



## Sentencia 33 de 2008 0

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO TREINTA y CINCO (35) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO

JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C.

SECCIÓN TERCERA.

Bogotá D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil ocho (2008)

Expediente: A. P. 2007- 0033

Accionante: FERNANDO TORRES Y ALBERTO BRAVO CORTES.

Accionados: MINISTERIO DEL TRANSPORTE, BOGOTÁ D. C. y FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS.

ACCIÓN POPULAR

DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, SU FUNCIÓN PÚBLICA y LAS FACULTADES COMPETENCIALES DEL JUEZ PARA DECIDIR EL DERECHO

La Constitución Política que fundó el Estado colombiano, creó el Poder Público, y a su vez, a la Rama Judicial como un instrumento que lo integra<sup>1</sup>, atribuyéndole el ejercicio de la Administración de Justicia<sup>2</sup>, como una parte de la función pública, encargada de hacer efectivo y real los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la ley<sup>3</sup> y las demás normas jurídicas; con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional.

La Administración de Justicia como verdadera función pública<sup>4</sup> está integrada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces; las Autoridades de los pueblos indígenas<sup>5</sup> los Jueces de paz<sup>6</sup>, y el Congreso de la República frente a determinadas funciones judiciales<sup>7</sup>. También lo hace la denominada Justicia Penal Militar, pero, únicamente para juzgar a "los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y solo por delitos cometidos en relación con el mismo servicio"<sup>8</sup>, aunque ella no integra la Rama Judicial del Poder Público<sup>9</sup>.

Así las cosas, el Juez es un servidor público, al servicio de la comunidad y el Estado<sup>10</sup>, cuyas actuaciones son públicas y permanentes, autónomas e independientes, y en sus decisiones prevalece el derecho sustancial; encargado de realizar la justicia a la luz del plexo axiológico que informa la Constitución Política y la Ley, como un valor Superior que guía la acción de la Rama Judicial encargada de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, dentro del marco del Estado Social y Democrático de Derecho, a fin de lograr la convivencia pacífica entre los colombianos<sup>11</sup>.

Por lo tanto, el Juez treinta y cinco (35) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. en obediencia a las potestades jurídicas constitucionales y legales que se le atribuyen, procede a resolver el conflicto jurídico decidiendo el derecho, en el caso de la referencia.

### I. ANTECEDENTES

Los accionantes formulan la siguiente,

#### 1. PRETENSIÓN

"PRIMERA: DECLARAR, que el DISTRITO CAPITAL- Alcaldía Mayor de Bogotá vulnera el Derecho Colectivo de la Moralidad Administrativa previsto en el literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, al negarse a girar a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS la totalidad del porcentaje del diez por ciento (10%) de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, para que esta última lo utilice en la implementación y mantenimiento del sistema Público Integrado de Multas y Sanciones de Tránsito."

"SEGUNDA: ORDENAR, al DISTRITO CAPITAL -Alcaldía Mayor de Bogotá- hacer el pago efectivo a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS del diez por ciento (10%) de las multas y sanciones impuestas a los infractores del tránsito en la ciudad de Bogotá, desde el seis (6) de noviembre de dos mil dos (2002), fecha en que entró en vigor la Ley 769 de 2002, hasta la fecha en que sea fallado este asunto, independientemente si las multas fueron pagadas por los contraventores en el Distrito Capital o en otros municipios, suma que a la fecha es de más de Veinticuatro mil millones de pesos (\$24.000.000.000. 000) Mcte".

"TERCERA: REQUERIR, a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, para que demande del DISTRITO CAPITAL no solo el cobro del diez por ciento (10%) del valor recaudado por multas y sanciones en otros Municipios de Colombia, por infracciones cometidas en la ciudad de Bogotá, sino también que este porcentaje sea aplicable a las infracciones pagadas voluntariamente."

"CUARTA: DISPONER, que el MINISTERIO DE TRANSPORTE, para coadyuvar con la eficacia de los artículos 10, 11 Y 159 del Código Nacional de Transito, acate lo dispuesto en el parágrafo único del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006."

"QUINTA: RECONOCER, el incentivo económico de que trata el artículo 40 de la Ley 472 de 1998."

La parte actora respalda la pretensión con base en los siguientes:

## 2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

"HECHOS, ACCIONES Y OMISIONES QUE MOTIVAN LA PETICIÓN.

1. Con Acuerdo Distrital 5 del dos (2) de mayo de mil novecientos noventa y uno (1991), el Consejo de Bogotá, autorizó al Alcalde Mayor de Bogotá para afiliar al Distrito Especial de Bogotá a la Federación Colombiana de e Municipios.

2. "Mediante Acta No. 4 del 2 de septiembre de 1994, emitida por el Consejo Ejecutivo Federal, se aprueban las propuestas de las cuotas de sostenimiento para la Federación Colombiana de Municipios categorizadas por poblaciones y salarios mínimos vigentes."

3. "El Distrito Capital con Resolución 538 del cinco (5) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá, Autorizó el pago a favor de la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, cuota de la ciudad de Bogotá, Distrito Capital a dicha Federación, por concepto de sostenimiento correspondiente de dicho organismo, con lo cual se legitima la inclusión de la ciudad de Bogotá en la misma."

4. "El artículo 10 de la Ley 769 de 2002, creo el Sistema Integrado de Información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Transito, el cual tiene como objeto contribuir al mejoramiento de los ingresos de los Municipios, autorizando 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 transito (SIMIT), por lo cual percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado. (Lo resaltado es fuera de texto)"

5. "La señora ERIKA MARIA MURCIA CELEDON, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, la cual fue decidida por la Corte constitucional, mediante Sentencia C-385 de 2002: Declarando EXEQUIBLE el citado artículo 10, salvo en la expresión "o en aquellas donde la Federación lo considere necesario" en la que si fue declarado INEXEQUIBLE.

6. El Legislador en los artículos 10 Y 11 de la Ley 769 de 2002, AUTORIZÓ a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS DE COLOMBIA, para implementar y mantener actualizado el Sistema Integrado de Información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Transito; sin embargo la extinta SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ, se negó a entregar la base de datos que contenía la información necesaria para poner en funcionamiento el aludido sistema, al punto que la puesta en marcha se postergó por varios meses, hasta que por la vía de la acción de Cumplimiento, la jurisdicción le ordenó al Distrito Capital entregar la base de datos"

7. *Ante la negativa del DISTRITO CAPITAL en hacer entrega de la base de datos de deudores de multas y comparendos, LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, promovió ante la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Acción de cumplimiento 2003-2509, con la cual le ordenaron a dicho organismo cumplir con la Ley y entregar la base de datos."*

8. *"La sentencia a que hace referencia el acápite que antecede, fue apelada ante el Consejo de Estado por la extinta Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá, pero la máxima Corporación con fallo del trece (13) de febrero de dos mil cuatro (2004)- Proceso AC 03-2509, confirmó en su integridad lo decidido por la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca."*

9. *El DISTRITO CAPITAL- a través de la Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá, tuvo que entregar la información de los deudores de multas y comparendos, a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, tal y como consta en Oficio No S-J11-6468 de mayo seis (6) de dos mil seis (2006). En el momento esta controversia jurídica la discusión era sobre la entrega del sistema de información de multas y comparendos o la entrega de la información allí consignada."*

10. El señor Ministro del Interior y de justicia, formuló consulta ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para que se determinara el momento a partir del cual se debe pagar a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIO, el porcentaje del diez por ciento (10%) de la multas por infracciones de tránsito establecido en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, precisara la base que debe tenerse en cuenta para liquidar dicho porcentaje y la destinación de los excedentes que resulten de la gestión encomendada a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS. Las preguntas son transcritas, así:

\*"¿El porcentaje de participación que en cuantía del diez por ciento (10%) de las multas y sanciones por infracciones de tránsito establece la Ley 769 de 2002 a favor de la Federación colombiana de municipios, se causa a partir de la vigencia de la ley?"

\*"¿O de la fecha en que se puso en operación el sistema?"

\*"¿O a partir de la fecha de en que el organismo de tránsito desee entregar la información de sus infractores de tránsito?"

\*La ley 769 de 2002 se refirió, para efectos de la aplicación del 10 por ciento de la administración del SIMIT; a las multas de tránsito en general (aquellas impuestas en la República de Colombia) o solo se refirió, a las que se paguen por fuera de la sede del organismo de tránsito que la impuso?..."

11. El Consejo de Estado, a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante concepto 1589 del 5 de agosto de 2004, definió las inquietudes del señor Ministro del interior y de Justicia, indicando entre otras cosas que el diez por ciento (10%) a que hacía referencia la Ley 769 de 2002, era causado desde el momento en que entró a regir la norma (Noviembre 6 de 2002), y comprendía todas las multas en general incluyendo las pagadas en el Distrito Capital, como en otras ciudades.

12. "El diez (10) de febrero de dos mil seis (2006), la Sala de lo contencioso Administrativo -Sección Quinta- del consejo de Estado, profirió sentencia de segunda instancia dentro de la Acción de Cumplimiento No. 2005-0093, instaurada por la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, la cual perseguía el pago de las sumas adeudadas por el DISTRITO CAPITAL, siendo rechazada y no evaluada de fondo por adolecer de requisitos de procedibilidad."

13. "El diez por ciento (10%) que por Ley le corresponde a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito recaudado por el DISTRITO CAPITAL, desde el dos (2) de octubre de dos mil tres (2003) y hasta el treinta y uno (31) de agosto de 2006, asciende a la suma de diez y siete mil millones seiscientos noventa y dos mil novecientos ocho pesos (\$17.061.692.908)MCTE."

14. Con relación a la vigencia 2002 y 2003, según informe de la Secretaría de Hacienda Distrital, la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, no recibió porcentaje alguno dado que en criterio del DISTRITO CAPITAL, este organismo no inició labores en el momento en que entró en vigor la norma; olvidando que ello ocurrió porque esta tuvo que acudir a una acción de cumplimiento a efectos de que la Secretaría de Transito y Transporte de Bogotá, entregara las bases de registro de infractores sin las que aquella no podía operar.

15. Según 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 2003, 2004, 2005, y 2006, incluidas las resoluciones de sanción y comparendos voluntariamente pagados, son los siguientes:

| AÑO  | VALOR             |
|------|-------------------|
| 2003 | 84.958.031.293.51 |
| 2004 | 72.096.437.506.91 |
| 2005 | 73.545.547.996.17 |
| 2006 | 44.259.687.627.05 |

16. Hasta la fecha, el DISTRITO CAPITAL no ha sabido explicar donde están los dineros que corresponden al diez por ciento (10%) de que habla el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, como tampoco ha justificado razonablemente el porque de su negativa a efectuar el pago.

17. Ante esta situación el Ministerio de Transporte ha guardado absoluto silencio y lejos de intervenir a las demás entidades accionadas, se ha constituido en un transgresor más del derecho colectivo de la Moralidad Administrativa, al punto que el párrafo único del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006, le ordena abstenerse de expedir especies venales (rangos de licencias de tránsito, de conducción, placas), a aquellos organismos que no acrediten estar a paz y salvo con el SIMIT, y siendo el DISTRITO CAPITAL el único de los organismos del país renuente al cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, premia su actuar expidiendo estos rangos obrando de manera contraria al principio de legalidad e impidiendo cumplir le a la ciudadanía con el mantenimiento apropiado de un Registro Público de Infractores. El precepto invocado, dice:

"Párrafo único del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006, que a su tenor literal dice: De todas maneras no se autorizara trámite de especies venales a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo por concepto de pagos o contribuciones con el Ministerio de Transporte, el SIMIT o con entidades que hayan recibido por delegación o por Ley funciones en el tránsito."(Lo destacado con negrillas es fuera de texto)

18. La FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, al sustraerse injustificadamente al cobro adeudado por el DISTRITO CAPITAL, afecta los intereses colectivos ya que la información contenida en el registro de conductores infractores se vería afectado por su desactualización y de contera ello impediría cumplir con la finalidad del poder sancionatorio en esta clase de contravenciones que no es otro que el señalado en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002, que hace referencia a la implementación y fortalecimiento de los planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustibles y seguridad vial."

19. En la medida en que el Sistema integrado de información sobre -Multas las Multas y Sanciones por infracciones de Tránsito, administrado por la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, cobra importancia en la medida que mientras los infractores no estén a paz y salvo con todos los organismos de tránsito, no pueden acceder a los trámites de Registro, hasta que paguen las sanciones que le son impuestas y de no existir este mecanismo, sería imposible obtener los recursos para seguridad vial y fortalecimiento de los planes de tránsito."

20. "En Criterio del DISTRITO CAPITAL y del MINISTERIO DE TRANSPORTE los conceptos proferidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado no obligan".

3. "DERECHOS COLECTIVOS OBJETO DE VIOLACIÓN POR LAS ACCIONADAS"

Según los accionantes, el "DISTRITO CAPITAL -Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretarías de Movilidad "antes del mes de enero de dos mil siete (2007) denominada Tránsito y Transporte de Bogotá ", Hacienda, FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS Y MINISTERIO DE TRANSPORTE, TRASGREDEN el Derecho Colectivo de la Moralidad Administrativa previsto en el literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, al no adoptar los mecanismos necesarios para que el diez por ciento (10%) que por multas de tránsito impuestas a los infractores de tránsito del DISTRITO CAPITAL, sean enviados a sus arcas para administrar el Sistema Integrado de información Sobre las multas y Sanciones por infracciones de Tránsito, cuyo fin del sistema es mejorar los ingresos de los Municipios."

#### 4. CONTESTACIÓN

a). -EL MINISTERIO DE TRANSPORTE, por intermedio de apoderada, allegó escrito en el que contestó la demanda (fls. 143 -149 C. Ppal), aduciendo frente a algunos de los fundamentos de la demanda que los accionantes presentaron como hechos: "No me consta"; frente a otros dijo que "Es un hecho relacionado con las actividades propias de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá.";

"Es una apreciación y referencia documental del actor, que no genera controversia."; "Es un hecho relacionado con las actividades propias del Distrito Capital- a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá."; "No es cierto" Prosiguió en su defensa afirmando que se opone a todas las pretensiones. A la PRIMERA. Por ser esta de exclusivo conocimiento del Ente territorial Distrito Capital -Alcaldía Mayor de Bogotá y Federación colombiana de Municipios. A la SEGUNDA. Por ser esta de exclusivo conocimiento del Ente Territorial Distrito Capital -Alcaldía Mayor de Bogotá. A la TERCERA. Por ser esta exclusivo de la Federación colombiana de Municipios. A la CUARTA. En razón a que no hay motivo para coadyuvar con la eficacia de los artículos 10, 11 y 159 y además el ministerio de Transporte está acatando lo dispuesto en el parágrafo único del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006. A la QUINTA. Porque lo contempla ley y es discrecional del Magistrado de conocimiento.

Acota que la Nación -Ministerio de Transporte no ha desconocido ni se ha convertido en un transgresor del derecho colectivo a la Moralidad Administrativa por el hecho de haber guardado silencio frente a la situación presentada entre, el DISTRITO CAPITAL -Alcaldía Mayor de Bogotá y la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, por negarse el primero a girar a la segunda la totalidad del porcentaje del diez por ciento (10%) de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002.

Agrega que, las afirmaciones hechas por los accionantes están faltas de fundamentos fácticos que atentan contra la imagen de su representada, ya que ella no tiene control jerárquico ni de tutela y que el Distrito Capital de Bogotá ni la Federación colombiana de Municipios se encuentran dentro de la estructura orgánica de la Nación -Ministerio de Transporte, ni dentro de las funciones asignadas por la Ley y en la Constitución nacional no está la de intervenir a los organismos de Tránsito del país ni a la Federación colombiana ,de Municipios por no pagar el DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA a la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, el diez por ciento (10%) de las multas y sanciones impuestas a los infractores de tránsito en la ciudad de Bogotá.

Prosigue afirmando que en su representada no recae el "requisito" de constatar que los organismos de tránsito de todo el país se encuentren a paz y salvo por concepto del diez por ciento (10%) que percibe la Federación colombiana de Municipios por la administración del sistema integrado sobre información de multas y sanciones por infracciones de tránsito.

Concluye proponiendo como excepción:

-**"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA"** fundada en que la Nación -Ministerio de Transporte no le compete resolver la litis entre el DISTRITO CAPITAL -Alcaldía Mayor de Bogotá por el giro a favor de la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS de la totalidad del porcentaje del diez por ciento (10%) de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002; ya que, los derechos e intereses colectivos presuntamente transgredidos son de único conocimiento del DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA y en nada compromete al Ministerio del Transporte.

b). -LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL por intermedio de apoderado, contestó la demanda (fls. 165 - 193 C. Ppal), afirmando frente a los hechos, lo siguiente:

-AL HECHO 1: Es parcialmente cierto, y pretende aclararlo invocando extracto de la Sentencia C- 385 de 13 de mayo de 2003 con la que la H. Corte constitucional ejerce el control de constitucionalidad respecto de los artículos 10 Y 11 de la Ley 769 de 2002.

-AL HECHO 2: Afirma no constarle, y que además, ello no tiene incidencia en el asunto que se debate.

-AL HECHO 3: Afirma ser parcialmente cierto, y aclara que el hecho de encontrarse el Distrito voluntariamente afiliado a la federación, ello no la legitima para que el Distrito le transfiera otros conceptos que no tienen ninguna justificación legal.

-AL HECHO 4: Afirma que no es un hecho, sino una transcripción legal.

-AL HECHO 5: Afirma ser Cierto.

A LOS HECHOS: 6, 7, 8 Y 9: afirma que no son completamente ciertos, razón por la cual precisa que, ,el Fondo de Educación y Seguridad ,Vial FONDATT - SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTA D. C., nunca se negó a suministrar la información requerida por la Federación, respecto de las multas y sanciones por infracciones de tránsito, sino que estableció una condición de pago por la entrega de la base de datos, habida cuenta de la inversión que se había hecho para su implantación y puesta en funcionamiento. Ante esta solicitud el FONDATT manifestó que tal información se suministraría a la Federación previo el pago de una contrapartida económica, pues el desarrollo, implementación y actualización de la base de datos habían implicado cuantiosas inversiones de recursos públicos.

Precisó que la Ley 769 de 2002 había autorizado a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado el sistema integrado de información sobre multas y comparendos, labor que desde años atrás venía realizando la Secretaría de Transito y Transportes de Bogotá, por lo cual se contaba con una base de datos de alta confiabilidad, por lo que era justo que la base de datos tuviera algún costo; y que el fallo proferido por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la referida Acción de cumplimiento ordenó el acceso a la base de datos más no la entrega de la base de datos como lo pedía la Federación.

-A LOS HECHOS 10 Y 11: Afirmó que son ciertos; pero aclara que los conceptos no obligan; lo cual se demuestra con los pronunciamientos que hizo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado en la Acción de Cumplimiento No. 2005-0093 en el que difieren del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Así como también difiere de los argumentos expuestos por la H. Corte Constitucional en la Sentencia 385 de 13 de mayo de 2003.

-AL HECHO 12: Afirmó que no es cierto y debe aclararse, en razón a que en febrero de 2005 el señor GILBERTO TORO representante legal de la Federación Colombiana de Municipios inicio Acción de Cumplimiento para que se ordenara al FONDATT destinar los recaudas de infracciones de tránsito percibidos dentro de su jurisdicción, a los fines que la ley 769 de 2002 ordena, esto es, el 90% a los planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial y el 10% restante, se transfiriera a la Federación Colombiana de Municipios para la administración del SIMIT, acción que fue rechazada por improcedente, tras advertir el H. Tribunal que la norma no establece en forma clara y concreta que el porcentaje del 10% deba igualmente reconocerse sobre los montos que las mismas autoridades distritales hayan recaudado, sin mediar la colaboración de la Federación Colombiana de Municipios en la forma señalada por el demandante.

Por su parte el H. Consejo de Estado la consideró improcedente, a pesar que el deber legal existe y en efecto, se encuentra radicado en cabeza de las entidades territoriales, como es el caso del Distrito Capital; por cuanto la entrega del porcentaje reclamado establecería un gasto con cargo al presupuesto del Distrito Capital que debería ser ejecutado por la Secretaría de Hacienda Distrital; lo cual, alteraría el modelo presupuestal elaborado por el constituyente, así como también las competencias y procedimientos que le sirven de soporte. Prosigue alegando que, en cuanto a la afirmación del demandante, referida a que la acción fue rechazada y no evaluada de fondo por adolecer de requisitos de procedibilidad no es cierto, pues tal como consta en los fallos mencionados, tanto el Tribunal como el Consejo de Estado fallaron de fondo la acción, y respecto de la constitución de la renuencia, lo fue solamente en relación con la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.

-AL HECHO 13: Afirmó que no es cierto, pues, el Distrito Capital de Bogotá, en cumplimiento de lo preceptuado por los artículos 10, 11 y 160 de la ley 769 de 2002, le ha cancelado a la Federación Colombiana de Municipios la suma de \$696.269.375,40, con corte 5 de febrero de 2007, por concepto del 10 % que le corresponde a la Federación por la gestión adelantada por ella y que mejoró los ingresos del Distrito por dicho concepto, tal como consta en la certificación expedida por el Tesorero Distrital, que se anexa como prueba.

-AL HECHO 14: Asevera que, no es un hecho sino una apreciación del demandante; y que para el caso de Bogotá D. C. el porcentaje obliga desde el momento en que entra en funcionamiento el sistema, que fue el 16 de junio de 2004, y a partir de esa fecha el Distrito ha cancelado el valor que le corresponde por dicho concepto.

-AL HECHO 15: Asegura que es cierto respecto de las cifras, pero esas sumas fueron recaudadas por el Distrito Capital sin la intervención y gestión de la Federación Colombiana de Municipios a través del SIMIT; por lo que no se le puede exigir el pago del porcentaje, ya que no tendría justificación legal, al no existir contraprestación alguna.

-AL HECHO 16: Aseveró que no es cierto, pues tal como consta en la certificación expedida por el Tesorero Distrital, el Distrito Capital le ha cancelado a la Federación, en virtud de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 la suma de \$696.269.375,40, con corte 5 de febrero de 2007, por concepto del 10% que le corresponde a la Federación por la gestión adelantada por ella y que mejoró los ingresos del Distrito por dicho concepto.

-AL HECHO 17: Asegura que no es cierto.

-A LOS HECHOS 18 Y 19: Afirmó que no son ciertos, pues la función, tal como lo dispone la ley 769 de 2002 la viene cumpliendo la Federación Colombiana de Municipios, entidad que viene percibiendo el 10% de los recaudos por conceptos de multas y sanciones, como contraprestación por los servicios que administra el SIMIT. Que la acción Popular beneficia exclusivamente a la Federación colombiana de Municipios.

-AL HECHO 20: Concluye afirmando que es cierto que los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado no obligan, lo cual, encuentra fundamento en la Sentencia de la Sala plena de la Corte Constitucional No. C-542 de 2005, Exp. D-5480.

Respecto a las pretensiones de la demanda se opone a las mismas toda vez que no se observa que se estén vulnerando los derechos fundamentales denunciados por la parte actora y menos aún que las conductas desarrolladas puedan enmarcarse dentro de potenciales o reales peligros frente a derechos colectivos.

Plantea como excepciones:

1. AGOTAMIENTO DE JURISDICCIÓN fundamentado en que la jurisdicción contencioso administrativa ha sido clara en establecer que no se pueden pretender varios pronunciamientos de distintos jueces sobre un mismo tema, en razón a que, según la demandada, ya el H. Tribunal Contencioso Administrativo y el H. Consejo de Estado se pronunciaron al respecto.
2. COSA JUZGADA, La funda en que el artículo 97 del c. p. c. y los artículos 332 y subsiguientes del mismo ordenamiento jurídico establecen que la sentencia ejecutoriada proferida en un proceso contencioso produce los efectos de cosa juzgada; y que la sentencia dictada en proceso

seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes, por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998; lo mismo que el artículo 7 de la Ley 393 de 1997 respecto de las sentencias expedidas en procesos de acciones de cumplimiento.

Finalmente hace un análisis a cerca de las acciones populares, el daño colectivo, los elementos de la responsabilidad de la administración, la conducta o actuación de la administración, la imputabilidad causal y el nexo causa, para concluir en la inexistencia de vulneración a la moralidad administrativa y la inexistencia del daño.

c). -LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS por intermedio de apoderada, contestó la demanda (fls. 165 -193 C. Ppal), afirmando frente a los hechos, lo siguiente:

-A LOS HECHOS 1, 2 Y 3: afirmó que son ciertos, agregando que la Federación Colombiana de Municipios es una persona jurídica sin ánimo de lucro, de la cual hacen parte todos los municipios de Colombia, incluyendo el Distrito Capital; pero que la afiliación y el pago de cuotas de sostenimiento no les otorgan ninguna diferencia frente a sus deberes para con el SIMIT.

-AL HECHO 4: Afirma que es cierto, y transcribe los artículos 10 y 11 del Código Nal. De Tránsito Terrestre, y extracta el numeral 3.5 de la Sentencia C- 385 de 2003.

-AL HECHO 5: Aduce que es cierto, y agrega que, mediante las sentencias C-385 de 2003, 477 de 2003 la Corte Constitucional declaró exequibles los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 salvo la expresión "todas" y "o en aquellos donde la Federación lo considere necesario".

-A LOS HECHOS 6, 7 Y 8: Argumenta que son ciertos, y relaciona oficio de 31 de octubre de 2003, con el cual, según la accionada, se constituye en renuencia al Distrito Capital. Informa que ante la negativa de la Secretaría de Tránsito de entregar la información relacionada con multas y sanciones por infracciones de tránsito se vio precisada a instaurar acción de cumplimiento ante el Tribunal contencioso de Cundinamarca, Sección Segunda, cuyo fallo ordenó que se entregara la información requerida. Apelada ante el H. Consejo de Estado, quien confirmó el fallo de primera instancia.

-AL HECHO 9: Alega que es parcialmente cierto, por cuanto la información se obtuvo por orden judicial, y mediante oficio No. SJ11-6468 de 6 de mayo de 2004.

-LOS HECHOS 10 Y 11: Aduce que son ciertos, y extracta las conclusiones expresadas por la Sala de Consulta y Servicio civil del H. Consejo de Estado RD: 1.589 de 05 de agosto de 2004, C. P. Dra. Susana Montes Echeverri.

-AL HECHO 12: Alega que es parcialmente cierto; porque el Distrito Capital a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte, hoy movilidad, y la Secretaría de Hacienda han incumplido el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, en cuanto al traslado del porcentaje correspondiente a la FCM quien requirió su pago a través de varios oficios. Ante la negativa de su traslado procedió a interponer Acción de Cumplimiento que el Tribunal rechazó por improcedente, pero nunca afirmó que la Federación no tuviera derecho al pago reclamado.

-AL HECHO 13: Contestó Que no es cierto.

-AL HECHO 14: Afirma que es parcialmente cierto; ya que el incumplimiento de la Ley 769 de 2002 se genera desde su vigencia y no desde la entrega de la información. Que para la instalación del sistema integrado SIMIT, la FCM, incurrió en gastos previos para su implementación, a nivel tecnológico y logístico. Extracta aparte de oficio de 20 de octubre de 2004 remitido a la FCM por la extinta Secretaría de Tránsito y Transporte en el que afirma debe cancelar el porcentaje a que hace referencia el artículo 10 de la ley 769 de 2002.

-AL HECHO 15: Afirma no constarle.

-AL HECHO 16: Afirma no constarle.

-AL HECHO 17: Afirma que es totalmente cierto. Da a conocer la identidad de varios oficios con los cuales a requerido al Ministerio de Transporte para que no expida especies venales a favor de la Secretaría de Tránsito o Movilidad de Bogotá, afirmando que a pesar de ello se les ha expedido.

-AL HECHO 18: Afirma que no es cierto.

-AL HECHO 19: Aduce que no es cierto.

-AL HECHO 20: Alega que es parcialmente cierto; que la negativa ha hacer el traslado del 10% ocasionado un detrimento patrimonial al SIMIT, de carácter público y a cargo de la Nación, pues se ha impedido que cumpla con el cometido para el cual fue creado.

Respecto a las pretensiones afirma que excepto la tercera y la quinta pretensión, las demás son pertinentes.

## 5. TRÁMITE PROCESAL

1. El veinticuatro (24) de enero de dos mil siete (2007), los accionantes ciudadanos Fernando Torres y Alberto Bravo Cortes, en nombre propio radicaron la Acción Popular ante la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá para su reparto; correspondiéndole al Juzgado Treinta y Cinco (35) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá su conocimiento<sup>12</sup>.

2. El veintiséis (26) de enero de dos mil siete (2007), este Despacho admitió la acción Popular, ordenando notificar al señor Ministro de

Transporte, al Alcalde Mayor de Bogotá, y al Presidente de la Federación Colombiana de Municipios concediéndole término de diez (10) días para el ejercicio del derecho de defensa, hacerse parte en el proceso, y para solicitar o allegar pruebas (fls. 133 - 135 Cdo. Ppal.).

3. Notificado el auto admisorio el dieciséis (16) de febrero de dos mil siete (2007), a través de apoderada el Ministerio de Transporte contestó la demanda (fls. 143 a 149) allegando fotocopia de resolución No. 000200 de 4 de febrero de 2004, "Por el cual se implementan mecanismos de control, recaudos y consumo de especies venales"; la ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D. C. por intermedio de apoderado, el catorce (14) de febrero de dos mil siete (2007) dio contestación a la demanda (Fls. 165 -193 Cdo. Ppal.) anexando fotocopia del Acuerdo Distrital No. 5 de dos (2) de mayo de 1991 "Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor de Bogotá para afiliarse al Distrito Especial de Bogotá a la Federación colombiana de Municipio, ala Federación mundial de Ciudades Unidas y se le otorgan otras facultades"<sup>13</sup>; la resolución No. 138 de cinco (5) de marzo de 1999 "Por el cual se autoriza el pago de una cuenta"<sup>14</sup>, fotocopia de Resolución No. 046 de 31 de enero de dos mil dos (2002) "Por el cual se autoriza el pago de la cuota de sostenimiento de Bogotá D.C. a la Federación Colombiana de Municipios para la vigencia fiscal 2002"<sup>15</sup>, Resolución No. 128 de 16 de marzo de dos mil cuatro (2004) "Por el cual se autoriza el pago a la Federación Colombiana de Municipios para la vigencia fiscal 2004 de la cuota de sostenimiento de Bogotá D. C.,",<sup>16</sup>; Certificado de tesorería No. SH-633-0336-07 en el cual se hace constar que el Distrito Capital le ha cancelado a la Federación Colombiana de Municipios a favor del SIMIT la suma de \$696.269.375,40 por el periodo comprendido entre el 16 de junio de 2004 al 5 de febrero de 2007, firmado por Marco Fidel Useche Acosta; Fotocopia de sentencia RD: 25000232600050009301, de diez (10) de febrero de dos mil seis (2006, expedida por la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado<sup>17</sup>; la Federación Colombiana de Municipios por intermedio de apoderada contestó la demanda el catorce (14) de febrero de dos mil siete (2007) (Fls. 2 - 20 Cdo No. 2 Pruebas), además anexa fotocopias de jurisprudencias y documentos mencionados a folios 18 - 20 de la demanda.

4. Mediante providencia de dos (2) de marzo de dos mil siete (2007), se puso a disposición de la parte actora las excepciones presentadas, por el término de cinco (5) días<sup>18</sup>, recorriendo el traslado a folios 250 - 256 Cdo Ppal.

5. Mediante providencia de veintidós (22) de mayo de dos mil siete (2007), se reconoció a Lorena Elizabeth Chavarro Chaparro como coadyuvante, y se fijó fecha para celebración de audiencia de pacto de cumplimiento<sup>19</sup>, diligencia que se suspendió por la ausencia de uno de los dos accionantes.

6. Por auto del nueve (9) de agosto de dos mil siete (2007), se declaró fallida la diligencia de pacto de cumplimiento (Fls 322 - 323 Cdo Ppal).

7. El diecinueve (19) de octubre de dos mil siete (2007), a fin de determinar la solicitud de agotamiento de jurisdicción se solicitó a todos los juzgados administrativos del Circuito Judicial de Bogotá la certificación de existencia del proceso pertinente<sup>20</sup>.

8. El once (11) de febrero de dos mil siete (2007), se requirió por segunda y última vez a los juzgados Administrativos de Bogotá para que rindieran el informe pedido<sup>21</sup>

9. Por auto de treinta (30) de septiembre de dos mil ocho (2008), se resolvió solicitud de medida cautelar y vinculación del FONDATT<sup>22</sup>.

10. Por auto de treinta (30) de septiembre de dos mil ocho (2008) se decretaron pruebas solicitadas por las partes y de oficio.<sup>23</sup>

11. Por auto de once (11) de febrero de dos mil ocho (2008), se corrió traslado a las partes por el término común de cinco (5) días para alegar de conclusión<sup>24</sup>; presentando sus alegatos oportunamente la Federación Colombiana de Municipios<sup>25</sup>, El Distrito Capital<sup>26</sup> el Ministerio Público solicitó traslado especial en forma extemporánea; ya que lo hizo por fuera del término fijado para tal efecto<sup>27</sup>.

## 6. CONSIDERACIONES:

### I. ASPECTOS PROCESALES

#### A. Procedibilidad.

La Acción Popular encuentra sustento constitucional en el artículo 88, que reza:

*"Artículo 88. La Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. (Resalta el Despacho)*

También se regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos."

Característica esencial de este tipo de Acción Constitucional, es su ejercicio con carácter preventivo, por consiguiente, no se exige para su procedibilidad, la consumación previa de un daño o perjuicio que recaiga sobre los derechos colectivos que son objeto de amparo mediante este mecanismo judicial.

El artículo 2° de la Ley 472 de 1.998, contiene la "razón de su ejercicio", o en otros términos, la finalidad las acciones populares:

"Artículo 2. Acciones Populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuera posible". (Subrayas fuera de texto).

El legislador no sólo regló lo referente al ejercicio de la acción popular, sino también su procedencia:

"Artículo 9. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos". (Subrayas fuera de texto).

En criterio del Juzgado, estas normas son suficientes para determinar la función judicial de las acciones Populares, bajo el entendimiento, para no desnaturalizarla, de que: su ejercicio protege todo perjuicio o daño que guarde relación con el daño contingente; es decir, aquel que puede o no suceder, y su procedencia se predica de aquellas que implican violación o amenaza a un derecho o interés colectivo.

En total armonía con las anteriores disposiciones, el legislador facultó al juez, para que al momento de fallar, si prosperan las pretensiones, se:

"(...) profiera una orden de hacer o no hacer, donde se defina de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. (Artículo 34 Ley 472 de 1.998). (Subrayas fuera de texto).

Obsérvese que si bien se está frente a una acción constitucional, de naturaleza pública, donde por regla general es mayor el campo de acción del órgano judicial. El legislador consagró una determinada congruencia entre la sentencia y las pretensiones de la demanda; en consecuencia, el juez tiene una facultad o atribución amplia para determinar la orden que pronunciará, pero la misma debe ser congruente con la acción u omisión que resultó probada y que es la causa de la violación de un derecho colectivo; en otros términos, la finalidad de la sentencia no es otra que erradicar la causa de la violación o amenaza del derecho colectivo."<sup>28</sup> (Subrayas fuera de texto).

Se reitera, el ejercicio de las acciones populares conlleva la protección de un derecho colectivo, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares; de ahí el por qué se diferencia este tipo de acción de otras, habida cuenta que en estricto sentido no constituyen una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes.

## II. ASPECTOS SUSTANCIALES

### A. PLANTEAMIENTOS JURIDICOS DE LOS INTERVINIENTES

#### 1. Parte accionante.

Los ciudadanos Fernando Torres y Alberto Bravo Cortes en su libelo introductorio manifiestan que existe violación a los siguientes derechos e intereses colectivos consagrados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998:

- a). Moralidad Administrativa.
- b). Seguridad.

Manifiestan los actores en los hechos de la demanda que con ocasión de la expedición de la Ley 769 de 2002, artículos 10 y 11, el Congreso de la República autorizó 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), el cual tiene por objeto contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios; por lo cual percibirá el 10% (diez por ciento) por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado.

Acotan que la Alcaldía Mayor de Bogotá, Distrito Capital, por intermedio de la ex - tinta Secretaría de Transito y Transporte se negó a entregar la base de datos para poner en funcionamiento el aludido sistema, lo cual hizo que se postergara su puesta en marcha; hasta que por la vía de la Acción de Cumplimiento se le ordenó que se les hiciera entrega.

Que el señor Ministro del Interior formulo consulta ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para que determinara el momento a partir del cual se debe pagar a la FCM el porcentaje del diez (10%) por ciento de las multas por infracciones de transito establecido en el artículo 10 de la ley 769 de 2002, precisara la base que debe tenerse en cuenta para liquidar dicho porcentaje y la destinación de los excedentes que resulten de la gestión encomendada a la FCM; obteniendo como respuesta que el diez por ciento (10%) que hace referencia la Ley 769 de 2002, era causado desde el momento en que entró a regir la norma (Noviembre 6 de 2002), y comprendía todas las multas en general incluyendo las pagadas en el Distrito Capital, como en otras ciudades. Que la FCM instauró ante la Sala Contencioso Administrativo - Sección quinta- del Consejo de Estado la acción de cumplimiento No. 2005-0093 para perseguir el pago de las sumas adeudadas por el Distrito Capital, siendo rechazada y no evaluada de fondo por adolecer de requisitos de procedibilidad. Que lo adeudado desde el dos (29 de octubre de 2003 hasta el treinta y uno (31) de agosto de 2006 asciende a la suma de diez y siete mil millones seiscientos noventa y dos mil novecientos ocho pesos (\$17.061.692.908) M/CTE. Que según datos de la Secretaría de Hacienda Distrital durante los años 2003, 2004, 2005, y 2006, incluidas las resoluciones de sanción y comparendos voluntariamente pagados, son los siguientes:

| AÑO  | VALOR             |
|------|-------------------|
| 2003 | 84.958.031.293.51 |
| 2004 | 72.096.437.506.91 |

|      |                   |
|------|-------------------|
| 2005 | 73.545.547.996.17 |
| 2006 | 44.259.687.627.05 |

Argumentan que ante esta situación el Ministerio del Transporte ha guardado absoluto silencio y lejos de intervenir a las demás entidades accionadas, se ha constituido en un transgresor más del derecho colectivo de la Moralidad Administrativa, al punto que el parágrafo único del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006, le ordena abstenerse de expedir especies venales a aquellos organismos que no acrediten estar a paz y salvo con el SIMIT, siendo el Distrito Capital el único de los organismos del país renuente al cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 10 de la ley 769 de 2002.

Concluyen afirmando que la FCM al sustraerse de cobrar lo adeudado por el Distrito Capital afecta los intereses colectivos ya que la información contenida en el registro de conductores infractores se vería afectado por su desactualización y de contera ello impediría cumplir con la finalidad del poder sancionatorio señalado en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002.

## 2. Parte accionada

-a). El MINISTERIO DE TRANSPORTE frente a la acción manifestó que: *"Es un hecho relacionado con las actividades propias de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá."*; *"Es una apreciación y referencia documental del actor; que no genera controversia."*; *"Es un hecho relacionado con las actividades propias del Distrito Capital- a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá;"* en general unos hechos los calificó como ciertos, otros como no ciertos y se opuso a todas las pretensiones de los accionantes. Dice que el comportamiento censurado por los accionados y las responsabilidades que de ellas se derivan son de exclusivo conocimiento del ente territorial Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá y Federación Colombiana de Municipios.

Que no hay motivo para coadyuvar con la eficacia de los artículos 10, 11 y 159 y además el Ministerio de Transporte está acatando lo dispuesto en el parágrafo único del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006. Concluye afirmando que el Ministerio de Transporte no ha desconocido ni se ha convertido en un transgresor del derecho colectivo a la Moralidad Administrativa por el hecho de haber guardado silencio frente a la situación presentada entre el DISTRITO CAPITAL - Alcaldía Mayor de Bogotá y la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, por negarse el primero a girar a la segunda la totalidad del porcentaje del diez por ciento (10%) de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002.

-ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA DISTRITO CAPITAL. Respecto a los hechos afirma que unos son parcialmente ciertos, otros son ciertos, otros no le consta, y otros son meras transcripciones legales.

Arguye que, el Fondo de Educación y Seguridad Vial FONDATT -SECRETARIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ D.C., nunca se negó a suministrar la información requerida por la Federación, respecto de las multas y sanciones por infracciones de tránsito, sino que, estableció una condición de pago por la entrega de la base de datos, habida cuenta de la inversión que se había hecho para su implantación y puesta en funcionamiento. Ante esta solicitud el FONDATT manifestó que tal información se suministraría a la Federación previo a una contrapartida económica, pues el desarrollo, implementación y actualización de la base de datos habían implicado cuantiosas inversiones de recursos públicos.

Precisó que la Ley 769 de 2002 había autorizado a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado el sistema integrado de información sobre multas y comparendos, labor que desde años atrás venía realizando la Secretaría de Tránsito y Transportes de Bogotá, por lo cual se contaba con una base de datos de alta confiabilidad, por lo que era justo que la base de datos tuviera algún costo; y que el fallo proferido por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la referida Acción de Cumplimiento ordenó el acceso a la base de datos, más no, la entrega de la base de datos como lo pedía la Federación.

Afirmó que en febrero de 2005 el señor GILBERTO TORO representante legal de la Federación Colombiana de Municipios inicio acción de Cumplimiento para que se ordenara al FONDATT destinar los recaudos de infracciones de tránsito percibidos dentro de su jurisdicción, a los fines que la ley 769 de 2002 ordena, esto es, el 90% a los planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial y el 10% restante, se transfiriera a la Federación Colombiana de Municipios para la administración del SIMIT, acción que fue rechazada por improcedente, tras advertir el H. Tribunal que la norma no establece en forma clara y concreta que el porcentaje del 10% deba igualmente reconocerse sobre los montos que las mismas autoridades distritales hayan recaudado, sin mediar la colaboración de la Federación Colombiana de Municipios en la forma señalada por el demandante.

Agrega que, el Distrito Capital de Bogotá, en cumplimiento de lo preceptuado por los artículos 10, 11 y 160 de la ley 769 de 2002, le ha cancelado a la Federación Colombiana de Municipios la suma de \$696.269.375,40, con corte 5 de febrero de 2007, por concepto del 10% que le corresponde a la Federación por la gestión adelantada por ella y que mejoró los ingresos del Distrito por dicho concepto, tal como consta en la certificación expedida por el Tesorero Distrital, que se anexa como prueba; y que para el caso de Bogotá D. C. el porcentaje obliga desde el momento en que entra en funcionamiento el sistema, que fue el 16 de junio de 2004, y a partir de esa fecha el Distrito ha cancelado el valor que le corresponde por dicho concepto.

Respecto de las cifras dice que son ciertas, pero esas sumas fueron recaudadas por el Distrito Capital sin la intervención y gestión de la Federación colombiana de Municipios a través del SIMIT; por lo que no se le puede exigir el pago del porcentaje, ya que no tendría justificación legal, al no existir contraprestación alguna.

Acerca del cumplimiento de la función por parte de la FCM dice que, tal como lo dispone la ley 769 de 2002 la viene cumpliendo la FCM, entidad que viene percibiendo el 10% de los recaudos por conceptos de multas y sanciones, como contraprestación por los servicios que administra el SIMIT. Que la acción Popular beneficia exclusivamente a la Federación colombiana de Municipios.

Concluye afirmando que los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio civil del Consejo de Estado no obligan, lo cual, encuentra fundamento en la Sentencia de la Sala plena de la Corte Constitucional No. C-542 de 2005, Exp. D-5480.

Respecto a las pretensiones de la demanda se opone a las mismas toda vez que no se observa que se estén vulnerando los derechos fundamentales denunciados por la parte actora y menos aún que las conductas desarrolladas puedan enmarcarse dentro de potenciales o reales peligros frente a derechos colectivos.

#### 1. EXCEPCIONES

-a). EL MINISTERIO DE TRANSPORTE propuso la siguiente excepción:

"FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA" fundada en que la Nación -Ministerio de Transporte no le compete resolver la litis entre el DISTRITO CAPITAL - Alcaldía Mayor de Bogotá por el giro a favor de la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS la totalidad del porcentaje del diez por ciento (10%) de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002; ya que los derechos e intereses colectivos presuntamente transgredidos son de único conocimiento del DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ y en nada compromete al Ministerio del Transporte.

Si bien es cierto que, el accionante coloca sub judice la conducta asumida por el Distrito Capital consistente en no transferirle, oportunamente, a la Federación Colombiana de Municipios el 10% por ciento de lo recaudado por concepto de sanciones y multas por las infracciones de tránsito terrestre ocurridas en el territorio de su jurisdicción; también es cierto que, con respecto al Ministerio del Transporte su conducta relativa a la expedición de especies venales en favor de la Secretaría de Movilidad (antes Secretaría de Tránsito y Transporte -Fondatt), sin que, según el accionante, estuviere a paz y salvo, tal como lo ordena la Ley 1005 de 2006, también fue colocada para ser examinada judicialmente; conducta que de resultar cierta comprometería la vigencia íntegra de los derechos e intereses colectivos indicados como vulnerados: La Seguridad y la Moralidad Administrativa.

En consecuencia, en su oportunidad, no se declarará en favor del Ministerio de Transporte la existencia de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

-b). LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL propuso las siguientes excepciones:

"AGOTAMIENTO DE JURISDICCIÓN" fundamentado en que la jurisdicción contencioso administrativa ha sido clara en establecer que no se pueden pretender varios pronunciamientos de distintos jueces sobre un mismo tema, en razón a que, según la demandada, ya el H. Tribunal Contencioso Administrativo y el H. Consejo de Estado se pronunciaron al respecto.

En punto al tema de la nulidad por agotamiento de jurisdicción, la línea jurisprudencial del H. Consejo de Estado advierte:

(...)

*B. La Sala observa que en el juicio de acción popular una vez trabada la relación jurídico procesal no pueden coexistir otros procesos sobre los mismos hechos debido a que el actor popular cualquiera sea, representa a la comunidad en el ejercicio de acción con búsqueda de protección de derechos e interés colectivos y no de los derechos subjetivos (resalta la Sala)"*

Por ello cuando luego del apareamiento de un proceso, con la notificación de la demanda al demandado (s), se admite otra demanda(s) aparece un hecho contrario al agotamiento de jurisdicción, que dice que existiendo un juicio sobre determinados hechos no puede coexistir paralelamente otro sobre los mismos.

Y aunque la jurisprudencia de esta sección del Consejo de Estado había aceptado acumulación de procesos en acciones populares (en auto de 22 de Noviembre de 2001, AP 218) luego advirtió, indirectamente en auto proferido el día 5 de febrero de 2004 en AP 933 (Consejero ponente: Dr. Ricardo Hoyos Duque), que tal institución procesal no puede darse en los juicios de acciones populares al señalar:

(...)

*...Considera la Sala que la demanda en una acción popular también puede ser rechazada cuando tiene el mismo objeto de otra que se haya (sic) en curso y en relación con la cual ya se ha realizado la notificación ordenada por el artículo 21 ibídem a los miembros de la comunidad, a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, pues esa comunicación tiene por objeto, precisamente enterar a los miembros de la comunidad de la existencia de la acción para que, si a bien lo tienen participen como coadyuvantes en la misma, pero no invitarlos a presentar nuevas acciones con el mismo objeto. (resalta la Sala).*

Esto por cuanto la acción popular no busca la satisfacción de ningún interés personal sino" la protección efectiva de intereses y derechos colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de sus resquebrajamientos". De lo cual se deduce que la solidaridad es lo que debe motivar a los ciudadanos a interponerla y no la búsqueda de intereses individuales.

En sentencia C-215 del 14 de Abril de 1999, la Corte Constitucional destacó que "...el ejercicio de las acciones populares supone la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. No obstante, suponen la posibilidad de que cualquier persona perteneciente a esa comunidad, pueda acudir ante el juez para defender a la colectividad afectada, con lo cual se obtiene, de manera simultánea, la protección de su propio interés".

Si realmente el actor tiene interés en la protección del derecho colectivo y posee elementos de juicio adicionales a los aportados por quien

primero interpuso la acción con el mismo objeto, tendrá la acción de coadyuvarla, Según lo establecido en el artículo 24 de la ley 472 de 1998.(resalta la Sala)

(...)

Existe identidad de demandas solo cuando las partes, el objeto y la causa son los mismos. No obstante, en una acción popular resulta irrelevante, para definir esa identidad quien sea el actor, pues como ya se señaló, con esta no se pretende la satisfacción de intereses individuales (resalta la sala).

Carece de razonabilidad presentar una demanda presentada en ejercicio de una acción popular que tenga el mismo objeto y se fundamente en los mismos hechos de una acción que ya está en curso, para proceder luego a su acumulación, ya que acumular procesos significa acumular pretensiones, y esta sumatoria no se da cuando las pretensiones son las mismas. Es decir, en estos caso no habría propiamente una acumulación de procesos, sino una agregación de actores (resalta este despacho)

Admitir una demanda presentada en ejercicio de una acción popular cuando ya cursa otra con el mismo objeto no solo implica desconocimiento del principio de economía procesal y el riesgo de que se produzcan decisiones contradictorias, sino que, además, ordenar su acumulación a otro proceso que ya esta en curso, puede afectar los intereses del actor popular que originalmente interpuso la acción y que por su esfuerzo tiene derecho al incentivo, pues esto daría lugar a que una vez enteradas de su existencia otras personas presenten la misma demanda con el fin de que esta se acumule a la primera y así obtener parte de ese beneficio ( resalta la Sala.)

Por supuesto, será el juez en cada evento, quien debe verificar que el objeto de la nueva acción es el mismo de la que se encuentra en trámite pues si coinciden solo de manera parcial, si deberá ordenarse la acumulación de las demandas, ya que la primera no agota el interés colectivo de que trata la segunda. (resalta la Sala).

*"Luego esta misma Sección del Consejo de Estado, en auto dictado el día 5 de agosto de 2004 AP 0979 (Consejero Ponente. Dra. María Elena Giraldo Gómez) destacó que el agotamiento de jurisdicción es un hecho que el Consejo de Estado ha tenido en cuenta desde 1987, como causa para no admitir una demanda, es decir para rechazarlas; y si bien tal tesis se planteó en proceso electoral ella es aplicable, actualmente en los procesos de acciones populares y también como causa para declarar la nulidad procesal por agotamiento de jurisdicción, cuando esa demanda en vez de ser rechazada fue admitida". (resalta la Sala)*

(...)

B. PARTICULARMENTE, *las demandas acumuladas coinciden en los hechos, en las pretensiones y en los derechos colectivos que se pretenden proteger; se advierte que en el proceso AP 326 al cual se acumularon los otros se indican como quebrantados todos los derechos que se señalaron en los demás, con la observancia de que en cada uno de estos se individualizaron algunos de esos derechos.*

(...)

Y se concluye lo anterior (SIC), porque no obstante que en dos de las demandas (AP-01-307 y AP 01-318) se citó como vulnerado el derecho a la moralidad administrativa, derecho que en el expediente AP 01-326 no se citó, ello no es razón suficiente para darles autonomía. En primer lugar, porque a pesar de tal cita, los hechos en que se fundamenta el posible quebrantamiento es el mismo, y en segundo lugar, porque esa misma circunstancia permitiría al juez, en caso de considerar vulnerado tal derecho, acoger su protección en la sentencia conforme lo dispone el artículo 34 de la Ley (SIC) 472 de 1998. Además como ya se lo expresó la Sala en el auto de 5 de febrero (SIC) de 2004, antes citado, se dijo que "el señalamiento de los derechos colectivos presuntamente afectados con el hecho, no es relevante al momento de establecer si se trata de la misma acción o de otra diferente. Lo que debe verificarse es que exista coincidencia en las pretensiones y los fundamentos de hecho que se señalan como causantes del daño (causa petendi)".

Buscando auscultar y determinar la veracidad del dicho de la accionada, este Despacho, requirió a todos los juzgados administrativos del Circuito judicial de Bogotá D.C. sin encontrar prueba alguna de la existencia de otra u otras acciones populares que versaran sobre los mismos hechos, las mismas pretensiones y los mismos derechos.<sup>29</sup> Así las cosas, no se declarará la excepción de nulidad por agotamiento de vía gubernativa.

"COSA JUZGADA", La funda en que el artículo 97 del C. P. C., y los artículos 332 y subsiguientes del mismo ordenamiento jurídico que establecen que la sentencia ejecutoriada proferida en un proceso contencioso produce los efectos de cosa juzgada; y que la sentencia dictada en proceso seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes, por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998; lo mismo que el artículo 7° de la Ley 393 de 1997 respecto de las sentencias expedidas en procesos de acciones de cumplimiento.

No existiendo en este expediente la prueba de la fuente causal de la cual se pudiera derivar la figura jurídica de la Cosa Juzgada; es decir, una sentencia expedida en un proceso de acción popular que verse sobre los mismos hechos, las mismas pretensiones y los mismos derechos, no es posible deducir y arribar jurídicamente a la conclusión que llega la accionada, tras encontrar semejanza entre dos acciones que por su objeto, finalidad y naturaleza jurídica son muy diferentes, como lo es, la acción de cumplimiento y la acción popular; por lo que no se accederá a la declaración de existencia de la excepción de Cosa Juzgada.

## 7. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURIDICO

Ya en el auto que abrió la etapa probatoria<sup>30</sup>, este Despacho, conforme a las técnicas modernas, y con el fin de organizar el trámite judicial,

como también el decreto y prácticas de las pruebas, se determinó así el problema jurídico a resolver:

- a). "Si el Distrito Capital está obligado a transferir en favor de la Federación Colombiana de Municipios el 10% (diez) por ciento de que trata el artículo 10 de la ley 769 de 2002 -del total del recaudo por multas y sanciones por infracciones de tránsito ocurridas en su territorio por implementar, mantener actualizado a nivel nacional y administrar un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT) con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios."
- b). "Si el legislador estaba facultado para asignarle a una persona particular el cumplimiento de una función pública consistente en implementar, mantener actualizado a nivel nacional y administrar un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT) con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios?"
- c). "Si el Distrito Capital tiene potestad para sustituir a la Federación Colombiana de Municipios en el cumplimiento de las funciones específicas que mediante la ley 769 de 2002 le fueron asignadas para implementar, mantener actualizado a nivel nacional y administrar en el territorio de su jurisdicción un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT) que se impongan en él".
- d). "Si resultare ser cierta la existencia de un deber legal en cabeza del Distrito Capital de realizar en favor de la Federación Colombiana de Municipios de la transferencia dineraria equivalente al 10% (diez) por ciento de que trata el artículo 10 de la ley 769 de 2002; se deberá determinar, a partir de qué momento estaba obligado el Distrito Capital a hacer efectiva dicha transferencia?"

#### 8. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y LA ACCION POPULAR

Nuestra Carta Política elevó de rango legal a altura Constitucional las acciones populares<sup>31</sup> como instituciones jurídicas que están en cabeza de un conjunto de individuos, que propenden por el amparo de los intereses y derechos sociales, del común o colectivos; por lo que, como mecanismo de protección de intereses superiores, pueden ser invocados por cualesquier ciudadano, en todo momento, mientras perdure la amenaza o su vulneración. *"La constitucionalización de estas acciones obedeció entonces, a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio-económicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad mas o menos extensa de individuos Las personas ejercen entonces, verdaderos derechos de orden colectivos para la satisfacción de necesidades comunes, de manera que cuando quiera que tales prerrogativas sean desconocidas y se produzca un agravio o daño colectivo, se cuente con la protección que la Constitución le ha atribuido a las acciones populares, como derecho de defensa de la comunidad"*<sup>32</sup>(negrilla fuera de texto).

Al respecto el artículo 88 C. P, contiene el siguiente mandamiento:

Artículo 88: *"La Ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella."*(subraya fuera de texto).

#### -EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LAS ACCIONES POPULARES

El legislador en obediencia a la facultad constitucional de desarrollar las acciones populares, en uso de la autonomía relativa de la cual estaba investido le dio trámite a cuatro (4) proyectos de ley que luego se unificaron, en el que la moral administrativa en el proyecto No. 005 de 1995 presentado por la representante Viviane Morales, fue definida, en el primer debate, como "...el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo con la legislación vigente, con la diligencia y cuidado propios del buen funcionario"<sup>33</sup>.

El interés colectivo fue definido en el proyecto de Ley No 69 de 1993 que luego se convirtió en ley de la República *"...como la administración clara, transparente y eficaz de la cosa pública; la protección del patrimonio cultural y el acceso garantizado a una infraestructura adecuada de servicios públicos con fundamento en el principio de solidaridad social"*.

Finalmente, en lo pertinente al caso, preceptuó legalmente, con relevancia capital, lo siguiente:

#### LEY 472 DE 1998

ARTICULO 1o. OBJETO DE LA LEY. "La presente ley tiene por objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo de que trata el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. Estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personal"

ARTICULO 2o. ACCIONES POPULARES. "Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos."

"Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible".

ARTICULO 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. "Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a). El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
- b). La moralidad administrativa;
- c). La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo

sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

- d). El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;
- e). La defensa del patrimonio público;
- f). La defensa del patrimonio cultural de la Nación;
- g). La seguridad y salubridad públicas;
- h). El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;
- i). La libre competencia económica;
- j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- k). La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;
- l). El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;
- m). La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
- n). Los derechos de los consumidores y usuarios.

"Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia". (SUBRAYA FUERA DE TEXTO).

PARAGRAFO. "Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley."

ARTICULO 5o. TRÁMITE. "El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones".

"El Juez velará por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes." (negrilla fuera de texto).

"Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda."

ARTICULO 6o. TRAMITE PREFERENCIAL. "Las acciones populares preventivas se tramitarán con preferencia a las demás que conozca el juez competente, excepto el recurso de Habeas Corpus, la Acción de Tutela y la Acción de cumplimiento".

ARTICULO 7o. INTERPRETACION DE LOS DERECHOS PROTEGIDOS. "Los derechos e intereses protegidos por las Acciones Populares y de Grupo, de conformidad con el artículo 4o. de la presente ley se observarán y aplicarán de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia."

ARTICULO 9o. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES. "Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos."

ARTICULO 12. TITULARES DE LAS ACCIONES. "Podrán, ejercitar las acciones populares:"

1. "Toda persona natural o jurídica".
2. "Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar".
3. "Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión".
4. "El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia."
5. "Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses."

ARTICULO 13. EJERCICIO DE LA ACCION POPULAR. "Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre."

"Cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual, el juez deberá notificarle el auto admisorio de la demanda."

ARTICULO 14. PERSONAS CONTRA QUIENES SE DIRIGE LA ACCION. "La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos."

ARTICULO 24. COADYUVANCIA. "Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos."

ARTICULO 28. PRUEBAS. "Realizada la citación para establecer el proyecto de pacto de cumplimiento, sin lograr acuerdo, o citada ésta y no efectuada por ausencia de las partes, el juez decretará, previo análisis de conducencia, pertinencia y eficacia, las pruebas solicitadas y las que de oficio estime pertinentes, señalando día y hora para su práctica, dentro del término de veinte (20) días prorrogables por veinte (20) días más si la complejidad del proceso lo requiere."

"El juez podrá ordenar o practicar cualquier prueba conducente, -incluida la presentación de estadísticas provenientes de fuentes que ofrezcan credibilidad."

"También podrá el juez ordenar a las entidades públicas y a sus empleados rendir conceptos a manera de peritos, o aportar documentos u otros informes que puedan tener valor probatorio."

"Así mismo, podrá requerir de los particulares certificaciones, informaciones, exámenes o conceptos. En uno u otro caso las órdenes deberán cumplirse en el estricto término definido por el juez."

"El juez practicará personalmente las pruebas; pero si ello fuere imposible, podrá comisionar en aras de la economía procesal."

"En los procesos a que se refiere esta ley, el juez podrá ordenar la práctica de pruebas dentro o fuera del territorio nacional."

ARTICULO 29. CLASES Y MEDIOS DE PRUEBA. "Para estas acciones son procedentes los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio de lo que respecto de ellos se disponga en la presente ley".

ARTICULO 30. CARGA DE LA PRUEBA. "La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella."

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos."

ARTICULO 33. ALEGATOS. "Vencido el término para practicar pruebas, el juez dará traslado a las partes para alegar por el término común de cinco (5) días. (SUBRAYA FUERA DE TEXTO).

"Vencido el término del traslado para alegar, el secretario inmediatamente pasará el expediente al despacho para que se dicte sentencia, sin que puedan proponerse incidentes, salvo el de recusación, ni surtirse actuaciones posteriores distintas a la de expedición de copias, desgloses o certificados, las cuales no interrumpirán el término para proferirlas, ni el turno que le corresponda al proceso."

"El secretario se abstendrá de pasar al despacho los escritos que contravengan esta disposición." (SUBRAYA FUERA DE TEXTO).

ARTICULO 34. SENTENCIA. "Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular".

(SUBRAYA FUERA DE TEXTO).

"La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C. P. C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor." (SUBRAYA FUERA DE TEXTO)

"En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización."

"En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo."

"También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo".

ARTICULO 35. EFECTOS DE LA SENTENCIA. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> "La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes y del público en general".

ARTICULO 39. INCENTIVOS. "El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales.

Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos."

ARTICULO 40. INCENTIVO ECONOMICO EN ACCIONES POPULARES SOBRE MORAL ADMINISTRATIVA. "En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular."

ARTICULO 44. ASPECTOS NO REGULADOS. "En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones."

La inclusión de la moralidad administrativa como un interés esencialmente colectivo, guarda estrecha relación con la consagración de la moral como uno de los verbos rectores que direccionan constitucional y legalmente el ejercicio de la función pública: Art. 209 C. P.

*"La función Administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones."*

#### -CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LA LEY DE ACCIÓN POPULAR

La H. Corte Constitucional, en virtud del artículo 241 numeral 4 de la C. P acometió el control de constitucionalidad de la ley 472 de 1998 para determinar su obediencia a la Constitución Política, su contenido y alcance de sus preceptos.

Fue así que, el 14 de abril de 1999 expidió la sentencia C- 215, en la que define las acciones populares como mecanismos de protección de los derechos constitucionales de carácter público que buscan proteger una categoría de derechos e intereses colectivos en cuanto se relacionan con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia y otros de similar naturaleza que se definan por el Legislador.

Las acciones populares excluyen motivaciones meramente subjetivas o particulares, ya que están radicadas en cabeza de un grupo de individuos que propenden por la protección de un derecho colectivo. Su naturaleza preventiva hace que para su ejercicio no sea requisito la existencia de un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, *"sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran"*.

Prosigue:

*"La carencia de contenido subjetivo de las acciones populares implica que en principio, no se puede perseguir un resarcimiento de tipo pecuniario en favor de quien promueve el reclamo judicial de un interés colectivo. Solamente, en algunos casos, el Legislador ha previsto el reconocimiento de los gastos en que incurra la persona que actúa en defensa del interés público o de una recompensa, que de todas maneras no puede convertirse en el único incentivo que debe tener en mira quien debe obrar más por motivaciones de carácter altruista y solidario, en beneficio de la comunidad de la que forma parte".* Ha afirmado la corte *"...su propia condición permite que puedan ser ejercidas contra autoridades públicas por sus acciones y omisiones y por las mismas causas, contra los particulares; su tramitación es judicial y la ley debe proveer sobre ellos atendiendo a sus fines públicos y concretos, no subjetivos ni individuales"*. Dichos mecanismos buscan el restablecimiento del uso y goce de tales derechos e intereses colectivos, por lo que también tienen un carácter restitutorio. Estas acciones tienen una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto no son en estricto sentido una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero que igualmente están en cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial."

Las acciones populares pueden promoverse sin límite de tiempo, siempre que exista la posibilidad física de subsanar y hacer cesar la afección a los derechos colectivos; y que las cosas vuelvan a su estado anterior.

Posteriormente en Sentencia C-088 de dos (2) febrero de dos mil (2000), con la cual la H. Corte Constitucional dirimió la constitucionalidad del

artículo 40 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 472 de 1998, "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones" Actoras: Ruby P. Rasmussen, Paborn, Inés Adriana Sánchez Leal, Gloria Inés Muñoz Parada, Olga E. Hoyos De Ordóñez; Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORON DIAZ; que guarda estrecha relación con caso referenciado, la alta Corporación en guarda de la integridad y supremacía de la Ley Fundamental enfatizó:

*"Esta Corte ha sido enfática en señalar que, el principio de la buena fe no equivale a una barrera infranqueable que pueda aducirse para impedir la eficaz protección del interés público y de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la integridad del patrimonio público, pues, como también lo ha puesto de presente, la protección del interés general y del bien común, que son también postulados fundamentales en el Estado Social de Derecho, imponen al mencionado principio límites y condicionamientos que son constitucionalmente válidos",*(negrilla y subraya fuera de texto).

En efecto, desde su Sentencia T-460 de 1992, de la que fue ponente el H. M. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte puso de presente que, so pretexto de la vigencia de este principio, no puede hacerse nugatorio el deber de sancionar los actos contrarios a la Constitución y a la Ley.

Dijo entonces la Corporación:

"...

...el mencionado principio también tiene sus límites y condicionamientos, derivados de otro postulado fundamental como es el de la prevalencia del interés común. En modo alguno puede pensarse que el principio de la buena fe se levante como barrera infranqueable que impida a las autoridades el cumplimiento de su función, pues, mientras la ley las faculte para hacerlo, pueden y deben exigir los requisitos en ella indicados para determinados fines, sin que tal actitud se oponga a la preceptiva constitucional. En nuestro Estado de Derecho, las leyes gozan de aptitud constitucional para imponer a la administración o a los jueces la obligación de verificar lo manifestado por los particulares y para establecer procedimientos con arreglo a los cuales pueda desvirtuarse en casos concretos la presunción de la buena fe, de tal manera que si así ocurre, con sujeción a sus preceptos, se haga responder al particular implicado, tanto desde el punto de vista del proceso o actuación de que se trata, como en el campo penal, si fuere del caso. (negrilla y subraya fuera de texto).

..."

Y concluyó sentenciando:

"...para la Corte es claro que el segmento cuestionado debe también interpretarse de manera sistemática,..."

#### -LAS ACCIONES POPULARES COMO PROTECTORAS DEL DERECHO COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA, LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

Por su parte, el h. Consejo de Estado en su afán por dispensar justicia en los asuntos que son de su competencia, pero que corresponden a la naturaleza de las acciones populares, en la modalidad de derecho e interés colectivo a la seguridad y moralidad administrativa ha definido la moralidad administrativa como: *"...el conjunto de principios, valores y virtudes fundamentales aceptados por la generalidad de los individuos, que deben informar permanentemente las actuaciones del Estado, a través de sus organismos y agentes, con el fin de lograr la convivencia de sus miembros, libre, digna y respetuosa, así como la realización de sus asociados tanto en el plano individual como en su ser o dimensión social"*.<sup>34</sup>

En otra oportunidad<sup>35</sup> refiriéndose a la moralidad administrativa y a la destinación impropia de dineros públicos dijo: *"Del texto se desprende que, el Ministerio de Educación Nacional, transfiere los recursos al Distrito de Cartagena con el fin de cubrir el déficit que se presentaba supuestamente en el pago de plazas docentes, este rubro tiene una destinación específica pago de plazas de docentes, y no puede ser gastado en otro tipo de actividades como lo sería la celebración de convenios, tal como quedó establecido en el texto de la resolución y en las pruebas que obran en el expediente, por cuanto el déficit del Distrito de Cartagena, se origina en los mayores costos del pago de la nomina docente. En el caso concreto, la administración ha desconocido el principio orientador de la función administrativa de la moralidad y vulneró el derecho colectivo del adecuado manejo del patrimonio público, por cuanto omitió en el ejercicio de sus funciones, el deber de administrar y aplicar debidamente los recursos públicos, más aún cuando estos tienen destinación específica y por ende no pueden sustraerse del rubro presupuestal asignado para darles otro destino, cuando tales dineros deben retomarse por no existir el hecho que los generó y aún así no se devuelven. No cabe duda que los recursos del Ministerio de Educación transferidos a entidades territoriales con el objeto de cubrir los gastos en educación son recursos públicos per-se, por la naturaleza de esos dineros, al ser recursos públicos forman parte del patrimonio público, patrimonio objeto de protección con mecanismos como los juicios fiscales, los organismos de control, las veedurías ciudadanas y este caso las acciones populares... La protección del patrimonio público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera correcta, conforme lo disponen las normas presupuestales."*...sobre la destinación específica, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, Exp. 6593, en sentencia de 31 de enero de 2001 evaluando la figura de la aplicación oficial diferente, ha manifestado: "La categoría del bien jurídico de protección penal reconocida al adecuado y ordenado manejo del presupuesto de una entidad oficial en el sentido de no dar a los dineros públicos destinación diferente a la convenida por las autoridades competentes, tiene fundamento constitucional, enraizado en la estructura básica del Estado, que se cimienta en la separación de poderes, de donde resulta que el ejecutivo no puede usurpar facultades del legislativo como si se tratase de una autoridad con atribuciones sin limite en la administración pública que le ha sido confiada", (negrilla fuera de texto) Mas adelante, en otra sentencia advirtió:<sup>36</sup> *"Aunque el derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa no se encuentra definido en la ley 142 de 1998, pues el legislador al desarrollar las acciones populares y de grupo, solo reconoció su carácter de derecho colectivo (artículo 4), en los antecedentes de esta ley al precisar como derecho colectivo" la moralidad administrativa y la prevención de cualquier practica corrupta*

por parte de los servidores públicos", se consignó la siguiente definición: "Se entenderá por moralidad administrativa, el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidado propios de un buen funcionario". Lo expuesto permite afirmar que la moralidad administrativa entre otros, persigue el manejo adecuado del erario público y en general que los funcionarios públicos asuman un comportamiento ético frente al mismo, pues los servidores públicos pueden incurrir en conductas que la generalidad tacharía de inmorales, o en otras que podrían ser sancionadas disciplinaria o penalmente." (negrilla fuera de texto).

Posteriormente preceptuó<sup>37</sup>: "El concepto de Moralidad pública que interesa al juicio constitucional que nos ocupa, es el que afecte de manera concreta e incuestionable el desarrollo normal de la actividad administrativa, y por ende perjudica los intereses colectivos" (negrilla fuera de texto).

Mas tarde concretó lo siguiente<sup>38</sup>: "En el caso de la moralidad administrativa, es pertinente anotar que, la regla que lo concreta como derecho colectivo, esto es, el art. 4 de la ley 472 de 1998, es asimilable a lo que en derecho penal se ha denominado norma en blanco, pues contiene elementos cuya definición se encuentra, o se debería encontrar, en otras disposiciones, de manera que para aplicar la norma en blanco, el juez deberá estarse a lo que prescribe la norma remitida respecto del concepto no definido en aquella. En efecto, el mismo artículo 4 prescribe que los derechos enunciados "estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley", y el artículo 7 refuerza esa idea, disponiendo que los derechos "protegidos por las acciones populares y de grupo...se observarán y aplicarán de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia". Sin embargo, las regulaciones a que se refieren las normas citadas, en materia de moralidad administrativa, por las razones expuestas, seguramente no consistirán en una definición conceptual, sino en un desarrollo específico y concreto de algún aspecto del principio. Por otra parte, debe advertirse que, en la medida en que, los principios ejercen un papel constitutivo del orden jurídico, todos ellos deben coexistir, por lo cual se relacionan íntimamente entre sí, de manera que la necesidad de que todos existan hace que ninguno de ellos sea absoluto pues, de no ser así, se excluirían unos a otros. En ese sentido, es probable que la protección de uno de ellos suponga, a la vez, la protección de otro diferente, sin que pueda concluirse que son idénticos. En el caso de la moralidad administrativa es posible que se pretenda su protección por medio de la protección del principio de legalidad. Ello no quiere decir que, necesariamente todo lo legal contenga una protección a la moral, ni que todo lo ilegal sea inmoral. Por ello debe anotarse que siempre que se encuentre comprometida la moralidad o cuando su protección sea el móvil de la demanda, sin importar que se comprometan principios distintos, el juez de la acción popular debe estudiar el caso colocando la idea básica del principio de moralidad administrativa ante la regla que rige el caso específico, para saber si ésta lo ha concretado. Si es así, deberá evaluar, además, cuál es la reacción que, según el alcance que obtenga el principio en la regla específica, amerita el caso concreto, a fin de establecer el sentido de la decisión por adoptar y si contenido mismo."

## 9. DEL CASO CONCRETO

### -TEORÍA DEL CASO

SE TRATA DE LA VIGENCIA Y EFECTIVIDAD DE LOS ARTICULOS 10 Y 11 DE LA LEY 769 DE 2002 (CÓDIGO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE); EN EL QUE, LOS ACCIONANTES POR LA VIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL POPULAR AFIRMAN QUE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL POR INTERMEDIO DE SU AGENCIA <sup>39</sup> DEDICADA A LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE TERRESTRE EN SU JURISDICCIÓN, NO LE HA DADO CUMPLIMIENTO A LOS CITADOS PRECEPTOS, AL NEGARSE A TRANSFERIR EN FAVOR DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS EL 10% (DIEZ POR CIENTO) DE LO RECAUDADO POR CONCEPTO DE MULTAS E INFRACCIONES DE TRANSITO TERRESTRE, A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA LEY, PARA IMPLEMENTAR Y MANTENER ACTUALIZADO A NIVEL NACIONAL, UN SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOBRE LAS MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO(SIMIT). Así MISMO, ARGUYEN LOS ACCIONANTES QUE; EL ACCIONADO MINISTERIO DE TRANSPORTE HA HECHO CASO OMISO AL ARTICULO 18 DE LA LEY 1005 DE 2006 QUE REGLA SU CONDUCTA EN CUANTO LE ORDENA ABSTENERSE DE EXPEDIRLE ESPECIES VENALES A LOS ORGANISMOS DE TRÁNSITO QUE NO SE ENCUENTREN A PAZ Y SALVO POR CONCEPTO DE LA TRANSFERENCIA DEL 10% (DIEZ POR CIENTO) EN FAVOR DE 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).

### -PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Observa el Despacho, que la actuación administrativa debe y tiene que estar sujeta al principio de legalidad; el cual, según la honorable Corte Constitucional, "...consiste en que la administración está sujeta en el desarrollo de sus actividades, al ordenamiento jurídico, razón por la cual todos los actos y las decisiones que profiera, así como las actuaciones que realice, deben ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y la ley. Ello se deriva, en el caso colombiano, de lo dispuesto en la Carta Política, en sus artículos 1°, que reconoce a Colombia como un Estado de derecho; 3°, que preceptúa que la soberanía se ejerce en los términos que la Constitución establece; 6°, que señala que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la ley, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones; 121, en virtud del cual, ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley; y 122, de conformidad con el cual, ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. En consecuencia, según éste principio, la función pública debe someterse estrictamente a lo que disponga la Constitución y la ley<sup>40</sup>; lo que significa que la actuación u omisión de la administración, su conducta está atada a la ley preexistente, es decir, la actividad administrativa, se encuentra reglada, por lo que, en este aspecto, cualquier actividad discrecional, mientras dicha facultad no haya sido dada expresamente por el órgano o autoridad competente, repugna a nuestro orden jurídico.

En punto al caso, la normatividad de la cual los accionantes predicen su incumplimiento por parte de las accionadas son:

ARTICULO 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." (subrayas y negrilla fuera de texto).

PARÁGRAFO. "En las dependencias de los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales existirá una sede del SIMIT, 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." (subrayas fuera de texto).

ARTICULO 11. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN DE LOS REGISTROS. "Toda la información contenida en el sistema integrado de información SIMIT, será de carácter público." (subrayas fuera de texto).

"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." (subrayas fuera de texto).

"Una vez implementado el sistema integrado de información sobre las multas y 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." (subrayas fuera de texto).

Ley 1005 de 2006 "Por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002".

ARTICULO 18. ORGANISMOS DE TRÁNSITO. "El Ministerio de Transporte, fijará las pautas a las cuales se deben sujetar los organismos de tránsito, para su funcionamiento." (subrayas fuera de texto).

PARÁGRAFO. "El Gobierno Nacional, determinará el régimen de sanciones aplicables a los organismos de tránsito, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, después de sancionada esta ley."

"De todas maneras no se autorizará trámite de especies venales a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo por concepto de pagos o contribuciones con el Ministerio de Transporte, el SIMIT o con entidades que hayan recibido por delegación o por ley funciones en el tránsito." (subrayas fuera de texto).

Realizada una lectura detenida a los alegatos presentados por los accionantes y las accionadas, se concluye que parte medular del conflicto es determinar la fecha en que la ley 769 de 2002 entró en vigencia, y como tal obligaba no solo a la Federación Colombiana de Municipios; sino también, a las accionadas y a la comunidad en su conjunto.

Así las cosas tenemos que la ley 769 de 2002, según mandato del legislador, entró a regir tres (3) meses<sup>41</sup> después de su promulgación<sup>42</sup> con su publicación en el diario oficial No. 44.893 de siete (7) de agosto de dos mil dos (2002); es decir, la Ley 769 de 2002 está rigiendo desde el día siete (7) de noviembre de 2002.

Pero; para la vigencia del artículo 10 de la ley 769 de 2002, fue otra la fecha que dispuso el legislador, al contemplar que:

"...la Federación Colombiana de Municipios,... dispondrá de un plazo máximo de dos (2) años prorrogables por una sola vez, "...", contados a partir de la fecha de sanción<sup>43</sup> de la presente ley para poner en funcionamiento el sistema integrado de información SIMIT." (subraya y negrilla fuera de texto).

La sanción de un proyecto de ley ha sido definida como la inserción de la firma del Presidente de la República en ella; para cuya vigencia y obligatoriedad requiere de su publicación.

Al respecto la H. Corte Constitucional en Sentencia No. C-084 de veintinueve (29) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996) Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ dijo: *La promulgación de la ley es requisito indispensable para su obligatoriedad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce...* "La promulgación consiste en la publicación oficial de la ley; la entrada en vigencia es la indicación del momento a partir del cual ésta se vuelve obligatoria para los asociados, esto es, sus disposiciones surten efectos. Por tanto, bien puede suceder que una ley se promulgue y sólo produzca efectos meses después; o también es de frecuente ocurrencia que el legislador disponga la vigencia de la ley "a partir de su promulgación", en cuyo caso una vez cumplida ésta, las disposiciones respectivas comienzan a regir, es decir, a ser obligatorias."

Y si la publicación de la ley 769 de 2002 en el diario oficial ocurrió el siete (7) de agosto de dos mil dos (2002), es esa la fecha que los intervinientes y la sociedad toda debieron tener en cuenta para su exigibilidad, su obligatoriedad y cumplimiento.

Razones tuvo el legislador para determinar, dentro de la autonomía configurativa de la norma, cuando empezaba a regir. Por tanto; el comienzo del termino legal para "...el montaje, la operación y actualización de la información del sistema integrado de información SIMIT" es el siete (7) de agosto de 2002, y de ninguna manera es aceptable que el Distrito disponga la fecha, porque se contraviene mandato expreso del legislador y se invadiría una orbita funcional que constitucionalmente está asignada exclusivamente a quien en un estado social de derecho como Colombia

simboliza la voluntad popular: El Congreso de la República.

Lo anterior significa que: el Distrito Capital estaba y está obligado a transferir a partir del siete (7) de agosto de 2002 en favor de la Federación Colombiana de Municipios (FCM) el 10% (diez) por ciento de que trata el artículo 10 de la ley 769 de 2002 del total del recaudo por multas y sanciones por infracciones de tránsito ocurridas en su territorio para implementar, mantener actualizado a nivel nacional y administrar un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT) con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios.

Es importante resaltar que el sistema de información SIMIT es uno solo, que tiene carácter nacional, así lo alimenten una variedad de órganos de tránsito terrestres locales o territoriales.

A propósito, el vocablo sistema está definido por el diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición, Pág. 2073, 2001, Madrid España, como un "*Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.*" O como un "*Programa o conjunto de programas que efectúan la gestión de los procesos básicos de un sistema informático, y permite la normal ejecución del resto de operaciones.*".

Y si al concepto o criterio de ser un sistema, único, nacional, se le agrega que el Distrito Capital se constituye en el ente territorial por cuyo territorio circulan el mayor número de vehículos en el país, lógico es concluir que sin su participación es imposible que el cometido estatal de brindarle seguridad a los colombianos se pueda cumplir. De ahí que el Distrito Capital, por ser la Capital de Colombia estaba llamado a dar ejemplo en posibilitar la configuración y funcionamiento de un sistema que permite detectar en tiempo real y hacerle seguimiento por todo el territorio nacional a aquellos infractores de la ley de tránsito terrestre, que hoy, por la falta de colaboración y armonía entre el ente privado que cumple una función por mandato expreso de la ley FCM y el Distrito Capital se han refugiado en la Capital, hasta llegar a acumular por sanciones a la ley 769 de 2002 una vergonzosa deuda que denota incuria, ineficiencia, indolencia y poco aprecio por el patrimonio público nacional<sup>44</sup>.

Según la Contraloría Distrital (Fls. 143 - 146 Cdo No. 3. Pruebas) luego de practicar Auditoría con enfoque integral a la suprimida Secretaría de Tránsito y Transporte, al Fondo de Educación y Seguridad Vial Fondatt (hoy en liquidación) y a la Secretaría Distrital de Movilidad encontró que el total de la deuda - cartera por cobrar- por concepto de multas y sanciones que tienen los infractores del tránsito en Bogotá D. C. es de \$587.541.529.151,00; y que "*El recaudo de la cartera por comparendos no ha mejorado y tiende a empeorar.*".

Esta cifra no incluye los valores económicos que por conceptos de prescripción y pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos que imponen multas y sanciones a los infractores en Bogotá D. C. pierden su ejecutoriedad y ejecutabilidad; en otras palabras, que no se pueden cobrar, lo cual sumado asciende a la astronómica cifra de \$744.918.989.882.

La Contraloría Distrital argumenta que "*...durante el periodo comprendido, entre enero de 2001 y junio de 2008, en desarrollo del proceso auditor adelantado por la Dirección de infraestructura y Transportes de la Contraloría de Bogotá D.C., a la suprimida Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, al Fondo de Vigilancia y Seguridad Vial -Fondatt (hoy en liquidación) y a la Secretaría Distrital de Movilidad, se han detectado graves deficiencias, de gestión, y falta de oportunidad en las actuaciones administrativas encomendadas a la Autoridad Distrital del Transporte, para el cobro de las infracciones de las normas de tránsito, que habiendo sido comunicadas a ala administración, culminaron con la consolidación de catorce (14) hallazgos Fiscales con incidencia disciplinaria por valor de 413.638 millones,..., con lo cual se afectó el patrimonio público.*"

-Es claro que el Distrito Capital carecía de potestad legal para sustituir a la Federación Colombiana de Municipios en el cumplimiento de las funciones específicas que mediante la ley 769 de 2002 le fueron asignadas para implementar, mantener actualizado a nivel nacional y administrar en el territorio de su jurisdicción un único sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT) que se impongan en él; así eventualmente, en gracia de discusión, lo estuviera haciendo muy bien; dado que, era potestad del legislador delegar por colaboración el ejercicio de una función pública para el cual la Constitución Política le había delegado.

En otras palabras, el Distrito Capital no podía ni puede operar en materia de tránsito y transportes por fuera del sistema único de carácter nacional creado por el legislador, porque, daría al traste con el propósito superior de proteger el interés colectivo, no solo de quienes habitan o residen en Bogotá D.C., sino de aquellos que habitan la totalidad del territorio nacional, que constituye el interés nacional, que es el derecho que se protege con la expedición de la ley 769 de 2002.

Valga traer a colación y transcribir tanto el texto de la sentencia No. C-385/03 con el cual la H. Corte Constitucional despachó la constitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 en la que fija su alcance, contenido, su efecto erga omnes y se determina la conducta de la administración para su aplicación y efectividad; así como el concepto RD: 1.589 de cinco (5) de agosto de dos mil cuatro(2004) emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado; constituyen criterios autorizados que en lo esencial y en lo atinente al caso sub-examine comparte plenamente este Despacho, por cuya virtud jurídicamente se concluye que el Distrito Capital tenía el deber Constitucional y jurídico de hacer las transferencias de ley desde el día en que entró en vigencia la ley a fin de proteger derechos e intereses colectivos de los connacionales como la seguridad, el patrimonio público y la moralidad administrativa.

En efecto; la H. Corte Constitucional dijo:

"3. Análisis sobre la constitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002"

"3.1. Conforme a la Constitución Política la República de Colombia es un estado unitario, pero que, además, expresamente establece la

autonomía de las entidades territoriales. Tal autonomía, reconocida en el artículo 1° de la Carta se precisa luego en el artículo 287 de la misma y, conforme a esta disposición ella ha de ejercerse para la gestión de los intereses de las entidades territoriales, pero dentro de los límites trazados por la Constitución y la ley."

"De esta suerte, las entidades territoriales tienen el derecho a gobernarse por sus propias autoridades, así como a ejercer las competencias que específicamente les atribuye la Constitución. Más, como quiera que la autonomía administrativa podría hacerse nugatoria ante la carencia de recursos económicos, la propia Constitución en el citado artículo 287 extiende la autonomía como un derecho de las entidades territoriales a la administración de sus recursos, a participar en las rentas nacionales y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, desde luego con sujeción a la ley y dentro del marco de la propia Constitución Política."

"3.2. Ello significa, entonces, que las entidades territoriales, aunque son autónomas, dentro del estado unitario que nos rige carecen, sin embargo de una soberanía tributaria. Requieren siempre de una ley para establecer tributos en el ámbito de comprensión de su respectivo territorio y, desde luego, nada impide a la Nación la sesión a los entes territoriales de algunos impuestos de origen nacional."

"3.3. Como se sabe, en virtud del Acto Legislativo No. 1 de 1968 (artículo 11) se asignó al Congreso de la República como una de sus atribuciones la de "unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República", con lo cual se puso fin a la situación preexistente a esa reforma constitucional, esto es, al establecimiento de normas de tránsito por cada una de las entidades territoriales."

"Bajo la vigencia de la Constitución de 1991, el artículo 150, numeral 25 de la Carta, con texto igual al de la reforma constitucional de 1968, asignó igualmente al Congreso la función de unificación de las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio nacional."

"3.4. Siendo ello así, en la Ley 769 de 2002 se fijan las reglas de comportamiento de tránsito tanto para la circulación de vehículos como para la de los peatones, se definen las faltas por infracción a aquellas y se establecen las sanciones correspondientes entre las cuales figuran multas de cuantías diferentes."

"3.5. Conforme al Código Nacional de Tránsito Terrestre, expedido mediante Ley 769 de 2002, la Nación para fortalecer los ingresos de los municipios les asigna los dineros provenientes de multas por la comisión de faltas de tránsito en los territorios respectivos y, en el artículo 10 de ese Código se establece que habrá un "sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (simit)", con lo cual no sólo puede registrarse el nombre y la identidad de quienes incurran en faltas a las normas reguladoras del tránsito, sino, también, el monto de las multas y demás sanciones que se les impongan, lo que permite, sin duda 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."

"3.6. 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, es decir, que es ese un mecanismo ideado por el legislador para contribuir de esa manera a mejorar los ingresos municipales."

"3.7. Como es obvio, el funcionamiento del sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito a que se ha hecho alusión, requiere de una actividad de carácter administrativo y de una infraestructura para el efecto, que garanticen que el mecanismo ideado por el legislador tenga un adecuado y permanente funcionamiento, susceptible de perfeccionamiento con el tiempo, para que se fortalezca, cada vez más el ingreso de los municipios por ese concepto."

"3.8. 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 Estado."

"3.9. Ha de recordarse ahora por la Corte que el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, declarado exequible por esta Corporación, con excepción de su parágrafo, mediante Sentencia C-671 de 1999, autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se encuentren a su cargo, norma esta de la cual se expresó entonces por la Corte que ese precepto tiene como soporte constitucional el artículo 209 de la Carta, cuyo inciso segundo "impone como un deber la coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado".

"En la misma sentencia acabada de mencionar, se agregó por la Corte Constitucional que:

"4.2. En cuanto al inciso segundo del artículo 95 de la citada Ley 489 de 1998, observa la Corte que en él se dispone que 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".

"De conformidad con el artículo 210 de la Carta se autoriza la creación de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, en virtud de una ley o por expresa autorización de ésta y, en todo caso, con acatamiento a "los principios que orientan la actividad administrativa". Ello significa que las entidades descentralizadas indirectas, con personalidad jurídica, que puedan surgir por virtud de convenios de asociación celebrados con exclusividad, entre dos o más entidades públicas deben sujetarse a la voluntad original del legislador que, en ejercicio de la potestad conformadora de la organización -artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política -, haya definido los objetivos generales y la

estructura orgánica de cada una de las entidades públicas participantes, y los respectivos regímenes de actos, contratación, controles y responsabilidad.

"En consecuencia, la disposición en estudio sólo podrá considerarse ajustada a las normas superiores cuando la asociación surgida se sujete al mismo régimen que, en consonancia con la naturaleza de las entidades participantes y el régimen propio de función administrativa o de servicio público a su cargo hubiere señalado la ley de creación o autorización de éstas.

"Además, en todo caso, 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".

"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".

"3.10. Se observa por la Corte que en el párrafo del artículo 10 de la Ley 769 de 2002 se dispone que "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 este no se encuentra a paz y salvo".

"Analizado el contenido del párrafo que se acaba de transcribir, es claro que se autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para imponer, en aquellas dependencias de los -organismos de tránsito y transporte de las -entidades territoriales donde ella lo considere necesario "una sede del Simit", lo que afecta de manera ostensible la autonomía territorial garantizada por la Constitución Política en su artículo 287 a las entidades territoriales, la cual también se cercena por la disposición acusada en cuanto en ella se ordena que en "todas" las dependencias de los organismos de tránsito y transporte de las entidades territoriales existirá una sede del sistema integrado de información sobre multas y sanciones de tránsito. Es decir, la ley invade la esfera propia de la estructura de la administración municipal para imponer la existencia de una oficina determinada, o autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para exigir la existencia de una sede para ese efecto, lo que resulta contrario a la autonomía administrativa que a los municipios les garantiza la Constitución Política. Por ello, habrá de declararse la inexequibilidad parcial del párrafo del artículo 10 de la Ley 769 de 2002 en las expresiones mencionadas."

"3.11. El artículo 11 de la Ley 769 de 2002, por su parte, establece cuáles serán las características de la información contenida en el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, registro este que por disposición legal será "de carácter público"; y agrega que las características, montaje operación y actualización de la información del sistema se determinarán por la Federación Colombiana de Municipios, para lo cual se le otorga un "plazo máximo de dos (2) años prorrogables por una sola vez, por el término de un (1) año, contados a partir de la fecha de la sanción" de la citada ley, información que deberá ser entregada "al Ministerio de Transporte para que sea incorporada al Registro Único Nacional de Tránsito .RUNT".

"Por las mismas razones ya anotadas, encuentra la Corte que la norma mencionada en nada quebranta la autonomía que a los municipios como entes territoriales les confiere el artículo 287 de la Carta Política, así como tampoco ella resulta infringida porque la Federación Colombiana de Municipios deba entregar la información recaudada sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito al Ministerio de Transporte para que ella se incorpore a un Registro Único Nacional de Tránsito, para centralizar allí la información correspondiente."

"3.12. Por otra parte, encuentra la Corte que la creación del Sistema Integrado de formación sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito, así como la autorización a la Federación Colombiana de Municipios para implementarlo y para mantener actualizada la información correspondiente al nivel nacional, en nada afecta el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 13 de la Constitución Política. Ello es así, por cuanto las entidades territoriales del orden municipal se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, la cual dispuso la implementación y mantenimiento actualizado a nivel nacional de un Sistema Integrado de Información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, aplicable en todos los municipios de Colombia, independientemente de su categoría, incluyendo desde luego a los que tienen la calidad de Distritos conforme a la Carta Política."

"3.13. No encuentra tampoco la Corte que las normas acusadas quebranten el derecho de asociación, pues a ninguno de los entes territoriales locales se le compele por la ley a formar parte de la Federación Colombiana de Municipios, ni se le impide a los que actualmente la integran retirarse de ella. Simplemente el legislador le asignó una función pública a la persona jurídica creada desde antes de la expedición de la ley, de

manera voluntaria por las personas de derecho público que decidieron conformarla, y, en desarrollo de esa función descentralizada por colaboración, la Federación aludida habrá de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, aún de aquellos que no sean miembros de ella pues el mandato legal no hizo ninguna excepción al respecto; y porque, adicionalmente, ha de ser así para que se pueda mantener actualizado a nivel nacional el Sistema Integrado de Información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito a que las normas en cuestión se refieren."

"3.14. Viene en consecuencia de lo dicho que los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, no quebrantan la Constitución Política y, por ello se declarará su exequibilidad por esta Corporación".

-Concepto No. 1.589 de cinco (5) de agosto de dos mil cuatro (2004); Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C. P. Susana Montes de Echeverri.

#### PREGUNTAS<sup>45</sup>

1. "¿El porcentaje de participación que en cuantía del diez por ciento de las multas y sanciones por infracciones de tránsito establece la ley 769 de 2002 a favor de la Federación Colombiana de Municipio, se causa a partir de la vigencia de la ley?"

2. "¿O de la fecha en que se puso en operación el sistema?"

3. "O a partir de la fecha en que organismo de tránsito desee entregar la información de sus infractores de tránsito?"

4. "¿La ley 769 de 2002 se refirió, para efectos de la aplicación del 10 por dentro (sic) de la administración del SIMIT; a las multas de tránsito en general (aquellas impuestas en la República de Colombia) o solo se refirió, a las que se paguen por fuera de la sede del organismo de tránsito que la impuso?"

5. "¿Están legalmente facultados los organismos de tránsito para participar en los excedentes que obtenga la Federación de Municipios por la operación del SIMIT, o los excedentes de la Federación de Municipios deben distribuirse en la forma prevista en los estatutos?"

#### LA SALA RESPONDE<sup>46</sup>

1. "El porcentaje de participación que en cuantía de 10% de las multas y sanciones por infracciones de tránsito establece la ley 769 de 2002 a favor de la Federación se causa desde la vigencia de la ley, fecha a partir de la cual se generó la obligación de la Federación de implementar el SIMIT. La vigencia de la ley es un tema de orden público, que obviamente no puede dejarse al arbitrio de los destinatarios de la misma; por tanto, jurídicamente no es posible señalar que ésta opera a partir de la fecha en que el organismo de tránsito desee entregar la información de sus infractores de tránsito."

2. "Dadas las características del sistema, su finalidad y lo previsto en el artículo 10 de la ley 769 de 2002, el porcentaje que se destinará a la implementación y mantenimiento del sistema debe calcularse sobre todos los recursos recaudados por concepto de multas de tránsito en general, independientemente de si se imponen sobre las vías nacionales o las que se impongan en una jurisdicción específica por los organismos de tránsito respectivos."

3. "Con fundamento en la distribución de los recursos que el legislador efectuó, la Sala considera que las entidades territoriales no tienen derecho a reclamar excedente alguno que se pueda derivar de la gestión encomendada por la ley a la Federación."

"Si como producto de la rendición de cuentas que tenga que efectuar la Federación, se derivan excedentes, considera la Sala que estos pertenecen al Tesoro Nacional, ya que se trata de un ingreso corriente que no pierde su naturaleza por el hecho de estar destinado a una finalidad específica, por lo cual tampoco podrán ser distribuidos por la Federación de conformidad con sus estatutos."

Oportuno resulta hacer énfasis en la incidencia directa que tiene el respeto a los derechos colectivos que mediante esta acción se invocan, con la PAZ de los colombianos, como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento<sup>47</sup>, y la eficacia del ejercicio de la función pública tendiente a hacer efectivo y real los cometidos estatales garantizándole a los colombianos en forma oportuna y adecuada especialmente el derecho a la seguridad en las vías nacionales.

La realidad de las estadísticas señalan que son miles y miles los colombianos que anualmente ven vulnerado su derecho fundamental a la vida, al perderla trágicamente en accidentes de tránsito previsibles y prevenibles; así como también, son otros los miles y miles de compatriotas que ven lesionados sus cuerpos y comprometidas su salud por acciones u omisiones de las autoridades encargadas de administrar la seguridad en materia de tránsito terrestre, lo cual, no se compadece con el esfuerzo que desde el legislativo el Estado viene haciendo el Estado con la finalidad de instaurar el orden en las vías y de proteger a todas las personas residentes en Colombia su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades. La Paz en Colombia pasa por someter el tránsito terrestre al cumplimiento de la ley; pero para ello, primero deben las autoridades honrar el juramento que prestaron al momento de su posesión de cumplir y defender la Constitución, la ley y el reglamento.

Para éste Despacho no puede pasar desapercibido el hecho que por las vías de la Capital de la República, hoy estén circulando miles y miles de conductores infractores de las leyes del tránsito<sup>48</sup> sin que las autoridades de tránsito den señales reales de estar ejecutando las potestades públicas que les fueron dadas para el buen suceso de la función pública; por el contrario, la ausencia de autoridad ha convertido a Bogotá D. C. en un espacio vial lleno de peligros, amenazas y vulneraciones de los derechos a la vía y a la salud, tanto de peatones como para los propios conductores.

Así las cosas, tras realizar un examen sistemático y teleológico de las normas relevantes al caso, como también a la conducta desplegada por el Distrito Capital, su comportamiento es digno de todo reproche constitucional y legal, porque la accionada desató un mandato imperativo, expreso y claro, cuya inteligencia, contenido y dirección para su aplicabilidad había sido dada por autoridades judiciales límites como la H. Corte Constitucional y el H. Consejo de Estado como cuerpo supremo consultivo del Gobierno para todo tipo de asuntos de la administración.

El mismo reproche se hará al Ministerio de Transporte por la conducta desplegada a pesar de que sobre él recaía la prohibición de no expedir especies venales a favor de organismos de tránsito que no estuvieran a paz y salvo por concepto de pagos o contribuciones con el Sistema de Información SIMIT<sup>49</sup>, y a pesar de los ruegos de las autoridades vinculadas a la Federación Colombiana de Municipios, el Ministerio expidió a favor del Distrito Capital especies venales que se constituyeron en colaboración efectiva para que el Distrito Capital incumpliera el deber de transferir el 10% (diez por ciento) a favor del SIMIT que le había impuesto la ley 769 de 2002.

Finalmente, como las conductas de las accionadas podrían constituir responsabilidad de distintas naturalezas, se correrá traslado a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

Con fundamento en las consideraciones expuestas el JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C., Sección Tercera, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR no probadas las excepciones de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, COSA JUZGADA Y AGOTAMIENTO DE JURISDICCIÓN incoadas por las accionadas, según las circunstancias contenidas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. PROTEJASE los derechos colectivos a la Moralidad Pública, la seguridad y el patrimonio Público, invocados por el actor y deducido por el Despacho, según las circunstancias contenidas en la parte motiva de este proveído.

En consecuencia:

ORDÉNASE a la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. que en el término improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir de la ejecutoria de este fallo le de estricto cumplimiento al mandato contenido en los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 transfiriendo en favor de la Federación Colombiana de Municipios "FCM" la totalidad del 10% (diez por ciento) de todos los dineros recaudados desde el siete (7) de agosto de dos mil dos (2002) hasta la fecha en que quede ejecutoriada esta sentencia; dineros que deberán ser transferidos indexados y actualizados teniendo en cuenta el interés corriente que existía al momento en que se causó la obligación a favor de la Federación Colombiana de Municipios.

TERCERO. ORDÉNASE al Ministerio de Transporte que en cumplimiento del artículo 18 párrafo único de la Ley 1005 de 2006 se abstenga de autorizar la expedición de especies venales al Distrito Capital y a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo por concepto de pagos o contribuciones con el SIMIT.

CUARTO. RECONÓZCASE el incentivo de que trata el artículo 40 de la Ley 472 de 1998 en favor de los accionantes y coadyuvante, equivalente al quince (15%) por ciento de lo que recude la Federación Colombiana de Municipios por concepto de obligaciones dejadas de pagar por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá; el cual se distribuirá un ochenta por ciento (80%) para los accionantes que se dividirá por partes iguales; y un veinte por ciento (20%) para la coadyuvante.

QUINTO. Para efectos de VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE ESTA SENTENCIA, confórmese un comité integrado por un delegado de la Defensoría del Pueblo, quien lo presidirá; la Personería Distrital, La Contraloría General de la República, la Federación Colombiana de Municipios, el Ministerio del Transporte la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Este comité estará coordinado por la Defensoría del Pueblo quien deberá rendir informe escrito cada treinta (30) días a este Despacho a cerca del estado del funcionamiento de las transferencias desde el Distrito Capital a la Federación Colombiana de Municipios.

SEXTO. CORRASE traslado a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría y la Contraloría General de la República para lo de su competencia.

SEPTIMO. Notifíquese esta sentencia a las partes en la forma prevista en el artículo 176 del C. C. A.

SEPTIMO. En caso de no ser apelada remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo (Artículo 80 de la Ley 472 de 1998).

NOTAI. El Tribunal Admin. de C/marca., confirmó la presente Sentencia, mediante Fallo de abril 30 de 2009.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLARET ANTONIO PEREA FIGUEROA

JUEZ

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Art. 113 C. P.

2 Art. 116 C. P.

3 Ley 270 de 1993, Art. 14 Art. 228 C. P.

4 Art. 228 C. P.

5 Art. 246 c. P.

6 Art.247C.P.

7 Art.116C.P. inciso2.

8 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 1., Auto No. 12 de 1 de agosto de 1994. M. P. Jorge Arango Mejía.

9 C- 037 de 1993 M. P. Vladimiro Naranjo; ley 270 de 1993, Art. 11.

10 Art. 123 C. P.

11 Ley 270 de 1993, considerando.

12 Folio 131 Cdno Ppal.

13 Folios 216 - 217 Cdno Ppal.

14 Folios 218 -219 Cdna Ppal.

15 Folios 220 -221 Cdna Ppal.

16 Folios 222 -223 Cdno Ppal.

17 Folios 225 -247 Cdna Ppal.

18 Folio 249 Cdno Ppal.

19 Folio 270 Cdno Ppal.

20 Folio 353 Cdno Ppal.

21 Folio 424 Cdno. Ppal.

22 Folios 497 - 498 Cdno Ppal.

23 Folios 499 - 502 Cdno Ppal.

24 Folio 524 Cdno Ppal.

25 Folios 525 - 544 Cdno Ppal.

26 Folios 545 - 594 Cdno Ppal.

27 Folio 524 Cdno Ppal. La notificación a las partes se hizo el veintisiete (27) de noviembre de 2008; y solamente el nueve (9) de diciembre de 2008 se notificó el Ministerio Público.

28 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Sección Tercera, Subsección "A", sentencia del 26 de febrero de 2.004, Rad. A.P. 2003-01195, M.P. Dr. Juan Carlos Garzón Martínez, reiterando lo señalado en la A.P. 0054.

29 Folio 253 Cdno Ppal.

30 Folios 499 - 502 de Cdno Ppal.

31 Art. 1005, 1006, 1007, 2358, 2359 y 2360 del C. C.

32 Extracto de la sentencia C- 215 de 1999.

33 Gaceta Del Congreso No. 493 de 28 de diciembre de 1995.

34 AP-054-01.

35 AP-163-01.

36 AP-055/01.

37 AP-249/01.

38 AP-170/01.

39 "Secretaría de Movilidad, antes del mes de enero de dos mil siete (2007) denominada Tránsito y Transportes de Bogotá".

40 Sentencia C-740/99.

41 Artículo 62 del C. de R. P. y M.:" En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.

42 Artículo 170 Ley 769 de 2002: "El presente código empezará a regir transcurridos tres (3) meses contados a partir de su promulgación..."

43 C- 084 de 1996: La sanción del proyecto de leyes el acto mediante el cual el Gobierno lo aprueba, y da fe de su existencia y autenticidad. Este acto constituye un requisito esencia! que pone fin al proceso formativo de la ley. Si la sanción de la ley consiste simplemente en la firma de la misma por parte del Presidente de la República, mal puede deducirse de allí la potestad de tal funcionario para señalar la vigencia de las leyes.

44

45 Fueron formuladas por el señor Ministro del Interior y de Justicia.

46 La parte considerativa que le sirvió de fundamento al H. Consejo de Estado para expedir el concepto No. 1589/04, en lo pertinente al tema sub-judice es parte argumentativa de esta sentencia.

47 Artículo 22 C. P.

48 Ver informe de la Contraloría Distrital obrante a folios 143-146 del Cdo, No. 3 Pruebas en el que se detalla la multimillonaria cifra a que asciende la car1era por cobrar a los conductores infractores de las leyes del tránsito en Bogotá D. C., y en el que se concluye que la situación tiende a empeorar como consecuencia de la incuria de las autoridades del tránsito.

49 Ley 1005 de 2006, artículo 18 parágrafo único.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-04-06 05:54:35*