la función entregada a la Federación Colombiana de Municipios debió autorizarse por convenio con el Distrito. Además, que la asignación dada estuvo sujeta a un límite temporal, porque dicha función debía ser abarcada por el RUNT y, bajo ese entendimiento, el recaudo autorizado en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 estaba igualmente limitado en el tiempo. Por los argumentos expuestos, aunque no se solicitó en apelación la declaración de una falta de legitimación en la causa, debe la Sala entrar a considerar este presupuesto procesal, porque los razonamientos esbozados implicarían que la Federación Colombiana de Municipios no ostenta, la idoneidad para discutir sobre el objeto

³⁶ Devis Echandía, Hernando. *Nociones generales de derecho procesal civil*. Bogotá, Temis, 2009, p. 353.

³⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, rad. 13356. En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 27 de abril de 2006, rad. 15352; 26 de febrero de 2014, rad. 27957; 30 de abril de 2014, rad. 33609; 12 de julio de 2024, rad. 67.856, entre otras.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de agosto de 2005, rad. 13444.

concreto de la *litis*.

11. La Federación Colombiana de Municipios (FCM), constituida en 1989³⁹, es una persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa, sujeta a las disposiciones del derecho privado, que agremia a todos los municipios, distritos y asociaciones de municipios del país y que tiene como finalidad la defensa de sus intereses comunes⁴⁰. De manera que se trata de una asociación entre entidades públicas, en los términos del artículo 95 de la Ley 489 de 1998⁴¹ ⁴².

11.1. Con la expedición de la Ley 769 de 2002 –Código Nacional de Tránsito Terrestre–, por disposición del legislador, se le asignó a esta entidad asociativa una función pública consistente en implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), buscando contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios; y se mencionó que por dicha gestión percibiría el diez por ciento de lo recaudado cuando se cancele el valor adeudado:

Artículo 10. Sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito. Con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, se autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), por lo cual percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado. En ningún caso podrá ser inferior a medio salario mínimo diario legal vigente.

Parágrafo. (Apartes tachados inexecutable). En ~~todas~~ las dependencias de los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales existirá una sede del SIMIT ~~o en aquellas donde la Federación lo considere necesario~~, con el fin de

³⁹ Folios 102 y 103, c. 1. Certificado de existencia y representación legal.

⁴⁰ Al respecto, ver las sentencias C-671 del 9 de septiembre de 1999 y C-714 del 19 de agosto de 2003, Corte Constitucional.

⁴¹ Ley 489 de 1998: “Artículo 95. Asociación entre entidades públicas. (Artículo condicionalmente executable) Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal”.

⁴² Sin que se trate de una circunstancia que afecte el sentido del fallo, la Sala debe advertir que la apreciación sobre la naturaleza jurídica de la Federación Colombiana de Municipios no es pacífica. La Corte Constitucional ha considerado que esta entidad es de derecho privado (véase: sentencia C-671/1999) y que si bien se rige por normas del derecho privado para otros aspectos, en cuanto hace al ejercicio de la función pública que le autoriza el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 para la implementación y mantenimiento actualizado a nivel nacional del sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, se encuentra sometida a las normas propias del derecho público (véase: sentencias C-385/2003 y C-477/2003). Mientras que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha indicado que se trata de una entidad de derecho público y que la aplicación de las normas de derecho privado es tan solo un instrumento para sus actos de conformación, sin que ello la convierta en una entidad privada (véase: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 20 de mayo de 2010, rad. 1971).

obtener la información para el consolidado nacional y para garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si éste no se encuentra a paz y salvo.

Lo anterior responde a una forma de descentralización por colaboración⁴³ que, como ha expuesto la Corte Constitucional, puede darse principalmente de tres maneras:

La Constitución Política vigente dispone que en los términos que señale la ley, los particulares pueden hallarse encargados del ejercicio de funciones públicas, administrativas. (C.P., arts. 123 y 210).

(...)

Ahora bien, la Corte debe destacar que constitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones administrativas a particulares a través de varios supuestos, entre los que pueden enunciarse:

a) La atribución directa por la ley de funciones administrativas a una organización de origen privado. En este supuesto el legislador para cada caso señala las condiciones de ejercicio de la función, lo relativo a los recursos económicos, la necesidad o no de un contrato con la entidad respectiva y el contenido del mismo, su duración, las características y destino de los recursos y bienes que con aquellos se adquieran al final del contrato, los mecanismos de control específico, etc.

(...)

b) La previsión legal, por vía general de autorización a las entidades o autoridades públicas titulares de las funciones administrativas para atribuir a particulares (personas Jurídicas o personas naturales) mediante convenio, precedido de acto administrativo el directo ejercicio de aquellas; debe tenerse en cuenta como lo ha señalado la Corte que la mencionada atribución tiene como límite “la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga”. Este supuesto aparece regulado, primordialmente, por la Ley 489 de 1998, artículos 110 a 114 tal como ellos rigen hoy luego del correspondiente examen de constitucionalidad por la Corte.

(...)

c) Finalmente en otros supuestos para lograr la colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones y actividades propias de los órganos y entidades estatales se acude a la constitución de entidades en cuyo seno concurren aquellos y éstas. Se trata, especialmente de las llamadas asociaciones y fundaciones de participación mixta acerca de cuya constitucionalidad se ha pronunciado igualmente esta Corporación en varias oportunidades⁴⁴.

Siendo así, y retomando las consideraciones previas, se advierte que la primera de estas formas de atribución –la que es hecha directamente por la ley–, corresponde

⁴³ Rodríguez R., Libardo. *Derecho administrativo general y colombiano*. T 1, Bogotá, ed. Temis, 2021, p. 204: “Descentralización por colaboración. Consiste en el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a particulares para que las ejerzan en nombre de ella”.

⁴⁴ Corte Constitucional, sentencia C-543 del 23 de mayo 2001.

al mecanismo de asignación de funciones administrativas a particulares que utilizó el legislador para lograr la colaboración de la Federación Colombiana de Municipios. De lo anterior se desprende que es la Ley la que señala, “*para cada caso*”, si es necesario someter el ejercicio de la función a condiciones de duración o a formalidades como la celebración de un convenio. Por ello se advierte que no era necesaria la celebración de un convenio o contrato entre el Distrito y la Federación para que esta última pudiera desarrollar la función autorizada por la ley, pues la misma ley la habilitó directamente para el efecto.

En igual sentido, tampoco resulta posible llegar a sobreentender que el legislador quiso someter su ejercicio a un límite temporal. Porque si la ley guardó silencio, no le es dable a la Administración Distrital añadirle contenido a la competencia asignada, ya que esto desnaturaliza las finalidades que el mismo legislador apreció. Además, los términos escogidos en la Ley 769 de 2002 para describir la asignación resultan acordes con las disposiciones superiores, según lo consideró el máximo órgano de control constitucional:

Así las cosas, el legislador conforme a lo dispuesto por el artículo 210 de la Constitución autorizó a la “Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional” el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones a las normas de tránsito, lo que no resulta contrario a la Carta Política pues el inciso segundo del citado artículo 210 de la misma permite a los particulares el cumplimiento de “funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”, es decir, que es ella una forma de descentralización por colaboración de los particulares con el Estado⁴⁵.

11.2. Aunado a esto, las Secretarías Distritales demandadas recurren al artículo 11 del Código de Tránsito, para sustentar sus argumentos en torno a la determinación de un límite temporal en la asignación hecha al ente asociativo, supeditado a que dicha función debía ser abarcada con la creación del RUNT. Al respecto, la mencionada norma es del siguiente tenor:

Artículo 11. Características de la información de los registros. Toda la información contenida en el sistema integrado de información SIMIT, será de carácter público.

Las características, el montaje la operación y actualización de la información del sistema, serán determinadas por la Federación Colombiana de Municipios, la cual dispondrá de un plazo máximo de dos (2) años prorrogables por una sola vez, por un término de un (1) año, contados a partir de la fecha de sanción de la presente ley para poner en funcionamiento el sistema integrado de información SIMIT.

Una vez implementado el sistema integrado de información sobre las multas y

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-385 del 13 de mayo de 2003.

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-SDH y SDM
Medio de control: Reparación directa

sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), la Federación Colombiana de Municipios entregará la información al Ministerio de Transporte para que sea incorporada al Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT.

La interpretación de las demandadas tampoco es de recibo, puesto que, en primer lugar, el citado artículo 11 establece un plazo para realizar la etapa de implementación del SIMIT, conforme a la asignación del artículo 10. Y por otro lado, la orden de entregar la información obtenida, para que esta sea incorporada al RUNT, envuelve una actividad de coordinación que se hizo más evidente con la expedición de la Resolución 000584 de 2010 del Ministerio de Transporte, por la cual se dictaron disposiciones relacionadas con los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002. En particular, resulta útil traer a colación lo dispuesto en el artículo tres de esta norma:

Artículo 3. Los organismos de tránsito deben reportar la información de multas y sanciones por infracciones de tránsito al Sistema RUNT, quien la verificará con la información recibida por la Federación Colombiana de Municipios.

Si la información enviada al RUNT por el Organismo de Tránsito y la Federación Colombiana de Municipios coincide, el Ministerio de Transporte autorizará a través del RUNT, la asignación de especies venales al organismo de tránsito.

Si la información enviada por el Organismo de Tránsito y la Federación Colombiana de Municipios no es coincidente con los datos relacionados sobre multas y sanciones, las partes podrán conciliar las diferencias y en el entretanto el Ministerio de Transporte a través del sistema RUNT, autorizará la asignación de especies venales al Organismo de Tránsito, por tratarse de un servicio público, hasta cuando se dirima la controversia mediante decisión extrajudicial, arbitral o judicial (...)

Además, el asunto ya ha sido motivo de pronunciamiento por parte de la Sección Primera de esta Corporación. En efecto, al analizar la legalidad de la Resolución 000584 de 2010 del Ministerio de Transporte, en esa oportunidad se mencionó:

...tanto para reforzar la exactitud y completud de la información que alimenta el RUNT, como para afinar el control que se ejerce sobre el seguimiento de la efectividad de las multas y sanciones de tránsito, en ejercicio de su competencia, EL MINISTERIO estableció un mecanismo de cruce de información que busca garantizar información fiable y completo, que sirva como complemento y parámetro de control de la información que ofrece el SIMIT. Por este motivo, en armonía con lo previsto por los artículos 7 y 93 CNT, la Resolución No. 000584 de 2010 indicó en sus artículos 1 y 3 que el RUNT no se alimenta únicamente con la información del SIMIT, sino también con la proporcionada directamente por los organismos de tránsito. En aras de asegurar la eficacia de ese mecanismo de control de la información, en los párrafos 2º y 3º del artículo 3º del acto sub judice se establecieron consecuencias para los eventos en los cuales tal información sea coincidente o discrepante (...)

Por esta vía, entonces, se procura incentivar y asegurar un flujo de información

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-SDH y SDM
Medio de control: Reparación directa

continua, transparente y completa al RUNT, cuestión esencial si se tiene en cuenta que el objetivo final es obtener los datos indispensables para que el consolidado nacional garantice que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si éste no se encuentra a paz y salvo. En últimas, de ello depende la eficacia de las sanciones impuestas a los infractores de las normas de tránsito; cuestión decisiva, a su vez, para asegurar la eficacia misma de la regulación de este ámbito crucial de la vida social actual.

*Es perceptible, entonces, que con este sistema de información cruzada EL MINISTERIO quiso establecer una **medida capaz de contribuir tanto a reforzar la eficacia de las normas de tránsito** (para lo cual resulta básica la eficacia de las sanciones), **como a encarar los conocidos problemas de ineficacia, negligencia y corrupción** que se registran en el país en relación con el cobro de las multas y demás puniciones por infracciones de tránsito; **así como salir al paso a eventuales situaciones** en las que por falta del acuerdo entre un ente territorial y LA FEDERACIÓN, conforme lo exigido por la Corte Constitucional en la sentencia C-385 de 2003, el SIMIT no pueda hacer presencia en determinados organismos de tránsito de algún ente territorial. Por esto, y a la vista de los cuantiosos recursos que representa para el erario público tanto lo relativo a las multas como a la venta de especies venales, optó por una salida que apela a incentivar el flujo completo y transparente de información con destino al RUNT⁴⁶. (Negrilla fuera de texto).*

11.3. De allí, salta a la vista que la orden de entregar la información al Ministerio de Transporte para que sea incorporada al Registro Único Nacional de Tránsito, tiene una utilidad administrativa y no significa que la función de gestionar el SIMIT por parte de la Federación Colombiana de Municipios expirara siendo abarcada por el Ministerio a través del RUNT.

De manera que esta Sala no acoge la interpretación de las demandadas en torno a la temporalidad de las funciones asignadas por el legislador a la Federación Colombiana de Municipios, ni frente a la supuesta necesidad de la celebración de un convenio o contrato entre el Distrito y la Federación, para que esta cumpla la competencia asignada; puesto que, se insiste, le correspondía al legislador determinar condiciones de esta índole y no obstante decidió guardar silencio. En consecuencia, la Sala procederá a declarar la legitimación en la causa de los extremos activo y pasivo.

12. Con base en la argumentación precedente, se tiene entonces que la Federación Colombiana de Municipios está legitimada en la causa por activa, al ser la persona sobre la que recae el interés jurídico que se debate en este proceso, toda vez que el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 dispuso que ella percibirá el 10 % por la

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de mayo de 2016, rad. 11001-03-24-000-2010-00330-00.

administración del SIMIT cuando se cancele el valor adeudado sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito. De otra parte, las accionadas Distrito Capital de Bogotá-Secretaría Distrital de Hacienda y Secretaría Distrital de Movilidad se encuentran legitimadas en la causa por pasiva, pues son las entidades de las que se reclama responsabilidad por omitir la obligación de ‘transferir’ los montos que percibe la Federación por la administración del SIMIT.

iii. El Daño como presupuesto de la Responsabilidad del Estado

13. Conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En desarrollo de este postulado constitucional y con el fin de analizar la responsabilidad patrimonial del Estado, corresponde estudiar la existencia de un daño que estando debidamente demostrado determina el posterior juicio de imputación, para efectos de imponer la eventual obligación reparatoria en cabeza del demandado. En ese orden y para satisfacer la finalidad primaria de la responsabilidad patrimonial del Estado, el primer elemento que debe analizarse es la configuración de un daño sin cuya existencia resulta improcedente adentrarse en el estudio de los demás requisitos estructurales de la responsabilidad, pues no habrá objeto para un juicio de imputación que incluye, entre otros, la calificación de antijuridicidad a las voces del artículo 90 C.P.

13.1. De esta manera, el daño entendido como la afectación, vulneración o lesión a un interés legítimo y lícito⁴⁷ ⁴⁸ es el primer elemento que debe quedar certera y suficientemente probado –en tanto no es posible presumirlo–, sin cuya existencia y demostración no surge la obligación indemnizatoria. En este sentido la doctrina nacional expone:

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 2 de junio de 2023, Expediente 61.340

⁴⁸ Por su parte, el doctrinante Juan Carlos Henao define el daño como “*toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátese de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o de colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de accionar judicialmente, es objeto de reparación si los otros requisitos de la responsabilidad civil –imputación y fundamento del deber de reparar– se encuentran reunidos*”. Texto tomado de: *Le dommage. Analyse à partir de la responsabilité civile extracontractuelle de l’État en droit colombien et en droit français*, tesis doctoral, Universidad de París 2 Panthéon-Assas, sustentada el 27 de noviembre de 2007. Definición que fue reiterada en: Henao, J.C. 2015. *Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado*. Revista de derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 28. (ene.-jun. 2015), pp. 277–366; y reiterada en la obra colectiva: Henao, J. y Ospina, A. *La Responsabilidad extracontractual del Estado*. XVI jornadas internacionales de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 35. Igualmente, esta definición de daño fue adoptada por la Corte Constitucional en sentencia SU-080 de 2020.

[E]l daño es la razón de ser de la responsabilidad, y por ello, es básica la reflexión de que su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y juez en el proceso. Si no hubo daño o no se puede determinar o no se le pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil⁴⁹.

13.2. El daño –para que sea indemnizable– debe ser cierto⁵⁰, es decir, que su existencia sea real, demostrada sin duda alguna y no eventual o hipotética; debe ser personal, es decir que solo quien lo sufre puede demandar su reparación⁵¹. Y también debe ser determinado o determinable, esto es, que se puedan concretar claramente sus características.

13.3. Además, el daño debe ser probado teniendo en cuenta que es el actor quien tiene la carga de demostrarlo. De esta manera, tratándose de la prueba del daño, el artículo 167 del Código General del Proceso, prescribe: “*incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*”. De ahí que no es suficiente que “*en la demanda se hagan afirmaciones sobre la existencia del daño, porque el demandante no puede limitarse, si quiere sacar adelante su pretensión, a hacer afirmaciones sin respaldo probatorio*”⁵².

La acreditación de la existencia de un daño en el caso concreto

14. Como ya se indicó anteriormente, en el presente caso el daño alegado consiste en el detrimento patrimonial sufrido por la Federación Colombiana de Municipios, como administradora del Sistema Integrado de Información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT). Esto, a raíz de la omisión de las secretarías distritales de Hacienda y Movilidad de Bogotá, en torno a la negativa de ‘transferirle’ los montos correspondientes al 10 % del recaudo de multas y sanciones

⁴⁹ Hineirosa, Fernando. *Responsabilidad extracontractual: antijuridicidad y culpa*. Citado por Henao, Juan Carlos. *El daño*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, pp. 36.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 4 de diciembre de 2006, Exp.13.186: “*el perjuicio debe ser cierto, como quiera que el perjuicio eventual no otorga derecho a indemnización. El perjuicio indemnizable, entonces, puede ser actual o futuro, pero, de ningún modo, eventual o hipotético. Para que el perjuicio se considere existente, debe aparecer como la prolongación cierta y directa del estado de cosas producido por el daño, por la actividad dañina realizada por la autoridad pública*”. En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 13 de abril de 2000, Expediente No. 11.892: “*En el caso concreto, sin embargo, no es necesario avanzar en el análisis de la antijuridicidad del daño sufrido, pues como se dejó expuesto antes, no hay lugar a reparar el perjuicio moral reclamado porque no se probó su existencia*”.

⁵¹ Henao Pérez Juan Carlos, *El daño*, Universidad Externado de Colombia, Primera Edición Julio 1998, P. 88 y 104

⁵² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2021. Rad. 50802 [fundamento jurídico 4.3].

por infracciones de tránsito, en la jurisdicción del Distrito Capital.

15. Al respecto y teniendo en cuenta los diversos intereses subjetivos enfrentados con base en la aplicación del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, antes de entrar a analizar si en el proceso está acreditada la existencia de un daño, que eventualmente pueda resultar imputable a las entidades demandadas, la Sala considera importante realizar unas precisiones con la finalidad de esclarecer la controversia suscitada.

15.1. En primer lugar, es necesario dejar sentado que el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto, en su artículo 27 clasifica a las multas como ingresos corrientes⁵³ no tributarios⁵⁴:

Artículo 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas". (Subraya la Sala).

15.2. A su turno, el artículo 159 de la Ley 769 de 2002 no deja atisbo de duda sobre la naturaleza de fuente endógena que envuelve a los ingresos obtenidos por multas de tránsito⁵⁵:

*Artículo 159. Cumplimiento. (Artículo modificado por el artículo 206 del Decreto 19 de 2012). **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.***

Las sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito prescribirán en tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho; la prescripción deberá ser declarada de oficio y se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago.

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-308 del 7 de julio de 1994: "...de la propia Carta se deduce que la clasificación de la renta se elabora atendiendo especialmente la regularidad del ingreso. Por esa razón, se denominan ingresos corrientes a las rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente el Estado para atender los gastos que demandan la ejecución de sus cometidos, y, a su vez, tales rentas se subclasifican como ingresos tributarios y no tributarios.

Son, por el contrario, ingresos de capital, aquéllas rentas que el Estado obtiene eventualmente cuando es necesario compensar faltantes para asumir gastos en la ejecución de programas y proyectos que se consideran inaplazables.

La clasificación precedente de las rentas o ingresos públicos está consignada en la nueva Constitución, y a ella se le atribuyen los mismos alcances que la teoría hacendística le reconoce contemporáneamente a tales nociones".

⁵⁴ Plazas Vega, Mauricio. *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*, T. 2, Bogotá, Temis, 2017, p. 16: "...nos encontramos ante recursos cuyo sustento es el poder de imperio del Estado pero no tienen la condición de tributos porque su naturaleza es sancionatoria y, por consiguiente, no hallan su origen en el deber de contribuir sino en hechos o actos que lesionan el interés público".

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia C-533 del 24 de mayo de 2005: "Al respecto cabe recordar que las entidades territoriales cuentan con dos tipos de fuentes de financiación. Las primeras han sido denominadas fuentes exógenas, dado que provienen de transferencias de recursos de la nación o participación en recursos del Estado –como los provenientes de las regalías–. Las segundas, o fuentes endógenas, son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de las autoridades locales o seccionales".

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-SDH y SDM
Medio de control: Reparación directa

La autoridad de tránsito no podrá iniciar el cobro coactivo de sanciones respecto de las cuales se encuentren configurados los supuestos necesarios para declarar su prescripción.

Las autoridades de tránsito deberán establecer públicamente a más tardar en el mes de enero de cada año, planes y programas destinados al cobro de dichas sanciones y dentro de este mismo periodo rendirán cuentas públicas sobre la ejecución de los mismos.

Parágrafo 1. Las autoridades de tránsito podrán contratar el cobro de las multas que se impongan por la comisión de infracciones de tránsito.

*Parágrafo 2. **Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción.** El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional de Colombia, adscrito a la Dirección de Tránsito y Transporte, se distribuirá en un cincuenta por ciento (50%) para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el otro cincuenta por ciento (50%) para la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, con destino a la capacitación de su personal adscrito, planes de educación y seguridad vial que adelante esta especialidad a lo largo de la red vial nacional, locaciones que suplan las necesidades del servicio y la construcción de la Escuela de Seguridad Vial de la Policía Nacional. (Resalta la Sala).*

La norma transcrita expresamente señala que el titular exclusivo de las multas de tránsito son los organismos de tránsito⁵⁶ donde se cometió la infracción, de acuerdo con su jurisdicción, salvo lo dispuesto para las carreteras nacionales. A su turno, este artículo ha sufrido dos modificaciones, sin perder la esencia:

Texto modificado por la Ley 1383 de 2010:

Artículo 159. 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.

⁵⁶ De acuerdo con el art. 6 del Código Nacional de Tránsito Terrestre los organismos de tránsito son los siguientes: "Artículo 6. Organismos de tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

- a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;
- b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;
- c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;
- d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;
- e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

PARÁGRAFO 1. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código.

PARÁGRAFO 2. Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.

PARÁGRAFO 3. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito".

Las autoridades de tránsito deberán establecer públicamente a más tardar en el mes de enero de cada año, planes y programas destinados al cobro de dichas sanciones y dentro de este mismo periodo rendirán cuentas públicas sobre la ejecución de los mismos.

Parágrafo 1. Las autoridades de tránsito podrán contratar el cobro de las multas que se impongan por la comisión de infracciones de tránsito.

*Parágrafo 2. **Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción.** El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional de Colombia, adscrito a la Dirección de Tránsito y Transporte, se distribuirá el 50% para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el otro 50% para la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, con destino a la capacitación de su personal adscrito, planes de educación y seguridad vial que adelante esta especialidad a lo largo de la red vial nacional, locaciones que suplan las necesidades del servicio y la construcción de la Escuela de Seguridad Vial de la Policía Nacional. (Negrilla fuera de texto).*

Texto original de la Ley 769 de 2002:

*Artículo 159. **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.*

Parágrafo 1. 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

*Parágrafo 2. **Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción.** El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional adscrito a la 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. (Negrilla fuera de texto).*

15.3. Conforme a lo expresado en la norma, es evidente que lo recaudado por concepto de multas de tránsito ingresa al patrimonio de los entes territoriales, y suponen un incremento del mismo, de allí que sea posible entenderlos como ingresos constitutivos de renta⁵⁷. Así, en virtud del artículo 362 constitucional, estas rentas no tributarias son de propiedad exclusiva de los entes territoriales –por

⁵⁷ Plazas Vega, Mauricio. *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*, T. 2, Bogotá, Temis, 2017, p. 1: “...los ingresos o recursos del Estado (...) puede ser constitutivos de renta o no constitutivos de renta. Los no constitutivos de renta son, en lo fundamental, los que no implican aumento en el patrimonio del Estado en el momento de su percepción, como ocurre con los empréstitos. Los constitutivos de renta sí suponen un incremento del patrimonio del Estado y se clasifican en tributarios y no tributarios...”.

supuesto, exclusiva en un 100 por ciento respecto de las causadas e impuestas en su jurisdicción y en un 50 por ciento cuando sean impuestas sobre las vías nacionales, como lo indica el artículo 159 de la Ley 769 de 2002– y además gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares:

Artículo 362. Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

15.4. Sin embargo, esta protección constitucional no es absoluta, pues en principio las autoridades locales tienen competencia para administrar y dar la destinación que consideren mejor a sus recursos propios, gestionando sus intereses de manera autónoma (art. 287 CP⁵⁸). Sin embargo, el máximo Tribunal constitucional ya ha explicado la posibilidad de que el propio legislador intervenga para darle un manejo a los recursos endógenos⁵⁹:

6.- Con la Constitución de 1991 se institucionalizó el concepto de autonomía territorial orientada, en esencia, a fortalecer el manejo libre e independiente, pero también responsable, de la política administrativa y fiscal de estas entidades, bajo el entendido de que sus autoridades conocen con mayor detalle las necesidades e intereses de la comunidad y pueden satisfacerlos en mejor forma, dándoles entonces la posibilidad de establecer sus propios tributos, administrar sus recursos y participar de las rentas nacionales, entre otros. Sin embargo, la autonomía territorial no tiene carácter absoluto: la propia Constitución, y excepcionalmente la ley, enmarcan su campo de acción.

7.- De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el grado de injerencia por parte del legislador en la autonomía territorial, y especialmente en cuanto a la administración de los recursos, depende en buena medida del origen de aquellos⁶⁰. Así, la Corte ha concluido que el legislador está autorizado para señalar la destinación de los recursos provenientes de fuentes exógenas, esto es, de aquellos fondos cuyo origen está en la Nación, como ocurre por ejemplo con las transferencias, el situado fiscal, las compensaciones y las rentas cedidas. Las entidades territoriales disponen además de otras rentas, denominadas “recursos propios” o provenientes de fuentes endógenas, tales como las rentas que provienen de la explotación de bienes que son de su propiedad exclusiva. En segundo término, están los que se obtienen por el recaudo de tributos -impuestos, tasas y contribuciones- cuya fuente puede ser calificada como fuente endógena de

⁵⁸ Constitución Política de Colombia: Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia C-089 del 31 de enero de 2001.

⁶⁰ Ver. Corte Constitucional, Sentencia C-219/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

financiación. (Cfr. Sentencia C-219/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz)

8.- Ahora bien, cuando se trata de recursos territoriales provenientes de fuente endógena (recursos propios), la posibilidad de intervención por parte del legislador aparece muy restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales correría el riesgo de perder su esencia. Al respecto la jurisprudencia ha dicho⁶¹:

«En estas condiciones, considera la Corte Constitucional que para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación -o recursos propios strictu sensu- deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador».

9.- Sin embargo, como ya se indicó, la autonomía no es absoluta y, por ello, en casos excepcionales, aun cuando se trate de recursos propios de las entidades territoriales, es posible la intervención del legislativo. Siguiendo la jurisprudencia de esta Corte⁶², ello ocurre cuando (i) lo señala expresamente la Constitución; (ii) es necesario proteger el patrimonio de la Nación, es decir, para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional; (iii) resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa; (iv) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional. **Si bien es cierto que la Constitución prohíbe la creación de rentas nacionales con destinación específica, también lo es que no prohíbe la asignación específica de rentas de otro orden, toda vez que no son computadas dentro de los ingresos corrientes de la nación**⁶³.

De cualquier manera, toda restricción a la autonomía territorial, en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios, tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar, o de lo contrario deberá ser declarada inexecutable⁶⁴. (Resalta la Sala).

15.5. De esta manera, la existencia de rentas territoriales con destinación específica no se encuentra proscrita, y en virtud del poder de intervención del legislador, se relativiza la autonomía territorial en cuanto a los ingresos que no tienen libre destinación. Este es el caso de lo recaudado por la imposición de multas por las entidades territoriales, como se desprende del artículo 160 de la Ley 769 de 2002:

Artículo 160. Destinación de multas y sanciones. (Artículo modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019). De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a la ejecución de los planes y proyectos del sector movilidad, en aspectos tales como planes de tránsito, transporte y movilidad, educación, dotación de equipos, combustible, seguridad vial, operación e infraestructura vial del servicio de transporte público de pasajeros, transporte no motorizado, y gestión del sistema de recaudo de las multas, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios.

Parágrafo. En lo que se refiere al servicio de transporte público las entidades

⁶¹ Ibidem.

⁶² Corte Constitucional, Sentencias C-495/98 MP. Antonio Barrera Carbonell, C-219/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-413/96 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-004/93 MP. Ciro Angarita Barón.

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-219/97.

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-SDH y SDM
Medio de control: Reparación directa

territoriales que cuenten con sistemas de transporte cofinanciados por la Nación priorizarán la financiación de estos sistemas (...)

Y aquí es importante resaltar que las multas no pierden su naturaleza endógena porque el legislador les haya otorgado una destinación específica. Esto se desprende de la misma norma en cita, ya que la ejecución presupuestal de lo recaudado se encuentra destinada precisamente a los “*fiscos territoriales para ser aplicado en los planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial*”⁶⁵, etc. –circunstancia que, no está de más advertir, también permite observar la naturaleza endógena de estas rentas desde un criterio material⁶⁶, pues se recaudan integralmente en la jurisdicción de las respectivas entidades territoriales, para lo cual están incluso investidas de la facultad de cobro coactivo⁶⁷; y además se destinan a sufragar gastos propios de la entidad territorial–.

16. Con lo anteriormente expuesto resulta posible entender que las multas de tránsito son un ingreso constitutivo de renta, de carácter no tributario y de naturaleza endógena, pero con destinación específica. A lo que hay que agregar que a esta renta igualmente se encuentra atado el decreto de un gasto específico: el destinado a cubrir la ejecución de las actividades desarrolladas por la Federación Colombiana de Municipios para la realización de sus funciones como administradora del sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT)⁶⁸.

16.1. Frente a este punto, es necesario traer nuevamente a colación los artículos 10 y 160 del código de tránsito:

Artículo 10. Sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito. Con el propósito de contribuir al mejoramiento de los

⁶⁵ Corte Constitucional, sentencia C-477 del 10 de junio de 2003.

⁶⁶ Véase: Corte Constitucional, sentencias C-219/97, C-720/99, C-533/05, C-414/12, C-358/17, entre otras.

⁶⁷ Ley 769 de 2002: “*Artículo 140. Cobro coactivo. Los organismos de tránsito podrán hacer efectivas las multas por razón de las infracciones a este código, a través de la jurisdicción coactiva, con arreglo a lo que sobre ejecuciones fiscales establezca el Código de Procedimiento Civil (...)*”.

⁶⁸ De acuerdo con el doctrinante Hugo Palacios Mejía, “[p]or regla general, el decreto de un gasto ocurre, directa o indirectamente, por medio de una Ley” y “[e]n Colombia se entiende que “decretar” un gasto consiste en una de las siguientes decisiones: a) La de conceder, en abstracto, a un grupo determinado de personas el derecho a reclamar de las autoridades un pago en dinero. Las autoridades tienen, por lo tanto, la posibilidad de exigir la demostración de que el peticionario reúne las condiciones previstas por el legislador; pero, una vez recibida la prueba, no tienen la facultad discrecional de atender o rechazar la petición de pago. b) La de ordenar que las autoridades realicen determinadas actividades que, por su naturaleza, exigen contraer obligaciones redimibles en dinero. Por ejemplo: crear un Ministerio, u ordenar que se hagan estudios de factibilidad para determinada obra pública. La segunda de estas decisiones es la que se encuentra plasmada en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, pues en ella se ordena realizar la puesta en marcha y administración de un sistema tecnológico que, por su naturaleza, se trata de una función que exige contraer obligaciones redimibles en dinero, como el pago de personal o de equipos de cómputo y software. Véase a Palacios Mejía, Hugo. *La economía en el derecho constitucional colombiano*. Bogotá, Ed. Derecho Vigente, 1999, pp. 154-155.

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-SDH y SDM
Medio de control: Reparación directa

*ingresos de los municipios, se autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), **por lo cual percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado.** En ningún caso podrá ser inferior a medio salario mínimo diario legal vigente.*

Parágrafo. (Apartes tachados inexecutable). En todas las dependencias de los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales existirá una sede del SIMIT ~~o en aquellas donde la Federación lo considere necesario~~, con el fin de obtener la información para el consolidado nacional y para garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si éste no se encuentra a paz y salvo.

(...)

*Artículo 160. Destinación de multas y sanciones. (Artículo modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019). De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a la ejecución de los planes y proyectos del sector movilidad, en aspectos tales como planes de tránsito, transporte y movilidad, educación, dotación de equipos, combustible, seguridad vial, operación e infraestructura vial del servicio de transporte público de pasajeros, transporte no motorizado, y gestión del sistema de recaudo de las multas, **salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios.***

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

Con relación a estos artículos, la Corte Constitucional en la sentencia de constitucionalidad número C-385 de 2003, se pronunció indicando que en el SIMIT no sólo puede registrarse el nombre y la identidad de quienes incurran en faltas a las normas reguladoras del tránsito, sino también el valor de las multas y demás sanciones que se les impongan, lo que permite un mayor control por parte de las autoridades y facilita el cobro de las sumas debidas por ese concepto en cualquier parte del territorio colombiano. También mencionó que la creación de ese sistema de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, y el funcionamiento continuo y eficiente del mismo, trae como consecuencia necesaria una mayor posibilidad de recaudo de las sumas de dinero causadas por ese concepto a favor de las entidades territoriales municipales, siendo entonces un mecanismo ideado por el legislador para contribuir de esa manera a mejorar los ingresos municipales. Y en este último punto, la Corte concluyó lo siguiente en relación con el ente asociativo:

Ello significa, entonces que la Federación Colombiana de Municipios, persona jurídica sin ánimo de lucro, creada por esos entes territoriales, si bien se rige por normas del derecho privado para otros aspectos, en cuanto hace al ejercicio de la

función pública que le autoriza el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 para la implementación y mantenimiento actualizado a nivel nacional del sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, se encuentra sometida a las normas propias del derecho público, como quiera que en la citada Sentencia C-671 de 1999, se advirtió expresamente que en tales casos, se repite, “el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias”.

*No encuentra así la Corte que resulte contrario a la Constitución que el legislador autorice a la Federación Colombiana de Municipios para **implementar y mantener actualizado a nivel nacional el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito**, así como tampoco resulta contrario a la Carta Política que para ese propósito específico se asigne a la entidad mencionada el 10% proveniente de dichos recursos para “la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado”, sin que pueda ser inferior “a medio salario mínimo diario legal vigente”, pues, como salta a la vista, el cumplimiento de la función a que se ha hecho referencia necesita que al ente autorizado para ejercerla se le dote de recursos con esa finalidad. (Resalta la Sala).*

16.2. Para la Sala es evidente que el legislador le asignó a la Federación Colombiana de Municipios una función pública sobre el SIMIT: ponerlo en funcionamiento y mantenerlo actualizado. Y, con ese objetivo, también decretó un gasto “*para ese propósito específico*”⁶⁹, es decir, para cumplir su función como gestora del SIMIT. De manera que en este punto hay que hacer dos precisiones:

- a) La Federación Colombiana de Municipios no es dueña de las sumas que llegan a sus manos en virtud de ese 10 % de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, puesto que ese dinero es público –más precisamente, dinero público de propiedad de las entidades territoriales locales–, pero que está destinado a sufragar los gastos que implique la gestión de sus actividades como administradora del SIMIT, en esencia, como la persona o asociación particular que se dedica a mantenerlo actualizado.
- b) La norma no distingue si el 10 % se extrae de lo que las entidades territoriales recaudan por sus propios medios o de lo que la Federación Colombiana de Municipios recaude por sí misma a través del SIMIT. Por lo anterior, en desarrollo del “*principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir*”

⁶⁹ Palacios Mejía, Hugo. *La economía en el derecho constitucional colombiano*. Bogotá, Ed. Derecho Vigente, 1999, p. 159: “*Debe tenerse presente que no existe fórmula sacramental exigida por la Carta a la cual deba ceñirse el legislador al decretar un gasto. En algunas ocasiones el Congreso ejerce esa facultad en forma directa y precisa, indicando la suma respectiva con exactitud; en otras simplemente crea un servicio o una entidad, u otorga un derecho, en términos tales que de la naturaleza de su mandato se desprende la necesidad de realizar gastos, así estos no aparezcan con detalle en la Ley*”.

*al intérprete*⁷⁰, se debe entender que el 10 % de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 corresponde a todo el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, sin distinguir que se haya recaudado o no por parte de los municipios y distritos a través de sus propios medios.

Y es que, tal como lo reiteraron la Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Distrital de Movilidad, la ley no le atribuyó competencias de recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito a la Federación Colombiana de Municipios. De allí que no tiene cabida la distinción que hacen las demandadas al referirse al origen de ese recaudo, pues se sobreentiende la existencia de un único origen, que corresponde a lo recaudado por el ente territorial; y, en ese sentido, la Federación no tendría manera de obtener las sumas correspondientes al 10 % de lo recaudado, si no es precisamente a través del recaudo que ejerce el Distrito.

16.3. En esa medida, no es de recibo que el Distrito se niegue a entregar a la Federación el 10 % de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 sobre todo el recaudo, por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, con el argumento de que es una situación que afecta el principio de moralidad administrativa, como llega a objetar la Secretaría Distrital de Hacienda, al entenderlo como un manejo de los recursos públicos que desvía el interés general en favor del ente asociativo. Esto no es así porque, en primer lugar, es el mismo legislador el que lo ha dispuesto; en segundo lugar, porque la Federación Colombiana de Municipios solo puede destinar ese 10 % al ejercicio de su función pública como gestora del SIMIT, al tratarse de un gasto decretado para dicha función. Y, en tercer lugar, porque los excedentes fiscales que resulten de un superávit frente al gasto ejecutado por la Federación Colombiana de Municipios, son recursos que deben regresar a su titular, que es la entidad territorial; esto, en virtud de las garantías que emanan del artículo 362 constitucional ya mencionado y, en especial, a través de

⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia C-127 del 22 de abril de 2020.

los principios de autonomía territorial⁷¹ y el principio de unidad de caja⁷²; por supuesto, aplicados de forma relativa, habida cuenta de la destinación específica que tienen estos recaudos.

17. A esta última conclusión también se puede llegar a través de la aplicación analógica, que deben hacer las entidades territoriales, de las disposiciones generales en materia de planeación nacional; como lo ordenan los artículos 353 de la Constitución⁷³, así como el 104⁷⁴ y el 109⁷⁵ del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Sobre esta materia, igualmente se ha pronunciado la Corte Constitucional:

El Constituyente, al insertar el término "en lo que fuere pertinente" dentro del texto del artículo 353 de la Constitución, reconoció las diferencias que existen y tienen que darse entre un presupuesto Nacional, con una mayor cantidad de variables y rubros y los presupuestos locales. También supuso que los propósitos de unos y otros podían ser distintos en razón de las tareas que la Constitución encomienda a cada uno de los niveles. En resumen, esta utilización indirecta de los principios de la Ley es un reconocimiento a todo aquello que tendrán los presupuestos locales y seccionales de diverso y propio, esto es, de autónomo. Se trata de una aplicación condicionada a que los principios nacionales y constitucionales sean operantes por presentarse las condiciones para ello. En donde no exista materia para su aplicación quedará el campo libre para la iniciativa local que se expresará en las normas orgánicas Departamentales y Municipales.

Lo que se predica de los principios constitucionales, con mayor razón debe decirse de los principios orgánicos de rango legal, que también se aplicarán en lo pertinente, es decir, en tanto sean compatibles con el sustrato al cual se les está superponiendo. La adaptación de los principios superiores, constitucionales o legales, a los ámbitos territoriales siempre conllevará una operación reductiva y de aproximación a un campo menos amplio y de conversión para servir propósitos distintos.

El sentido natural de esta aplicación analógica será servir de pauta para las disposiciones orgánicas tanto Departamentales como Municipales, que regularán la expedición de otras ordenanzas y acuerdos en materia presupuestal anual. Así se

⁷¹ Corte Constitucional, sentencia C-533 del 24 de mayo de 2005: "La Corte ha explicado de otra parte que uno de los derechos que integran el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía territorial corresponde a la facultad de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos y ello por cuanto sin este poder carecería de sentido el derecho a gobernarse por autoridades propias, pues es evidente que los actos de gobierno implican, en la mayoría de los casos, decisiones sobre gasto público y si éstas les están prohibidas aquellos se verían reducidos a un catálogo mínimo que afectaría el núcleo esencial de la autonomía territorial".

⁷² Velasco Ulloa, Orlando. Gestión financiera y presupuestal municipal, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2018, p. 266: "El Art. 16 del Decreto 111 consagra el principio de unidad de caja para un manejo óptimo de los fondos públicos. Según dicha norma todos los dineros, cualquiera sea su proveniencia (inclusive los excedentes y rendimientos financieros) se funden en una caja común y de ella se podrán destinar a las exigencias de gastos que a diario se requieran".

⁷³ Constitución Política de Colombia: "Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto".

⁷⁴ Decreto 111 de 1996: "Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto".

⁷⁵ Decreto 111 de 1996: "Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente (...)".

ejercerá una función de manera autónoma, pues serán autoridades locales las que, adoptando los principios constitucionales y legales, expedirán la norma orgánica, la cual a su vez les servirá de base para expedir los presupuestos anuales. Lo específico, lo propio de los principios y bases que nutrirán las normas orgánicas de los presupuestos territoriales, vendrá dado por la aplicación analógica. Si los principios fueran exactamente los plasmados en el nivel nacional, o si su aplicación fuere idéntica, se estarían gobernando los asuntos locales con instrumentos y con principios nacionales, lo que sería igual a anular la originalidad propia de esos ámbitos territoriales.

El resultado es armónico con lo preceptuado y buscado por el constituyente. Los entes territoriales tendrán la posibilidad de imprimir un sello propio a procedimientos por demás estandarizados y aceptados por la doctrina. Se preservan así los dos grandes valores del régimen territorial, la autonomía y la unidad, en este caso la unidad económica en su vertiente presupuestal⁷⁶.

17.1. Pues bien, aplicando este ejercicio de analogía o adaptación de las normas, se tiene que, en materia presupuestal, a la Federación Colombiana de Municipios, debido a su naturaleza jurídica, se le aplican las disposiciones que rigen los establecimientos públicos, conforme a la regla establecida en el artículo 4 del Decreto 111 de 1996⁷⁷:

Artículo 4o. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos del orden nacional.

Así, se observa que en el Estatuto Orgánico de Presupuesto hay dos disposiciones relevantes en torno a los excedentes que reportan los establecimientos públicos:

Artículo 16. Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1. Los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales.

Parágrafo 2. Los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la Dirección del Tesoro Nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley. Exceptúanse los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de

⁷⁶ Corte Constitucional, sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992.

⁷⁷ Sobre la aplicación del artículo 4 del Estatuto Orgánico de Presupuesto frente a las asociaciones entre entidades públicas, véase: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 9 de noviembre de 2006, rad. 1766.

prestaciones sociales de carácter económico.

(...)

Artículo 31. Los recursos de capital comprenderán: los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

Parágrafo. Las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata este artículo.

17.2. Lo anterior es útil para concluir que los excedentes de liquidez que presente la Federación Colombiana de Municipios, en lo que tiene que ver con lo recibido para la administración del SIMIT por recaudos hechos en la jurisdicción del Distrito Capital u otra entidad territorial, son de propiedad de estos entes locales, al ser los propietarios de los ingresos provenientes de las multas. Lo que obliga a la Federación a retornar los montos en exceso a sus propietarios, ya que el “*propósito de trasladar las utilidades y excedentes del sector descentralizado al sector central es la de juzgar las funciones públicas por sus fines*”⁷⁸.

17.3. E igualmente, la entrega del señalado porcentaje no genera en sí misma una vulneración de la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, como también llegó a afirmar la Secretaría Distrital de Hacienda, pues lo dicho anteriormente no obsta para que el Distrito Capital acuerde mecanismos de eficiencia y celeridad en la gestión presupuestal, que le permitan en virtud de principios como los ya mencionados de la autonomía territorial y el de unidad de caja, por ejemplo, recuperar anticipadamente los recursos excedentes que le pertenecen –evitando así movimientos o transacciones financieras adicionales o innecesarias, a la hora de retornar las sumas de la Federación a la respectiva entidad territorial que sean posibles prever como excedentes—. Resultando esto en operaciones eficientes⁷⁹ en

⁷⁸ Velasco Ulloa, Orlando. *Gestión financiera y presupuestal municipal*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2018, p. 394.

⁷⁹ Ley 136 de 1994: “Artículo 5. Principios rectores de la administración municipal. La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:

(...)

b) *Eficiencia: Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios*

torno a la gestión distrital de los recursos con destinación específica, y dando así una aplicación a los principios mencionados, como verdaderos “*mandatos de optimización*”⁸⁰. Y estas gestiones, por supuesto, deben también realizarse bajo estrictos criterios que obedezcan principios como los de imparcialidad, coordinación y responsabilidad, a fin de que no se le produzca disminución alguna en su patrimonio propio a la Federación Colombiana de Municipios.

18. Ahora bien, de todo lo dicho vale la pena aclarar entonces que lo percibido por la Federación Colombiana de Municipios no se trata de una renta que le pertenezca a ella, como lo afirma en el escrito de apelación, sino que el titular de los dineros que se recaudan por multas, en la jurisdicción de Bogotá, es el mismo Distrito. E igualmente, la apelante trae de presente el concepto n.º 1589 del 5 de agosto de 2004, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil en donde se concluye que todos los recursos provenientes del recaudo de multas son del orden nacional y, en esa medida, que los excedentes reportados por la Federación pertenecen al Tesoro Nacional; sin embargo, por tratarse de un concepto dictado en ejercicio de funciones consultivas, no ostenta carácter jurisdiccional y lo allí expresado no tiene efectos de cosa juzgada, ni constituye precedente vinculante al cual esta autoridad deba sujetarse.

Además, en concepto reciente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ya reconoció la naturaleza endógena de los recursos originados en las multas:

El párrafo 2 del art. 159 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, señala que: «las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción. [...]». (Resalta la Sala)

De esta manera, el legislador creó una renta propia a favor de las entidades territoriales que, como lo ha precisado la Corte Constitucional, es de fuente endógena, porque el producto recaudado dentro de su respectiva jurisdicción entra directamente a su presupuesto y no al Presupuesto General de la Nación.

Como lo precisó esta Sala en otra oportunidad, «los dineros que ingresan a los entes territoriales por pago de multas por infracciones de tránsito constituyen un ingreso

a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.

En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del municipio”.

⁸⁰ Alexy, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. Barcelona, Ed. Gedisa, 1997, p. 75: “...los principios son mandatos de optimización. En tanto tales, son normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas. Esto significa que pueden ser realizados en diferente grado y que la medida de su realización depende no sólo de las posibilidades fácticas sino también jurídicas”.

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-SDH y SDM
Medio de control: Reparación directa

corriente no tributario de destinación específica, al estar dirigidos, por mandato legal, a un fin determinado»⁸¹.

19. Por otra parte, conforme a lo expuesto en esta sentencia, la Sala tampoco acoge la postura de las demandadas, en el sentido de entender como una contraprestación el porcentaje decretado para que la Federación Colombiana de Municipios desarrolle su gestión. Ya que, de todo lo expuesto con anterioridad, se observa que dicha proporción del recaudo sobre las multas de tránsito no es un valor o suma de dinero que se entrega a la Federación como contraprestación por el ejercicio de una función pública, sino un reconocimiento de los gastos en que ella debe incurrir para el ejercicio de la función asignada.

19.1. En este punto también hay que mencionar las sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, que se han traído a colación a lo largo del proceso: la de Sección Primera del 5 de mayo de 2016⁸²; la de Sección Tercera del 9 de julio de 2018⁸³ y las de Sección Quinta del 10 de febrero de 2006⁸⁴ y 23 de agosto de 2018⁸⁵. Los fallos anteriores han sido aludidos porque en ellos se utiliza la palabra ‘contraprestación’ u otra similar. No obstante, las decisiones no

⁸¹ Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 1 de julio de 2020, rad. 2433.

⁸² Radicado 11001-03-24-000-2010-00330-00. Medio de control de nulidad simple. Resolvió sobre la legalidad de la Resolución 000584 de 2010 expedida por el Ministerio de Transporte, por la cual se dictaron disposiciones relacionadas con los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002. La Sala centró su análisis en el supuesto desconocimiento de normas superiores y la falta de competencia para expedir el acto administrativo y consideró que la Resolución no contravenía la Ley en los términos demandados, por lo que decidió negar las pretensiones de la demanda.

⁸³ Radicado 25000-23-26-000-2006-02259-01(38422). Acción de reparación directa. Resolvió sobre la reclamación que la Unión Temporal SIMIT Distrito Capital hacia en la demanda contra el Distrito Capital de Bogotá, con el fin de que este le transfiriera el 10 % de lo recaudado por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito. La Sala centró su análisis en el presupuesto de la legitimación en la causa y encontró que las pretensiones tenían base en un contrato de concesión preexistente, celebrado por la Unión Temporal y la Federación Colombiana de Municipios; a partir de lo cual decidió confirmar la sentencia de primera instancia, que había declarado probada la falta de legitimación en la causa por activa y por pasiva.

⁸⁴ Radicado 5000-23-26-000-2005-00093-01. Acción de cumplimiento. Resolvió sobre la demanda instaurada por la Federación Colombiana de Municipios en contra el Distrito Capital de Bogotá, la Secretaría de Hacienda Distrital, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y el Fondo de Educación y Seguridad Vial, con la finalidad de que se les ordenara a estas el cumplimiento de los artículos 10 y 160 de la Ley 769 de 2002 y, en consecuencia, transfirieran los recursos de que tratan tales normas. La Sala centró su análisis en el lleno de los requisitos exigidos para que prospere la acción de cumplimiento y encontró que la acción era improcedente porque la entrega del porcentaje reclamado establecía un gasto con cargo al presupuesto del Distrito Capital de Bogotá que debería ser ejecutado por la Secretaría de Hacienda Distrital, esto entendiendo que *“las multas son verdaderas rentas que ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, independiente de que la ley les haya asignado una destinación específica”* y que, el ordenar a la autoridad de Hacienda Distrital la entrega de los recursos reclamados por la Federación, comportaría un movimiento presupuestal que no resultaría posible ordenar al juez de cumplimiento, conforme a la causal de improcedencia establecida en el parágrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 –el cual indica que no se podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos–; en consecuencia, decidió rechazar por improcedente la acción instaurada.

⁸⁵ Radicado 25000-23-24-000-2011-00322-01. Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Resolvió sobre la reclamación hecha por la Federación Colombiana de Municipios en contra del Distrito Capital de Bogotá, con miras a declarar la nulidad de las resoluciones emitidas por el Fondo de Seguridad vial en Liquidación (FONDATT), en las que se rechazó la reclamación de acreencias solicitadas por la Federación, tanto con cargo a sumas y bienes excluidos de la masa liquidatoria como con cargo a la misma. La Sala centró su análisis en el juicio de legalidad de los actos administrativos, encontrando que no existió irregularidad alguna en el trámite dado por el agente liquidador a la reclamación presentada por la Federación y, en consecuencia, decidió confirmar la sentencia de primera instancia, que había negado las pretensiones de la demanda.

fueron tomadas por el Consejo de Estado en su labor de unificación jurisprudencial, en los términos del artículo 270 CPACA, y, además, de la lectura de cada una de ellas, se advierte que el uso de este vocablo corresponde a “expresiones de pasada” o “consideraciones incidentales” a las que la doctrina y la jurisprudencia, por influencia del *Common Law*⁸⁶, les han dado el nombre de *obiter dictum*, correspondiendo a los apartes de la sentencia que no pueden ser tenidos como precedente obligatorio⁸⁷.

A lo anterior se suma que en estos fallos las distintas Salas se ocuparon de una controversia diferente a la reclamación de un supuesto daño antijurídico en los términos presentados aquí por la Federación Colombiana de Municipios, y en ellos el problema jurídico planteado no buscaba desentrañar la verdadera naturaleza jurídica de ese 10 por ciento que menciona el artículo 10 de la Ley 769 de 2002. De manera que el uso de la palabra ‘contraprestación’ en las decisiones referidas, se hizo mediante expresiones traídas al paso, que no son vinculantes para esta Sala.

19.2. Ahora bien, retomando el presente asunto, en relación con la supuesta ‘contraprestación’ en cabeza de la Federación Colombiana de Municipios, es necesario hacer un apunte relevante, admitiendo la respetada opinión del doctrinante Álvaro Tafur Galvis, para aclarar que “*en principio, en cada caso ha de quedar librada a la discrecionalidad del legislador la determinación de la condición remunerada o no que acompañe la atribución de la función*”⁸⁸. Esto ocurre así porque el ejercicio de funciones públicas por asignación directa del legislador no trae aparejado un deber de asunción bajo remuneración, ni siquiera el de una bilateralidad al fijar la tarea que se realizará en colaboración:

Para asignar funciones públicas a los particulares, la Constitución no exige que ellos expresen su consentimiento previamente. En el caso de las cámaras de comercio, por ejemplo, es evidente que una de éstas no podría negarse a llevar el registro mercantil, del mismo modo que un ciudadano sólo puede excusarse de cumplir la función de jurado electoral cuando tenga causa justa, prevista en la ley. En síntesis, la ley puede asignar funciones públicas a los particulares, sin obtener su previo consentimiento.

Tampoco exige la Constitución que la ley establezca una específica retribución para el particular que ejerza funciones públicas. Al fin y al cabo, ésta es una forma de "participar en la vida política, cívica y comunitaria", que es uno de los deberes a que

⁸⁶ López Medina, Diego. *El derecho de los jueces*. Bogotá, ed. Legis, 2013, pp. 216 y ss.

⁸⁷ Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de abril de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-00731-00.

⁸⁸ Tafur Galvis, Álvaro. *Las personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y el Estado*. Bogotá, ed. Ibáñez, 2017, p. 285.

se refiere el artículo 95 de la Constitución. En el caso de los comerciantes que recaudan el impuesto al valor agregado (IVA), y en el de quienes, al hacer un pago, retienen en la fuente, la ley no ha previsto una retribución por tal gestión, porque ésta es, sencillamente, un deber de participación, conexo con la actividad que ellos desarrollan.

Cumplir así este deber, sin una específica retribución, no quebranta la justicia ni la equidad: por el contrario, las realiza, porque es una expresión de la solidaridad social. Y no puede afirmarse, en general, que el ejercicio de la función pública represente un perjuicio para el particular, porque no lo hay en el servicio a la comunidad. Sólo podría haberlo si la función asignada implicara una carga excesiva, desproporcionada, y contraria, por lo mismo, a la equidad y a la justicia⁸⁹. (Resalta la Sala).

20. Precisamente, para finalizar las consideraciones de la Sala en torno al daño, con base en esto último debe mirarse la posición de damnificada de la Federación Colombiana de Municipios como demandante en reparación directa, en particular, analizando si se le causó un detrimento en su patrimonio propio durante el ejercicio de la función pública a ella asignada. Ello con el objeto de estudiar si se acredita la existencia de un daño, pues, como se dijo a partir de la sentencia precitada, en sí mismo el ejercicio de una función pública no representa un perjuicio, sino cuando esto implica “una carga excesiva, desproporcionada, y contraria, por lo mismo, a la equidad y a la justicia”⁹⁰.

20.1. De esta manera, conforme lo indicado en otro aparte de esta decisión, para que el daño exista debe ser cierto, es decir, que su existencia sea real, demostrada sin duda alguna; pudiendo ser actual o futuro, pero, de ningún modo, eventual o hipotético. Así, descendiendo al caso concreto, la Sala advierte que la Federación Colombiana de Municipios no allegó al plenario ningún elemento de prueba tendiente a demostrar que había sufrido un déficit o un detrimento de su propio patrimonio; y se entiende, porque la demandante parte del error de considerarse a sí misma como dueña de los dineros que percibe para el ejercicio de su función, soportando en ello su reclamo, y llegando incluso a asegurar que los entes territoriales “únicamente tienen la calidad de tenedores por cuenta ajena”⁹¹ de los recursos que considera suyos. No obstante, en esta decisión quedó suficientemente decantado que estos dineros le pertenecen al Distrito Capital.

Igualmente, desde la misma sección probatoria del escrito de demanda, se observa

⁸⁹ Corte Constitucional, sentencia C-091 del 26 de febrero de 1997.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Samai, índice 154. Primera instancia, p. 27.

que los medios de prueba solicitados buscan identificar la cantidad específica del recaudo que ha obtenido el Distrito Capital por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, así como el valor del 10 por ciento derivado de dichos ingresos. Pretendiendo con ello exponer la cifra acumulada que “*el Distrito ha retenido sin justificación*”⁹². Adicionalmente, del total de las pruebas decretadas y practicadas por el tribunal de primera instancia, no es posible constatar la existencia de un detrimento en el patrimonio propio de la demandante.

20.2. En conclusión, dentro del proceso no se acreditó que la Federación Colombiana de Municipios sufrió un detrimento en su patrimonio propio en desarrollo del ejercicio de la función pública que a ella le fue asignada por el legislador. Es decir, no se demuestra que la demandante sufrió una carga excesiva, desproporcionada, y contraria, por lo mismo, a la equidad y a la justicia, como consecuencia de la no entrega del 10 % de lo recaudado directamente por el Distrito Capital de Bogotá, por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito dentro de su jurisdicción.

Así las cosas, como no se logra probar la existencia cierta de un detrimento patrimonial sufrido por la Federación Colombiana de Municipios, como administradora del Sistema Integrado de Información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT) –en específico, se insiste, por la no obtención de los montos correspondientes al 10 % del recaudo de multas y sanciones por infracciones de tránsito en la jurisdicción del Distrito Capital–, la Sala considera que la demandante no probó el daño alegado. En consecuencia, procederá a confirmar el fallo del *a quo* en este aspecto.

iv. De la colaboración de las partes para la práctica del dictamen pericial

21. En el Código General del proceso, el legislador promovió la solidaridad de las partes en relación con la actividad probatoria, incluyó la regla de la carga dinámica de la prueba y otorgó destacada importancia a la garantía del ‘derecho a probar’ o ‘derecho a la prueba’ como componente esencial del debido proceso⁹³. Y en virtud ello ordenó cargas procesales a las partes, como la de facilitarles a los peritos los

⁹² Folio 31, c. 1.

⁹³ Corte Constitucional, sentencia C-099 del 17 de marzo de 2022.

medios necesarios para el desempeño de su cargo, según lo dispuesto en el artículo 233 del Código (que en lo básico conserva la redacción del antiguo artículo 242 del CPC⁹⁴):

Artículo 233. Deber de colaboración de las partes. Las partes tienen el deber de colaborar con el perito, de facilitarle los datos, las cosas y el acceso a los lugares necesarios para el desempeño de su cargo; si alguno no lo hiciere se hará constar así en el dictamen y el juez apreciará tal conducta como indicio en su contra.

Si alguna de las partes impide la práctica del dictamen, se presumirán ciertos los hechos susceptibles de confesión que la otra parte pretenda demostrar con el dictamen y se le impondrá multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales.

PARÁGRAFO. El juez deberá tener en cuenta las razones que las partes aduzcan para justificar su negativa a facilitar datos, cosas o acceso a los lugares, cuando lo pedido no se relacione con la materia del litigio o cuando la solicitud implique vulneración o amenaza de un derecho propio o de un tercero.

21.1. De la norma se desprenden graves consecuencias por la inobservancia de esta carga procesal. Materia en donde la doctrina es la que ha ofrecido mayor análisis de su aplicación, llegando a advertir cómo en este artículo se regulan dos situaciones⁹⁵:

- (i) La primera, ubicada en un contexto en donde el perito sí llegó a elaborar el dictamen, pero bajo situaciones en donde no obtuvo colaboración para que se le facilitaran los datos, las cosas y el acceso a los lugares que eran necesarios para realizar la verificación de los hechos materia de la prueba; cuestiones sobre las que el perito deja constancia en el dictamen. Aquí la parte incurre en una conducta antiprocesal, que el juez apreciará como indicio en su contra.
- (ii) Y una segunda hipótesis, que comprende la no elaboración del dictamen porque al perito se le impidió la práctica del mismo. La parte incurre entonces

⁹⁴ Decreto 1400 de 1970, Código de Procedimiento Civil: “Artículo 242. Deber de colaboración de las partes. (Modificado por el artículo 1, numeral 112 del Decreto 2282 de 1989). Las partes tienen el deber de colaborar con los peritos, de facilitarles los datos, las cosas y el acceso a los lugares que ellos consideren necesarios para el desempeño de su cargo; si alguno no lo hiciere se hará constar así en el dictamen y el juez apreciará tal conducta como indicio en su contra, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 39.

Si alguna de las partes impide la práctica del dictamen, los peritos lo informarán al juez, quien le ordenará facilitar la peritación; si no lo hiciere, la condenará a pagar honorarios a los peritos y multa de cinco a diez salarios mínimos mensuales. Tal conducta se apreciará como indicio en su contra”.

⁹⁵ Véase: Azula Camacho, Jaime. *Manual de derecho procesal*. T. 6, Bogotá, ed. Temis, 2020, p. 330; Álvarez Gómez, Marco Antonio. *Ensayos sobre el Código General del Proceso* T. 3, Bogotá, ed. Temis, 2017, p. 280 y Parra Quijano, Jairo. *Manual de Derecho Probatorio*. Bogotá, ed. Librería Ediciones del Profesional, 2007, p. 648.

en una conducta desleal, por la cual se presumirán ciertos los hechos susceptibles de confesión que la otra parte pretendía demostrar con el dictamen y, además, pesará sobre ella una multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales.

21.2. Por lo anterior, en esta norma el legislador otorga una facultad correctiva al juez, como manifestación del poder sancionatorio del Estado⁹⁶. Lo que explica la proporcionalidad de las sanciones impuestas para cada uno de los dos supuestos que trae el artículo; sumado a la advertencia previa de que trata el artículo 229 del CGP cuando determina que el juez podrá disponer sobre la adopción de medidas para facilitar la actividad del perito designado por la parte que lo solicite y ordenar a la otra parte prestar la colaboración para la práctica del dictamen, *“previniéndola sobre las consecuencias de su renuencia”*. A lo que también se agrega la interpretación restrictiva que debe hacerse de las disposiciones de esta norma, por cuanto las sanciones que tipifica el artículo 233 del CGP se predicán respecto de la falta de colaboración de las partes hacia el perito –de manera que si se configura otro supuesto, como el caso de una falta de colaboración de una parte hacia otra, las sanciones a imponer no estarían cobijadas por esta norma y sería necesario, por ejemplo, acudir a otras facultades correctivas del juez, como las desarrolladas en el artículo 44 del CGP–.

21.3. Así, teniendo en cuenta que existe un deber procesal de las partes a la hora de facilitarles a los peritos los medios necesarios para el desempeño de su cargo, las facultades correctivas del juez se justifican *“en razón del interés público en la función de la prueba”*⁹⁷, sobre todo si se parte del *“hallazgo de la verdad como principio inspirador del derecho a la prueba”*⁹⁸, ya que:

*[U]na de las formas en la que se satisface la verdad en el proceso como forma de justicia, es precisamente obligando a las partes a cumplir con sus cargas procesales, y así al juez a honrar dicha obligación. Por eso no es razonable sostener que tras perder la oportunidad procesal de aportar una prueba al expediente se configura una afectación desproporcionada del propósito constitucional del derecho a la prueba (hallar la verdad y con base en ella adjudicar derechos), cuando ello tiene como causa el incumplimiento de uno de los medios para ello, cual es el establecimiento de cargas procesales en materia probatoria*⁹⁹.

⁹⁶ Sobre el tema, ver: Corte Constitucional, Auto 190 del 24 de febrero de 2022.

⁹⁷ Devis Echandía, Hernando. *Teoría general de la prueba judicial*. T. 2, Bogotá, ed. Temis, 2017, p. 402.

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-099 del 17 de marzo de 2022.

⁹⁹ Ibid.

21.4. Sin embargo, el artículo 233 en comento, también otorga garantías al posible infractor. En el párrafo se precisa que el juez debe “*tener en cuenta las razones que las partes aduzcan para justificar su negativa a facilitar datos, cosas o acceso a los lugares, cuando lo pedido no se relacione con la materia del litigio o cuando la solicitud implique vulneración o amenaza de un derecho propio o de un tercero*”. Lo que igualmente permite asegurar la existencia de una protección a los derechos de quien se mira como posible incumplido, frente al deber de colaboración en la práctica del dictamen pericial.

La colaboración al perito por parte de la demandante en el caso concreto

22. Ahora es necesario hacer referencia a la conducta que tuvo la Federación Colombiana de Municipios frente a la práctica de la peritación solicitada por la Secretaría Distrital de Hacienda. Así, esta prueba fue solicitada en la contestación de la demanda¹⁰⁰, con el propósito de complementar una prueba trasladada que también se pidió tener en cuenta¹⁰¹, buscando con ello demostrar que la Federación ha ejecutado sin ningún déficit financiero la operación y administración del SIMIT y que, por el contrario, dicha administración le generó excedentes operacionales. Esta prueba fue decretada por el Tribunal de primera instancia en audiencia inicial del 4 de mayo de 2022, de la siguiente manera:

iii) Prueba Pericial

Con el propósito de complementar la prueba trasladada antes solicitada, en punto al periodo contable auditado, solicitó DECRETAR la práctica de un DICTAMEN PERICIAL sobre la contabilidad y estados financieros de la FCM, y la UNION TEMPORAL SIMIT para establecer su situación económica y financiera desde el 1 de agosto de 2014 y hasta la fecha de presentación del respectivo informe, donde se puede explicar en detalle al menos los siguientes puntos:

a) Monto total y detallado de los ingresos estatutarios de la Federación Colombiana de Municipios, desde el 1 de agosto de 2014 y hasta la fecha de presentación del informe.

b) Monto total y detallado de los egresos estatutarios de la Federación Colombiana

¹⁰⁰ Folio 217, c. 1.

¹⁰¹ La Secretaría Distrital de Hacienda solicitó tener como prueba trasladada “*el dictamen pericial, junto con todas sus aclaraciones, adiciones y complementaciones, presentado en el proceso No. 110013331019-2009-00448-00, acción popular seguida en contra de la Federación Colombiana de Municipios. Con este dictamen pericial realizado a la contabilidad de la FCM, se determinan los ingresos que dicha entidad privada sin ánimo de lucro ha percibido por la administración y funcionamiento del SIMIT, para demostrar que en lo que tiene que ver con el periodo auditado esto es entre el año 2003 y hasta el 31 de julio de 2014, el sistema se operó sin ningún déficit financiero, y, por el contrario, dicha administración generó excedentes operacionales por TREINTA MIL DOCE MILLONES OCHOCIENTOS QUINCE MIL CIENTO TREINTA PESOS M/CTE (\$30,012,815,130,17)...*”. Prueba que fue decretada en audiencia inicial del 4 de mayo de 2022 (Samai, índice 49. Primera instancia).

de Municipios, desde el 1 de agosto de 2014 y hasta la fecha de presentación del informe.

c) Monto total y detallado de los ingresos por concepto del 10% de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, desde el 1 de agosto de 2014 hasta la fecha de presentación del Informe.

d) Monto total y detallado de los gastos generado en la administración y operación del SIMIT, durante los ejercicios contables comprendidos entre el 1 de agosto de 2014 y la fecha de presentación del informe.

e) Monto total y detallado de los excedentes operacionales que ha generado la administración del SIMIT entre el 1 de agosto de 2014 y la fecha de presentación del informe.

f) Monto total y detallado de los rendimientos financieros que se han generado entre el 1 de agosto de 2014 y la fecha de presentación del informe.

Para la práctica de esta prueba, solicitó comedidamente designar un perito de la lista de auxiliares de la justicia a costa de la parte a la que representa, experto contable y/o financiero, para que elabore el informe y sea sustentado en la audiencia correspondiente. Anotó que por ser un dictamen sobre un aspecto que tiene absoluta reserva como la contabilidad de una persona jurídica, el dictamen no es posible aportarlo con la contestación de la demanda, pero si es anunciada su necesidad en esta oportunidad.

Además de lo anterior, solicitó conminar a la parte demandante para que preste toda su colaboración, proporcionando el acceso y facilitando toda la información que sea necesaria para completar la práctica del dictamen solicitado

Decisión del Despacho: Estima que la prueba es pertinente por lo que será decretada. Sin embargo, no se designará un perito de la lista de auxiliares de la justicia y será carga de la parte demandada escoger al perito y aportar el dictamen dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de esta audiencia. Una vez ocurrido ello, las partes podrán controvertirlo en los términos de ley.

(...)

Secretaría Distrital de Hacienda: En uso de la palabra solicitó que se ampliara el término para la práctica de la prueba pericial, por cuanto el término de veinte (20) días hábiles es muy corto para su consecución, por lo cual deben contarse desde que la FCM le otorgue la información al perito (...)

Decisión del Despacho: Reconsidera su decisión con respecto al término para entregar el dictamen pericial, y para ello se ampliará, otorgando en principio un término inicial de treinta (30) días hábiles, reiterando que la Federación Colombiana de Municipios debe colaborar en la obtención de esta prueba conformidad [sic] con el CGP, término que podrá ser ampliado a solicitud de parte (...)¹⁰²

22.1. Posteriormente, a través de memorial del 16 de junio de 2022¹⁰³, la Secretaría de Hacienda solicitó el otorgamiento de un plazo adicional para la elaboración de la prueba, argumentando que la Ley 996 de 2005, conocida como la Ley de garantías, para ese período electoral, inició a regir a partir del día 29 de enero de 2022 y en

¹⁰² Samai, índice 49. Primera instancia.

¹⁰³ Samai, índice 62. Primera instancia.

virtud de su prórroga, debido a la segunda vuelta presidencial, la restricción para la contratación terminaría el día siguiente a los comicios del 19 de junio de 2022; por lo que afirma que debido a la vigencia de la referida Ley de garantías, que cubre a las Entidades de carácter público, no había sido posible efectuar aún la contratación del perito para este propósito. Así, con auto del 17 de junio de 2022¹⁰⁴, el Tribunal concedió un término adicional de 30 días al plazo para allegar el dictamen pericial.

22.2. El 19 de julio de 2022¹⁰⁵, en respuesta negativa a petición radicada por el apoderado de la Secretaría de Hacienda, la Federación Colombiana de Municipios no accedió a entregar información, considerando necesario el nombramiento del perito para que sea este quien realice la solicitud documental requerida para rendir su concepto, pues las facultades del perito no podrían ser asumidas por un tercero. Además, objetó que el apoderado de la demandante hubiera hecho requerimientos adicionales a los establecidos en el decreto de la prueba por parte del Tribunal: igualmente, resaltó: “*no nos estamos oponiendo ni al perito, ni a la pericia, sino al método*”. Y también indicó que el CPACA contiene una regla especial en su artículo 222 (modificado por la Ley 2080 de 2021), que faculta a las entidades para que mediante contratación directa seleccionen los expertos que atenderán la prueba pericial requerida en un proceso judicial y sin las restricciones establecidas en la Ley 996 de 2005.

22.3. El 29 de julio de 2022¹⁰⁶, el señor Luis Ernesto Forero Bejarano radicó escrito dirigido al Tribunal, en el que se presentó como contador público y perito designado por la demandada, e informó la necesidad de solicitar a la Federación Colombiana de Municipios y al SIMIT los informes contables anuales desde el 1 de agosto de 2014 hasta el 31 de julio de 2022. Con auto del 1 de agosto de 2022¹⁰⁷, el Tribunal le recordó al perito designado que no se necesita su reconocimiento en ese momento procesal y que la información debía solicitarla directamente a la Federación, “*organismo que debe cumplir con la colaboración para la realización del dictamen so pena de las sanciones y consecuencias de ley*”, por ello requirió a las partes para que cumplieran con la “*carga probatoria impuesta de manera integral*”.

¹⁰⁴ Samai, índice 64. Primera instancia.

¹⁰⁵ Samai, índice 68. Primera instancia.

¹⁰⁶ Samai, índice 69. Primera instancia.

¹⁰⁷ Samai, índice 70. Primera instancia.

22.4. El 5 de agosto de 2022¹⁰⁸, la Secretaría Distrital de Hacienda solicitó otorgar una prórroga para la elaboración del dictamen, asegurando que desde el 1 de agosto de 2022 el perito requirió información a la Federación Colombiana de Municipios y como prueba de ello adjuntó el documento de petición con radicado de la Federación, de fecha 1 de agosto de 2022, suscrito por Luis Ernesto Forero Bejarano. El 8 de agosto de 2022¹⁰⁹, la Federación presentó memorial de oposición a la solicitud de prórroga, señalando que el término para presentar el dictamen es perentorio y que la Secretaría de Hacienda estaba pretendiendo desconocer el artículo 117 del CGP, buscando habilitación de términos *“bajo condiciones contrarias a las dispuestas por el Legislador y al margen de los derechos del debido proceso y las formas propias del juicio, que viciarían la actuación al prorrogar un nuevo plazo”*. Y, dejó sentado que el señor Luis Forero ya era un contratista conocido por la Secretaría Distrital de Hacienda, pues *“ya había actuado con esta Secretaría para la pericia presentada ante el Juzgado 19 Administrativo de Bogotá”*.

22.5. El 9 de agosto de 2022¹¹⁰, en escrito firmado por Luis Ernesto Forero Bejarano, el perito se dirigió al Tribunal manifestando lo siguiente:

1. El 29 de julio de 2022, se firmó el acta de iniciación del contrato 220436.
2. Mediante oficio del 1º de agosto de 2022, radiqué en la sede de la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, la solicitud de información contable desde el 1 de agosto de 2014 hasta el 31 de julio de 2022 de la FCM y de la Dirección Nacional SIMIT.
3. El día 4 de agosto de 2022 a las 3.10 pm, recibí en mi correo electrónico el oficio FCM-S-2022-006800-SG-500 firmado por el Dr. Norman Julio Muñoz Muñoz, Secretario General, donde me manifiesta que los puntos 1, 2, y 3 de mi solicitud, están disponibles en las instalaciones de la FCM, como también los funcionarios que servirán de enlace para adelantar las investigaciones y la labor de auditoría. (Anexo oficio).
4. El día 5 de agosto, en las horas de la noche abrí mi correo electrónico, enterándome de dicho oficio, el cual lo contesté por el mismo medio a las 12.35 am (medianoche), donde les informaba: *“que el 8 de agosto de 2022 en las horas de la mañana estaré en su despacho, recibiendo la información”*.
5. A las 8.30 am del 8 de agosto de 2022, llegué a la sede de la FCM con el fin de recoger la información solicitada por mí, siendo atendido por la Doctora Diana Lorena Espitia Sarmiento, Coordinadora del Grupo Jurídico, quien me manifestó que no me la entregaría, argumentando que el apoderado de la FCM había solicitado que no me entregara la información contable hasta que su Despacho definiera lo solicitado por él en su oficio de fecha 8 de agosto de 2022.

¹⁰⁸ Samai, índice 71. Primera instancia.

¹⁰⁹ Samai, índice 73. Primera instancia.

¹¹⁰ Samai, índice 74. Primera instancia.

6. En vista de lo anterior, se elevó un acta de visita, la cual anexo al presente oficio.

Y en el mismo escrito, respecto al pronunciamiento de la Federación del 8 de agosto de 2022, expresó:

1. *Quien pide la prórroga soy yo como perito, porque a la fecha de mi solicitud (agosto 4 de 2022) no había recibido información contable alguna por parte de la FCM, y que según el apoderado de la parte demandante no me la entregarían hasta tanto no estuviera posesionado ante su Despacho.*

2. *No es cierto lo que afirma el apoderado de la parte demandante en el sentido que ya había actuado con la SHD, desconociendo que el primer informe pericial que realicé, fui nombrado y posesionado por el Juzgado 19 Administrativo de Bogotá; tanto la Federación Colombiana de Municipios y La Secretaría de Hacienda de Bogotá fueron las partes activa y pasiva las cuales me entregaron la información contable que les solicité para realizar mi informe pericial; razón por la cual no tuve injerencia con ninguna de las partes.*

3. *Como Puede informar el apoderado de la parte demandante, que la SHD incumplió al no haber presentado la prueba pericial, si la FCM a la fecha de este informe (9 de agosto de 2022), no me ha entregado la información contable de la Federación Colombiana de Municipios y de la Dirección Nacional SIMIT, siendo la base primordial para elaborar el informe pericial.*

Adicionalmente, insistió en que la información contable solicitada por él es el soporte para realizar el informe pericial. Por lo que solicitó disponer un término fijo a la Federación Colombiana de Municipios para la entrega de la totalidad de la información contable solicitada por él y además conceder, a partir de esa fecha, 30 días para elaborar el informe pericial.

22.6. Con auto del 12 de agosto de 2022¹¹¹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió la solicitud de prórroga, por un plazo adicional de 30 días. Señaló que esto respondía a la necesidad de la práctica de la prueba pericial y se hacía teniendo en cuenta que, desde la audiencia inicial, se le advirtió a la Federación Colombiana de Municipios su deber de colaborar con la Secretaría de Hacienda Distrital para la obtención del dictamen pericial, pero dicha colaboración aún no había sido proporcionada por la demandante.

Contra esta providencia, el 18 de agosto de 2022, la Federación Colombiana de Municipios interpuso recurso de reposición¹¹², y en subsidio apelación, reiterando los argumentos expuestos en su oficio del 19 de julio de 2022 y en el memorial de oposición a solicitud de prórroga del 8 de agosto de 2022. Por su parte, con auto

¹¹¹ Samai, índice 76. Primera instancia.

¹¹² Samai, índice 81. Primera instancia.

del 31 de agosto de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó la providencia recurrida y rechazó por improcedente el recurso de apelación¹¹³.

A su vez, contra este auto confirmatorio, el 9 de septiembre de 2022 la Federación interpuso recurso de reposición, en subsidio de queja¹¹⁴. Mediante proveído del 19 de septiembre de 2022¹¹⁵, el Tribunal decidió no reponer el auto recurrido y concedió el recurso de queja. El 12 de octubre de 2022¹¹⁶, el Tribunal instaló y desarrolló la audiencia de pruebas, pero decidió suspenderla teniendo en cuenta que la práctica del dictamen pericial no podía continuar hasta tanto el Consejo de Estado resolviera el recurso de queja. A su turno el Consejo de Estado, a través de auto del 2 de mayo de 2023¹¹⁷, estimó bien denegado el recurso de apelación contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 12 de agosto de 2022.

22.7. Mediante providencia del 16 de enero de 2024¹¹⁸, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió obedecer lo dispuesto por el Consejo de Estado y empezar a contar el término de 30 días adicionales para que la Secretaría de Hacienda Distrital allegara el dictamen pericial decretado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la providencia. También, para la continuación de la audiencia de pruebas, fijó la fecha del 4 de abril de 2024.

No obstante, con memorial presentado el 9 de febrero de 2024¹¹⁹, la Federación Colombiana de Municipios comunicó al Tribunal la formulación de recusación en contra del perito Luis Ernesto Forero Bejarano. En su concepto, se configuraba un conflicto de intereses porque el mismo experto en contabilidad había rendido dictamen pericial sobre la misma materia en del proceso con radicado No. 11001333101920090044800, adelantado en primera instancia ante el Juzgado 19 Administrativo de Bogotá, contra la Federación Colombiana de Municipios y en el que el Distrito Capital de Bogotá actuó en calidad de demandante.

Con oficio del 16 de febrero de 2024¹²⁰, la Secretaría Distrital de Hacienda se pronunció sobre la formulación de la recusación objetando las consideraciones de

¹¹³ Samai, índice 86. Primera instancia.

¹¹⁴ Samai, índice 90. Primera instancia.

¹¹⁵ Samai, índice 94. Primera instancia.

¹¹⁶ Samai, índice 104. Primera instancia.

¹¹⁷ Radicación No. 25000-23-36-000-2018-00086-02(69192). Samai, índice 9.

¹¹⁸ Samai, índice 115. Primera instancia.

¹¹⁹ Samai, índice 132. Primera instancia.

¹²⁰ Samai, índice 133. Primera instancia.

la demandante y destacando que todo obedece a la actitud obstaculizadora y conflictiva encabezada por la Federación desde el decreto de la prueba pericial. A su turno, el 22 de febrero de 2024¹²¹, se allegó pronunciamiento del perito Luis Ernesto Forero Bejarano sobre la recusación formulada, en el que aseguró que las afirmaciones de la demandante eran inconsistentes y resaltó la falta de colaboración de esta para suministrar la información por él requerida. Posteriormente, con memorial del 28 de febrero de 2024¹²², la Secretaría Distrital de Hacienda solicitó dar aplicación a las sanciones dispuestas en el artículo 233 del CGP, en virtud de la *“actitud demostrada por la parte demandante dentro del presente asunto”*. Solicitud que fue reiterada con memorial del 2 de abril de 2024¹²³.

22.8. El 4 de abril de 2024¹²⁴ se celebró diligencia de continuación de audiencia de pruebas, en la que el despacho relacionó las actuaciones surtidas para la práctica de la prueba pericial y resolvió: *“dado que no fue allegado el dictamen, no se insiste en el recaudo de la prueba pericial decretada”*.

23. Ahora bien, retomando el problema jurídico, conforme a todo el historial de actuaciones que se acaba de detallar, para la Sala resulta claro que la demandante nunca estuvo dispuesta a brindar colaboración al perito. Lo anterior se desprende de la actitud evidentemente entorpecedora frente a la práctica del dictamen pericial, que llevó finalmente a que este no se tuviera en cuenta a la hora del cierre probatorio, habilitando al juzgador a aplicar las sanciones tipificadas en el artículo 233 del CGP. No obstante, la Federación Colombiana de Municipios argumenta, en su apelación, que no hubo falta de colaboración de parte suya.

23.1. Primero resulta necesario aclarar que, en virtud del principio de interpretación restrictiva, el artículo 233 del CGP sanciona la falta de colaboración de las partes hacia el perito, como ya se indicó en esta decisión. Lo que descarta aquellos argumentos de la recurrente dirigidos a justificar su conducta en un momento anterior a la designación del mismo –como la oposición a su forma de contratación o el de no facilitarle la información al apoderado de la Secretaría de Hacienda porque estaría asumiendo funciones del experto a designar–. También, si en gracia de discusión se acogiera la postura de la Federación en relación con la

¹²¹ Samai, índice 134. Primera instancia.

¹²² Samai, índice 135. Primera instancia.

¹²³ Samai, índice 139. Primera instancia.

¹²⁴ Samai, índice 140. Primera instancia.

perentoriedad de los términos dispuesta por el artículo 117 del CGP¹²⁵, lo cierto es que la primera solicitud de prórroga acogida por el Tribunal fue hecha en favor de la Secretaría Distrital de Hacienda y la segunda se justificó en la súplica hecha por el perito, como se vio en los antecedentes expuestos, por lo que no se configuraría el supuesto; a más de la facultad que tiene el juez, conforme al artículo 229 del CGP¹²⁶, de brindar colaboración para facilitar la actividad del perito.

23.2. Es de resaltar que desde el 1 de agosto de 2022 el perito solicitó a la Federación Colombiana de Municipios la información requerida para el desempeño de su cargo, pero esta se negó a ello e incluso dilató ese deber con todos los mecanismos procesales que consideró tener a su disposición. En un principio manifestó que el plazo para la entrega de la información dejaba los actos periciales por fuera de la prórroga otorgada –cuando evidentemente dicha solicitud no comportaba una sorpresa para la demandante, puesto que no se solicitó información diferente a la tratada desde la audiencia inicial, e incluso en la petición del abogado de la Secretaría de Hacienda por ella rechazada; a más de que no le es dable a la parte el definir cuánto tiempo puede necesitar el experto para rendir concepto–.

Luego se negó a entregar la información mientras no se resolviera su oposición a la segunda prórroga decretada por el Tribunal. Y al final, después de que el Concejo de Estado hubiera resuelto en su contra el recurso de queja, el argumento para negar la entrega de la información cambió, fundándose en un supuesto conflicto de intereses por parte del perito designado. Esto último, a pesar de que ya había transcurrido más de un año y medio desde que tuvo conocimiento de la persona que había sido designada como perito.

¹²⁵ Ley 1564 de 2012: “Artículo 117. *perentoriedad de los términos y oportunidades procesales. Los términos señalados en este código para la realización de los actos procesales de las partes y los auxiliares de la justicia, son perentorios e improrrogables, salvo disposición en contrario.*

El juez cumplirá estrictamente los términos señalados en este código para la realización de sus actos. La inobservancia de los términos tendrá los efectos previstos en este código, sin perjuicio de las demás consecuencias a que haya lugar.

A falta de término legal para un acto, el juez señalará el que estime necesario para su realización de acuerdo con las circunstancias, y podrá prorrogarlo por una sola vez, siempre que considere justa la causa invocada y la solicitud se formule antes del vencimiento”.

¹²⁶ Ley 1564 de 2012: “Artículo 229. *Disposiciones del juez respecto de la prueba pericial. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá disponer lo siguiente:*

1. Adoptar las medidas para facilitar la actividad del perito designado por la parte que lo solicite y ordenar a la otra parte prestar la colaboración para la práctica del dictamen, previniéndola sobre las consecuencias de su renuencia.

2. Cuando el juez decrete la prueba de oficio o a petición de amparado por pobre, para designar el perito deberá acudir, preferiblemente, a instituciones especializadas públicas o privadas de reconocida trayectoria e idoneidad”.

23.3. Por las razones anteriores, la Sala considera evidente que la Federación Colombiana de Municipios ejerció todos los mecanismos a su disposición para obstaculizar la realización del dictamen pericial, y no cumplió con su deber de colaborar para la práctica del mismo sino que desarrolló una conducta que le impidió al experto la posibilidad de rendir concepto. A su turno, los argumentos que ofreció la demandante para justificar su conducta, no están dirigidos a evitar la vulneración o amenaza de un derecho propio o de un tercero, ni a demostrar que la información solicitada no encontraba relación con la materia del litigio. Y, además, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca le advirtió en repetidas ocasiones sobre las consecuencias de su renuencia.

En consecuencia, la Sala observa que la aplicación de la multa por parte del *a quo* se ajustó a derecho y, en esa medida, procederá a confirmarla. Igualmente, no está demás advertir que la multa deberá ser pagada por la Federación Colombiana de Municipios con dineros provenientes de su propio patrimonio, al tratarse de una sanción que busca penalizar económicamente al infractor.

23.4. De manera adicional, encuentra la Sala que en el fallo recurrido no se consideró *“procedente presumir ciertos los hechos que la Secretaría Distrital de Hacienda pretendía demostrar con el dictamen decretado, dado que no son susceptibles de confesión, puesto que la Federación Colombiana de Municipios, por la naturaleza de sus afiliados, se entiende que es una entidad pública”*¹²⁷. Al respecto, la Sala acoge el criterio adoptado por el Tribunal, en tanto el artículo 217 de CPACA¹²⁸ al que alude –que se expresa en los mismos términos del artículo 195 del CGP¹²⁹– es preciso tenerlo en cuenta en los casos en los que la demandada sea una entidad pública¹³⁰.

¹²⁷ Samai, índice 148. Primera instancia, p. 81.

¹²⁸ Ley 1437 de 2011: “Artículo 217. Declaración de representantes de las entidades públicas. No valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas.

Sin embargo, podrá pedirse que el representante administrativo de la entidad rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos que a ella conciernan, determinados en la solicitud. El Juez ordenará rendir informe dentro del término que señale, con la advertencia de que si no se remite en oportunidad sin motivo justificado o no se rinde en forma explícita, se impondrá al responsable una multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes”.

¹²⁹ Ley 1564 de 2012: “Artículo 195. Declaraciones de los representantes de personas jurídicas de derecho público. No valdrá la confesión de los representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas.

Sin embargo, podrá pedirse que el representante administrativo de la entidad rinda informe escrito bajo juramento, sobre los hechos debatidos que a ella conciernan, determinados en la solicitud. El juez ordenará rendir informe dentro del término que señale, con la advertencia de que si no se remite en oportunidad sin motivo justificado o no se rinde en forma explícita, se impondrá al responsable una multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smlmv)”.

¹³⁰ Al respecto, véase un caso similar sobre la no aplicación de una confesión presunta contra la Asociación

v. De las agencias en derecho impuestas

24. El ejercicio de los derechos en el marco de un proceso judicial causa erogaciones económicas, propias de los costos que genera la prestación del servicio público esencial de la administración de justicia y de los desembolsos hechos por quienes se hallan en pugna, como medida necesaria para buscar el amparo de sus intereses. Teniendo en cuenta las anotadas circunstancias, las costas procesales surgen como una manera de reintegrar los gastos que debieron sufragarse a lo largo del litigio¹³¹ y que son reembolsados con cargo a la parte que resulte vencida en el proceso judicial, “*en favor de quien triunfó en el litigio*”¹³². Sobre esta materia, la Corte constitucional ha dicho lo siguiente:

Según un importante sector de la doctrina procesal colombiana, las costas pueden ser definidas como aquella erogación económica que corresponde efectuar a la parte que resulte vencida en un proceso judicial. Esta carga económica comprende, por una parte, las expensas, es decir, todos aquellos gastos necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados (honorarios de peritos, impuestos de timbre, copias, gastos de desplazamiento en diligencias realizadas fuera de la sede del despacho judicial, etc.) y, de otro lado, las agencias en derecho, correspondientes a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento, las cuales –vale la pena precisarlo– se decretan en favor de la parte y no de su representante judicial¹³³.

24.1. El artículo 365 del CGP señala que hay lugar a condenar en costas a la parte vencida en un proceso o a quien se resuelve desfavorablemente el recurso. El artículo 361 del mismo Código establece que las costas “*están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso de proceso y por las agencias en derecho*”. Estas últimas, son determinadas con base en las tarifas que para el efecto establece el Consejo Superior de la Judicatura, a través de instrumentos como el vigente Acuerdo n.º PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, en donde se define que “*las agencias en derecho corresponden a una contraprestación por los gastos en que se incurre para ejercer la defensa legal de los intereses dentro de un trámite judicial, en atención a la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente*”. En particular, sobre este componente de las costas procesales, el máximo tribunal constitucional ha

Colombiana de Municipios: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 25 de agosto de 2022, rad. 5633-2018.

¹³¹ Al respecto, véase: Chioyenda, Giuseppe. *La Condena en Costas*. Madrid, Biblioteca de la Revista de Derecho Privado, serie b.-vol VI, 1928.

¹³² Corte Constitucional, sentencia C-480 del 26 de octubre de 1995

¹³³ Corte Constitucional, sentencia C-539 del 28 de julio de 1999.

expresado:

Aunque las agencias en derecho representan una contraprestación por los gastos en que la parte incurrió para ejercer la defensa judicial de sus intereses, es el juez quien, de manera discrecional, fija la condena por este concepto con base en los criterios establecidos en el artículo 393-3 del Código de Procedimiento Civil (tarifas establecidas por el Ministerio de Justicia o por el colegio de abogados del respectivo distrito y naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el representante judicial o la parte que litigó personalmente). Dicha condena no corresponde, necesariamente, a los honorarios efectivamente pagados por la parte vencedora a su apoderado¹³⁴.

24.2. Como se deriva de las citas anteriores, las agencias en derecho corresponden a los gastos en que ha debido incurrir la parte vencedora dentro de un proceso judicial, para efectos de costear los servicios del profesional en derecho que ejerce la defensa de sus intereses en el litigio o, en su defecto, para obtener el reembolso de los gastos a los que se vio abocada la misma parte cuando intervino personalmente en el ejercicio del litigio.

24.3. De allí que resulte necesario distinguir entre la capacidad para ser parte y la capacidad para comparecer al proceso. Donde vale la pena remitirnos a las consideraciones que ha planteado esta Sección en sentencia de unificación:

Por un lado, la capacidad para ser parte hace referencia a la posibilidad de ser sujeto de la relación jurídico-procesal, esto es, constituir uno de los dos extremos de la litis, a saber, demandante o demandado. Esta condición proviene de la capacidad jurídica que se le atribuye a la personalidad, en otras palabras, la que tienen las personas, naturales, jurídicas o las ficciones habilitadas por la ley (v.gr. art. 2º ley 80 de 1993), para ser parte de cualquier relación jurídica. Así pues, la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, llamada capacidad de goce, es el género de la capacidad para ser parte en el proceso, que no es más que una especie de aquélla.

(...)

En este orden de ideas, en lo que se refiere al proceso contencioso administrativo, se pueden constituir como partes, las personas jurídicas de derecho público, pues su capacidad para ser parte del proceso proviene de su personería jurídica, a contrario sensu, las entidades u órganos que carecen de tal atributo no pueden ser parte procesal, salvo que exista una ley que autorice de manera expresa su habilitación procesal (v.gr. entidades señaladas en el artículo 2º de la ley 80 de 1993).

(...)

Por otro lado, la capacidad para comparecer al proceso es el equivalente procesal de la capacidad de ejercicio del derecho sustancial. Se refiere a la aptitud de la persona para actuar, válidamente, en el proceso, y esto implica, acudir a él por sí

¹³⁴ Ibid.

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-SDH y SDM
Medio de control: Reparación directa

mismo y ejecutar los actos procesales propios de aquél. Por regla general, quien tiene capacidad para ser parte, por ser persona, la tiene para comparecer al proceso por sí mismo, por tanto, lo que interesa para este presupuesto procesal son los eventos de su ausencia, que coinciden con los casos en los que no se tiene la capacidad para celebrar actos jurídicos, ejemplo de ellos son los menores de edad, los interdictos y las demás personas que se tipifican en los supuestos fácticos de los artículos 1503 y 1504 del Código Civil Colombiano. En efecto, en estos eventos no se cuenta con la legitimatio ad processum, como también es conocida esta clase de capacidad procesal, por cuanto la persona no puede acudir al proceso directamente, pues es necesario que lo haga a través de su representante legal¹³⁵.

Ahora bien, en lo que concierne a las personas jurídicas, de naturaleza pública o privada, siempre deberán acudir al proceso por medio de su representante legal, no obstante, esto no significa que carezcan de legitimación para actuar por sí mismas, y que su capacidad procesal deba ser suplida por su representante. Es claro que las personas jurídicas son constructos autorizados por el Derecho y dotados de plena capacidad para ser sujetos autónomos de derechos y obligaciones, empero, como sólo existen en el mundo del derecho, deben valerse necesariamente de personas naturales para el ejercicio de todos sus actos, sin perjuicio de su autonomía como sujetos jurídicos independientes.

Esta distinción permite comprender la regulación dispuesta por el legislador en el artículo 159 del CPACA¹³⁶, en donde se permite que los sujetos que tengan capacidad para comparecer al proceso obren como demandantes, demandados o intervinientes. E igualmente el artículo 160 del CPACA¹³⁷ les reconoce a los comparecientes el derecho de postulación.

24.4. Ahora bien, de acuerdo con los razonamientos expuestos, solamente pueden

¹³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación del 25 de septiembre de 2013, rad. 20420.

¹³⁶ Ley 1437 de 2011: “Artículo 159. Capacidad y representación. Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.

La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

El Presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con la Rama Legislativa; y el Director Ejecutivo de Administración Judicial la representa en cuanto se relacione con la Rama Judicial, salvo si se trata de procesos en los que deba ser parte la Fiscalía General de la Nación.

En los procesos sobre impuestos, tasas o contribuciones, la representación de las entidades públicas la tendrán el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales en lo de su competencia, o el funcionario que expidió el acto.

En materia contractual, la representación la ejercerá el servidor público de mayor jerarquía de las dependencias a que se refiere el literal b), del numeral 1 del artículo 2° de la Ley 80 de 1993, o la ley que la modifique o sustituya. Cuando el contrato o acto haya sido suscrito directamente por el Presidente de la República en nombre de la Nación, la representación de esta se ejercerá por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Las entidades y órganos que conforman el sector central de las administraciones del nivel territorial están representadas por el respectivo gobernador o alcalde distrital o municipal. En los procesos originados en la actividad de los órganos de control del nivel territorial, la representación judicial corresponderá al respectivo personero o contralor”.

¹³⁷ Ley 1437 de 2011: “Artículo 160. Derecho de postulación. Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa.

Los abogados vinculados a las entidades públicas pueden representarlas en los procesos contenciosos administrativos mediante poder otorgado en la forma ordinaria, o mediante delegación general o particular efectuada en acto administrativo”.

tener la calidad de partes quienes ostentan también la calidad de persona y quienes tienen habilitación legal que los capacita como parte procesal. No obstante, en materia de condena en costas, no se puede tener un estricto apego a este concepto cada vez que se alude a los gastos sufragados por 'la parte', sino que se debe aplicar una idea más sencilla y entenderse parte como aquel que interviene en el litigio; en palabras de Chiovenda, "*partes son aquellos entre quienes tiene lugar el pleito; o más concretamente: es parte todo aquel que pide o contra el cual se pide en juicio una declaración de derecho*"¹³⁸.

Esto es así ya que, para ser un compareciente, no resulta inescindible tener la calidad de parte procesal en los términos expresados más arriba, ni tampoco se necesita tener una personalidad jurídica reconocida para efectos de intervenir en el juicio e incurrir en gastos, como el pago de honorarios al abogado que lo represente, "*se trata, pues, de restituir los desembolsos realizados por quienes presentaron una demanda o fueron llamados a juicio y salieron favorecidos del debate procesal*"¹³⁹. Así entonces, en virtud del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, en relación con la condena en costas y en especial cuando se trata la liquidación de las agencias en derecho, léase 'parte' como aquel sujeto que comparece o litiga en el proceso.

La fijación de agencias en derecho en el caso concreto

25. Este punto no merece mayor análisis, porque si bien la Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Distrital de Movilidad pertenecen a la misma persona jurídica Distrito Capital de Bogotá, en este proceso intervinieron de forma independiente en ejercicio de su capacidad para comparecer al juicio. Además, fungieron separadamente como demandadas e hicieron uso independiente de su derecho de postulación, que les significó gastos dentro del litigio a cada una de ellas, como el de los honorarios a los abogados que las representaron. Y se agrega que el numeral 7 del artículo 365 del CGP dispone que "*si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones*". En consecuencia, la Sala confirmará la condena de agencias en derecho realizada por

¹³⁸ Chiovenda, Giuseppe. *La Condena en Costas*. Madrid, Biblioteca de la Revista de Derecho Privado, serie b.-vol VI, 1928, p. 251.

¹³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-102 del 12 de febrero de 2003.

el Tribunal de primera instancia.

IV. Costas en segunda instancia

26. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por el Código General del Proceso. Reiterando lo expuesto sobre esta cuestión en el aparte anterior, el artículo 365 del CGP señala que hay lugar a condenar en costas a la parte vencida en un proceso o a quien se resuelve desfavorablemente el recurso. Por su parte, el artículo 361 del CGP establece que las costas *“están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso de proceso y por las agencias en derecho”*.

El numeral 8 del artículo 365 ibidem dispone que *“solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*. Asimismo, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 366 del mismo estatuto, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere.

En atención a lo dispuesto en el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, del Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda, la Sala fijará las agencias en derecho en la segunda instancia, que estarán a cargo de la parte demandante en la suma equivalente a un (1) S.M.M.L.V., es decir, por valor de un millón cuatrocientos veintitrés mil quinientos pesos (\$1.423.500), la cual se reconocerá en favor de las demandadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 30 de agosto de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de acuerdo con la parte motiva de esta

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187)
Demandante: Federación Colombiana de Municipios
Demandado: Distrito Capital de Bogotá-SDH y SDM
Medio de control: Reparación directa

sentencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la Federación Colombiana de Municipios en favor del Distrito Capital de Bogotá-Secretaría Distrital de Hacienda y el Distrito Capital de Bogotá-Secretaría Distrital de Movilidad. Y fijar las agencias en derecho de segunda instancia en la suma de millón cuatrocientos veintitrés mil quinientos pesos (\$1.423.500) a cargo de la parte actora.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Aclara voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el [link https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador](https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador). Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. **Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.**



VF

JAML