



## Sentencia 385 de 2003 Corte Constitucional

SENTENCIA C-385/03

REPUBLICA UNITARIA Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Ejercicio dentro de límites constitucionales y legales

ENTIDADES TERRITORIALES-Administración de recursos

ENTIDADES TERRITORIALES-Participación en rentas nacionales

ENTIDADES TERRITORIALES-Facultad de establecer tributos

ENTIDADES TERRITORIALES-Carecen de soberanía tributaria

TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Requiere de ley para su establecimiento

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Establecimiento de normas de tránsito

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia constitucional

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Reglas de comportamiento para la circulación de vehículos y peatones

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Imposición y cobro de multas para el fortalecimiento de las entidades territoriales

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION SOBRE MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRANSITO "SIMIT"-Finalidad

La creación del 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.

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION SOBRE MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRANSITO "SIMIT"-Alcance

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.

FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS-Actualización sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito

DESCENTRALIZACION POR COLABORACION-Cumplimiento de funciones administrativas con sujeción a la ley

ENTIDAD PUBLICA-Facultad de asociación

FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS-Naturaleza jurídica/FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS-Regulación por normas de derecho privado y público

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION SOBRE MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRANSITO-Facultad de implementación y actualización a la Federación Nacional de Municipios

ENTIDADES TERRITORIALES-Establecimiento sedes de información sobre multas y sanciones de tránsito/AUTONOMIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL-Establecimiento sedes de información sobre multas y sanciones de tránsito

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION SOBRE MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRANSITO-Características de la información

REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRANSITO "RUNT"-Incorporación información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito

Referencia: expediente D-4305

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2002.

Demandante: Erika María Murcia Celedón.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C. trece (13) de mayo de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## S E N T E N C I A

### I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana ÉRIKA MARÍA MURCIA CELEDÓN demandó los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2002.
2. La Sala Plena de la Corte Constitucional en sesión del 13 de mayo del año en curso no impartió aprobación al proyecto de sentencia presentado a su consideración por el magistrado doctor Jaime Araujo Rentería, razón esta por la cual pasó el expediente, para los efectos pertinentes, al magistrado que sigue en turno en orden alfabético.
3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

### II. NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a la edición oficial No. 44.893 de 7 de agosto de 2002.

"LEY 769 DE 2002

(agosto 6)

por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones

DECRETA:

CAPÍTULO III

Registros de información

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

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

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

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

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

### III. LA DEMANDA

Considera la demandante que los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2002 quebrantan los artículos 2, 157, 158, 267, 286, 313, 315 y 362 de la Constitución, por las siguientes razones:

- El artículo 287 de la Constitución Política concentra el núcleo de la autonomía territorial, por ello, pretender otorgar una función relacionada

con el recaudo de recursos no tributarios territoriales a una entidad que para unos casos es pública y para otros es privada, quiebra el principio de autonomía financiera de los entes territoriales.

- Con apoyo en los lineamientos de la sentencia C-495 de 1998 se concluyen varias cosas, a saber:

"1- Que la ley puede establecer provisiones sobre la destinación, inversión y manejo de los recursos de las entidades territoriales, si y solo si la Constitución expresamente así lo autoriza (...).

"2- La intervención del legislador en las decisiones financieras de las entidades territoriales es reglada por la Constitución. El legislador no tiene, en esta materia, potestad discrecional, pues el núcleo esencial de la autonomía territorial lo restringe.

"(...)

"4- Tal intervención está fundamentalmente prevista en la Constitución para el establecimiento de tributos o de rentas tributarias (...). En modo alguno se prevé la posibilidad de intervención del legislador para restringirle a las entidades territoriales el manejo de sus recursos propios, salvo en los casos de transferencia y cofinanciación por parte de la Administración Nacional".

En este ámbito constitucional la ley no puede otorgarle a un ente nacional o territorial la participación en la percepción o manejo de las rentas departamentales, municipales o distritales, ya que con ello se afecta la capacidad decisoria de los respectivos entes. Sin embargo, el legislador le ha entregado a la mentada entidad el recaudo, autodeterminación y manejo de los recursos propios de los municipios, sin respaldo constitucional. Impidiéndole a los municipios percibir y administrar libremente sus recursos propios, tal como ocurre con las multas de tránsito, ya que sólo tendrán libre disposición sobre el 90% de los mismos. Por su misma fuerza las normas acusadas restringen la capacidad del Concejo y del Alcalde para ejercer sus competencias constitucionales de regular y dirigir los servicios y la administración municipales (arts. 313-1 y 315-3 C.P.).

- Las normas demandadas afectan gravemente la competencia autónoma que tienen las entidades territoriales para expedir sus presupuestos de rentas y gastos, y concretamente para administrar los recursos que como renta no tributaria provienen de las multas por infracciones de tránsito.

- Se viola el artículo 362 superior que protege los bienes y rentas tributarias y no tributarias de las entidades territoriales, y que a su vez excluye cualquier grado de injerencia, participación o condominio por parte de cualquier otra entidad pública, y mucho menos cuando está regida por el derecho privado. Por consiguiente, ni la Nación, ni sus entidades descentralizadas, ni las instituciones públicas o privadas de utilidad común pueden participar en los recursos propios de las entidades territoriales, ni éstas entre sí. Menos todavía las asociaciones, corporaciones o agremiaciones que comporten una entidad distinta del propio municipio.

- De acuerdo con el artículo 362 constitucional las rentas no tributarias le pertenecen con exclusividad a las entidades territoriales, dentro de las cuales se hallan las multas. Por lo mismo, no es posible asignar ningún tipo de participación, ni en cuanto a la administración de un sistema de sanciones pecuniarias para su recaudo, ni en lo financiero, como atribuirle un 10% de lo recaudado, a una entidad administrativa distinta, so pena de conculcar la Constitución.

- Las normas impugnadas también quebrantan el principio de unidad de materia que prescribe el artículo 158 de la Constitución, en tanto exhiben un criterio fiscalista tendiente a solucionar problemas financieros de algunas entidades públicas, desviando así el propósito del proyecto de Código de Tránsito. El objetivo de mejorar los ingresos de los municipios no guarda relación con la misión de garantizar la seguridad ciudadana mediante el control del tránsito. Ese espurio objetivo es una falacia por cuanto la Federación Colombiana de Municipios no es una entidad territorial ni sustituye a los municipios, constituyéndose a su vez en un desvío de la sana intención legislativa de convertir las multas en una manera de educar y resocializar a los infractores de las normas de tránsito.

Es de observar que la actora no planteó cargos formalmente tales en relación con los artículos 2 y 157 de la Constitución, siendo del caso señalar que frente al artículo 157 ella se limitó a decir que "*se tiene conocimiento*" sobre la proposición que a última hora se hizo de los textos impugnados, sin que por parte alguna la demandante sostenga directamente una glosa específica, que no de oídas o rumores, pues, por el contrario, su alusión es periférica y como dejada al albur de que la Corte le "mejore" el cargo, papel que por supuesto no le corresponde a esta Corporación. En este sentido la vista fiscal coincide al decir:

"Resulta inocuo el último cargo de la demanda por violación al artículo 157 de la Carta, porque realmente no se está elevando ninguna acusación sobre la que se pueda hacer una valoración constitucional. Lo que se plantea es una simple duda de la demandante sobre si se dio o no el trámite respectivo a las normas en comento, por afirmar que los textos de esas disposiciones fueron propuestos a última hora".

Por lo tanto, frente a los artículos 2 y 157 superiores no podrá haber pronunciamiento de fondo, por ausencia de cargo.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención ciudadana

El ciudadano Carlos E. Campillo P. intervino para solicitar la exequibilidad de los artículos demandados. En tal sentido expresó:

- De acuerdo con lo dicho por la Corte las entidades territoriales no ostentan soberanía fiscal, pues conforme a la Constitución esas entidades sólo tienen una autonomía fiscal limitada, por lo cual, cuando el legislador autoriza a la Federación de Municipios para implementar y mantener

actualizado el sistema de información de multas y sanciones por infracciones de tránsito no le está cercenando la autonomía administrativa o fiscal a las entidades territoriales.

- La decisión del Constituyente fue la de matizar dos conceptos complementarios como son la descentralización y la autonomía, dentro de lo cual el Congreso goza de una gran amplitud de juicio.

- El problema central de los organismos de tránsito en Colombia es que no han sistematizado los procedimientos contravencionales, teniéndose por un lado cuantiosas pérdidas y por otro la impunidad de los infractores. El artículo 10 de la ley 769 de 2002 tiene como propósito el contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios y mantener actualizado el sistema de información de multas y comparendos.

- La Federación es una persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa y de carácter gremial, regida por las reglas del derecho privado. Pudiendo al efecto cumplir funciones administrativas en términos del artículo 210 constitucional, y por ende, dictar actos administrativos que hoy se miran bajo la primacía del criterio material. Nadie puede dudar que las previsiones de la ley 769 de 2002 le facilitan al sector privado ser contratista de outsourcing y celebrar alianzas estratégicas con el sector público en aras de optimizar la función pública.

- El artículo 362 de la Carta no puede mirarse aisladamente, por lo cual el Título sobre organización territorial debe armonizarse con el Título sobre régimen económico y de la hacienda pública. Es cierto que los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad, pero las limitaciones a esa propiedad las impone el Congreso.

- El artículo 158 superior no resulta violado por cuanto los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2002 guardan estrecha relación con el tema debatido y aprobado, en la medida en que aluden al recaudo de ingresos por multas y al control de los procedimientos contravencionales para darle apoyo a las entidades territoriales en su labor sancionadora y de mejoramiento fiscal.

- Tampoco se quebranta el artículo 157 constitucional por cuanto si bien el texto no fue discutido en la Cámara sí lo fue en el Senado, que junto con otros artículos, fueron sometidos a la comisión accidental y luego a las plenarias de ambas corporaciones.

## 2. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, obrando como director ejecutivo de esta entidad pide se declare la constitucionalidad de los textos demandados. Su intervención se resume así:

- Los municipios nunca han sido titulares exclusivos de los tributos que como multas se imponen a los infractores del Código Nacional de Tránsito. Asimismo, con el artículo 10 de la ley 769 de 2002 se quiso solucionar un conflicto que el carácter territorial de los municipios venía generando, esto es, la imposibilidad de exigir las multas por fuera de la jurisdicción municipal o distrital.

- Contrario a lo afirmado por la actora, a partir de la ley 33 de 1986 las multas de tránsito sí han tenido una destinación específica, previendo que su producto volviera al sector a través de planes de tránsito, de educación y de seguridad vial, propiciando así la cultura del respeto a las normas de tránsito. Empero, el legislador olvidó la consagración de un medio que pudiera darle a las multas de tránsito un carácter nacional.

- El artículo 10 de la ley 769 de 2002 debe analizarse en conjunto con el 161 ibídem, observándose que el legislador procura salvaguardar los postulados básicos que justifican la intervención estatal en el tránsito (educación y seguridad vial), previendo a la vez otras labores que son complementarias.

- Con apoyo en el artículo 95 de la ley 489 de 1988, en la sentencia que declaró su exequibilidad (C-671 de 1999) dijo la Corte: "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, sin perjuicio de que, 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".

- Falla entonces la demandante al decir que la Federación Colombiana de Municipios en ocasiones es pública y en ocasiones es privada, dado que la anterior sentencia indicó el régimen aplicable a cada una de las actuaciones de la Federación. Ésta, de acuerdo con las normas sobre Administración Pública es un ente estatal para efectos contractuales (art. 2, ley 80/93). Siendo pues, dos los referentes para calificar como entidades públicas a las asociaciones de entes territoriales: el que les impone la obligación de seguir las reglas de actuación administrativa y el que las obliga a contratar como entes estatales. En concordancia con esto el artículo 10 de la ley 769 de 2002 materializa claros principios que sobre la función administrativa contempla la Constitución.

- A través de la sentencia C-495 de 1998 la Corte abordó el tema de la naturaleza jurídica de las multas de tránsito, otorgando particular importancia al hecho de que las mismas estén contempladas no en normas departamentales o municipales, sino en el Código Nacional de Tránsito. Señalando a la vez que las multas no tienen naturaleza tributaria y encuentran su origen en el Código Nacional de Tránsito Terrestre. En esa sentencia se consideró a tales multas dentro de los recursos exógenos de los entes territoriales con arreglo a un factor orgánico, pues no son de origen territorial; y a un factor de competencia, en tanto la potestad punitiva de tránsito es primeramente nacional, máxime sí, como en el presente caso, se trata de policía de tránsito que el Constituyente quiso expresamente sujetar al principio de unidad nacional.

- Por ende, la norma nada le está quitando a los municipios que sea de su propiedad; tampoco le está retirando una merced o gracia, o una renta previamente cedida, que finalmente vaya en perjuicio de los entes locales. Todo lo contrario, el propósito del legislador es la eficacia en el recaudo de las multas, para lo cual se requiere un sistema integrado de información, cuya implementación y operación se encomienda a la

Federación Colombiana de Municipios, y para ello debe asumir ésta los costos de la implementación del SIMIT. Por esta vía el congreso está adoptando mecanismos que contribuyen al robustecimiento fiscal territorial, fortaleciendo colateralmente a la Federación, a quien le corresponde el reto de concretar el principio de eficiencia que incorpora el artículo 209 superior.

- En cuanto a la unidad de materia debe reconocerse que la norma se ocupa de las multas y sanciones de tránsito, de su administración y destinación. No se ve cómo se pueda sostener que no existe hilo conductor o gravitación en torno a la ley, toda vez que las multas y sanciones son consecuencia de las infracciones de tránsito.

### 3. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El ciudadano Juan de Dios Bravo González, actuando en representación del ICDT considera que no existe la violación alegada por la actora, exponiendo al efecto los siguientes argumentos:

- El problema jurídico planteado es ajeno al derecho tributario, pero se enmarca en el contexto propio del derecho fiscal que se ocupa de la organización, administración y gasto de los recursos constitutivos de la hacienda pública, ya nacional o territorial.

- Las normas que imponen sanciones pecuniarias a las conductas contrarias al ordenamiento de tránsito terrestre, aunque produzcan ingresos para el Estado no tienen como finalidad financiar presupuestos públicos, por lo cual consideramos incorrecto sostener que con ellas se tutela el interés económico de la hacienda pública nacional o territorial, ya que el interés protegido es la libre circulación de los colombianos en el territorio nacional en condiciones de seguridad y comodidad, especialmente para los peatones y para la protección del uso común del espacio público por vehículos de cualquier clase.

- El producto de las multas pertenece total o parcialmente al municipio, no porque la naturaleza de la renta sea propia o provenga de una fuente de generación de recursos exclusivamente territorial, sino porque el legislador así lo quiso. Por otra parte, según lo ha sostenido la Corte Constitucional, las multas constituyen un ingreso no tributario, y su destinación específica no vulnera el artículo 359 superior porque la prohibición en él inserta se predica sólo de las rentas tributarias nacionales.

- Si bien la ley puede autorizar que estas multas se cobren por los organismos territoriales donde se comete la infracción, la fuente de su origen sigue siendo el Código Nacional de Tránsito Terrestre. Por ello el legislador no quebranta la autonomía tributaria municipal o distrital cuando le asigna a una renta nacional una destinación especial.

- Es cierto que la Constitución garantiza la intangibilidad del patrimonio de las entidades territoriales, pero también lo es que las rentas aquí analizadas le han sido cedidas a los entes territoriales en un 90%, de manera que los organismos territoriales de tránsito gozan de autonomía para el manejo y disposición de esa cuota parte, en lo cual nada hay de objetable.

- En conclusión: no se trata de rentas de las entidades territoriales, porque ni provienen de un poder fiscal propio ni son producto de su autonomía normativa. Sólo se trata del recaudo territorial de multas nacionales que han sido cedidas parcialmente, productos éstos que sí gozan de protección en la medida en que se perciban.

### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación rinde el concepto correspondiente solicitando a la Corte declarar la inexecutable de las normas acusadas. Sus fundamentos son:

- Tal como la definen sus estatutos, la Federación Colombiana de Municipios es una persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa y carácter gremial, regida por el derecho privado, a la cual pertenecen por derecho propio todos los municipios, distritos y asociaciones de municipios del país, que tiene como finalidad la defensa de sus intereses comunes. Su personería jurídica es propia y diferente de la de sus asociados, con autonomía administrativa y patrimonio propio. Sus bienes no pertenecen en forma individual a ninguno de sus asociados, y los mismos más sus rendimientos deben destinarse al apoyo de la labor que cumple a favor de sus asociados; por lo tanto, sus excedentes y utilidades no son susceptibles de distribución. El capital proviene de cuotas de sostenimiento, extraordinarias, convenios con diferentes tipos de entidades, patrocinios, donaciones, etc. En caso de disolución y liquidación la Federación seguirá el procedimiento establecido en la ley para las entidades sin ánimo de lucro. Ese carácter privado fue reafirmado por la Corte en sentencia C-671 de 1999.

- Con apoyo en la ley 33 de 1986 las multas constituían una renta de carácter nacional cedida a las distintas entidades territoriales, tal como lo señaló la Corte en sentencia C-495 de 1998, cuando al referirse a la destinación específica de las multas en materia de tránsito, expresó: "(...) si bien la ley puede autorizar que estas multas se cobren por los organismos territoriales en donde se comete la infracción, no por ello se desnaturaliza la fuente de su origen que sigue siendo el Código Nacional de Tránsito Terrestre. En estos casos es aplicable el criterio jurisprudencial en el sentido de que cuando se trata de rentas nacionales cedidas por la nación a los organismos territoriales, la ley puede intervenir en la destinación de dichas inversiones".

- Situación diferente es la estipulada en la ley 769 de 2002, dado que en el parágrafo 2º de su artículo 159 determinó que "las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito en donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción". Entendiéndose por organismos de tránsito las unidades administrativas municipales, distritales o departamentales, de suyo adscritas a cada una de las respectivas entidades territoriales. Consecuentemente, las susodichas multas son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, "apareciendo un designio del legislador de crear una renta propia a favor de aquéllas". Por lo cual le corresponde a sus organismos de tránsito imponer las multas y sanciones de esa naturaleza, y el recaudo de los mismos deberá ingresar a las respectivas arcas territoriales. Se trata entonces de rentas de

fuente endógena de financiación porque el producto recaudado dentro de la jurisdicción de las respectivas autoridades de tránsito entra directamente al presupuesto de las entidades territoriales de las cuales forman parte, y no al presupuesto general de la nación.

- Como ya se anotó, uno de los derechos mínimos de las entidades territoriales, es el derecho a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. La autonomía financiera no hace relación a la capacidad de esas entidades para establecer su sistema de ingresos, sino a la facultad de definir su presupuesto de gastos e inversiones. Por ello, cuando el legislador dispuso de ese 10% del recaudo de multas, quebrantó la autonomía de las mencionadas entidades. Y téngase en cuenta que esa disposición se expresó a pesar de que el artículo 159 del nuevo Código de Tránsito señaló que los recursos en cuestión son de su propiedad exclusiva.

- Sobre el respeto debido a la autonomía territorial obran también las sentencias C-219 de 1997 y C-495 de 1998. La primera a propósito de la inexecutable del artículo 236 de la ley 223 de 1995, relativo a la destinación de un porcentaje del impuesto de registro al Servicio Seccional de Salud y a los Fondos Territoriales de Pensiones Públicas para el pago del pasivo pensional. La segunda sentencia, concerniente a las multas por infracción a las normas sobre urbanización de terrenos sin licencia. En esta misma sentencia, al referirse a los recursos de vivienda de interés social y reforma urbana, expresó que la destinación del porcentaje de los ingresos corrientes de los municipios a los fondos de vivienda vulnera la autonomía de las entidades territoriales, por tratarse de recursos o rentas propias incorporados a su patrimonio por ley, sobre los cuales no puede disponer el legislador.

- Así, con arreglo a la jurisprudencia el legislador no puede limitar la autonomía de las entidades territoriales cuando expresamente la misma ley le ha otorgado la propiedad sobre esos tributos, salvo que ello resulte indispensable para proteger la estabilidad económica de la Nación, particularmente en lo tocante al presupuesto nacional, no siendo este el caso que nos ocupa.

- En concordancia con el artículo 362 de la Carta no puede el legislador destinar parte de los susodichos ingresos corrientes a una entidad de carácter privado como lo es la Federación Colombiana de Municipios. Por lo que es una violación flagrante el disponer que una corporación de carácter privado reciba parte de los ingresos no tributarios de propiedad exclusiva de los entes territoriales.

- Las normas acusadas no tienen relación con la estabilidad económica de la Nación, toda vez que la intención del legislador fue la de implementar un sistema de información sobre infracciones de tránsito, esto es, se trata de un asunto que no tiene la virtualidad de poner en peligro la estabilidad económica de la Nación en caso de no ser implantado.

- De acuerdo con lo anterior, la designación de manera directa de una entidad de carácter privado como la Federación Colombiana de Municipios, para que administre el sistema de información de multas y sanciones por infracciones de tránsito, viola el principio de igualdad. En la concepción del Estado de Derecho el Congreso dicta las leyes contractuales sin indicar el mecanismo o la forma como se debe contratar en un caso concreto o con quién. Por donde las reglas atacadas privilegian a la Federación en detrimento de la facultad que tienen otras organizaciones y personas con apoyo en las disposiciones superiores que estipulan el derecho a la participación democrática y a manejar dicho sistema. Vulnerándose por esta vía el derecho a la igualdad, pues entraña una descalificación de otras entidades o personas públicas o privadas.

- Asimismo, las disposiciones acusadas quebrantan las atribuciones conferidas por la Constitución a los concejos municipales y a los alcaldes en materia tributaria, al propio tiempo que se le limita a éstos la capacidad para dirigir la acción administrativa, dado que bien pueden los alcaldes ejercer la cuestionada competencia a través de sus organismos de tránsito, o mediante la selección a través de un proceso de contratación de una entidad que se encargue de dicha gestión, la cual puede recaer en la misma Federación.

- La expresión "con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios" del artículo 10 de la ley 769 de 2002, vulnera el principio de unidad de materia en tanto no tiene relación con el objetivo primordial de garantizar la seguridad ciudadana con el control del tránsito terrestre.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, toda vez que ellas forman parte integrante de un decreto con fuerza de ley.

### 2. Planteamiento del problema

Considera la demandante que los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2002 quebrantan los artículos 2, 157, 158, 287, 313, 315 y 362 de la Constitución por cuanto con ellos se quiebra el principio de autonomía financiera de los entes territoriales. Así mismo, afirma que se desconoce la especial protección que la Constitución le prodiga a los bienes y rentas, tributarios y no tributarios de propiedad de las entidades territoriales y, además, agrega que los artículos acusados violan el principio de unidad de materia a que están sometidas las leyes y expresa que, a su juicio, no es claro que se hayan cumplido los debates reglamentarios para la aprobación de la Ley 769 de 2002.

### 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 1º 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 párrafo, 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 Unico 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 Unico 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.

VII.- DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 "por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones", salvo las expresiones "*todas*" y "*o en aquellas donde la Federación lo considere necesario*" contenidas en el parágrafo del citado artículo 10 de la ley mencionada, que se declaran INEXEQUIBLES.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-385/03

FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS-Fundamento constitucional (Salvamento de voto)

Con fundamento en el artículo 113 superior los diferentes órganos del Estado deben realizar sus funciones con un concreto sentido de colaboración armónica, para lo cual, en lo atinente a la esfera administrativa dispone el artículo 209 ibídem que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Es decir, en aras de la oportuna materialización de los valores, principios, derechos y deberes que contempla la Constitución Política, se impone un entendimiento de los fines esenciales del Estado que ponderando la gestión individual de sus diferentes órganos, en todos los órdenes, promueva la acción mancomunada de todos ellos, sin perjuicio, claro está, de la eventual intervención de los particulares en tanto titulares de la función administrativa, y por ende colaboradores en la realización de los mencionados fines estatales.

FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS-Naturaleza y finalidad/FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS-Sujeción a normas del Código Civil y concordantes (Salvamento de voto)

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO-Establece estructura de ingresos y gastos públicos/MULTA-Ingreso no tributario/MULTA-Sanción pecuniaria/MULTA-Parte integral del presupuesto anual de la Nación y de las entidades territoriales (Salvamento de voto)

Las multas forman parte integral de los aforos inscritos en el presupuesto anual de la Nación y en los presupuestos anuales de las entidades territoriales, dependiendo para ello de las correspondientes leyes de creación -en la esfera nacional -, o de éstas y las concurrentes ordenanzas o acuerdos -en el plano territorial -, al igual que de las leyes, ordenanzas o acuerdos de presupuesto anual.

MULTA DE TRANSITO-Ingreso no tributario (Salvamento de voto)

ENTIDADES TERRITORIALES-Administración de recursos/ENTIDADES TERRITORIALES-Ejercicio dentro de límite constitucional y legal (Salvamento de voto)

GASTOS E INVERSIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía respecto de sus propios recursos (Salvamento de voto)

GASTO PUBLICO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía constitucional (Salvamento de voto)

ENTIDADES TERRITORIALES-Restricción legislativa/ENTIDADES TERRITORIALES-Protección de la estabilidad económica y presupuestal/ENTIDADES TERRITORIALES-Indebida injerencia del legislador/SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION SOBRE MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRANSITO "SIMIT"-Recaudo y manejo de información (Salvamento de voto)

DERECHO A LA IGUALDAD-Protección (Salvamento de voto)

ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Expedición por legislador (Salvamento de voto)

DERECHO A LA IGUALDAD ENTRE OFERENTES EN CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA-Señalamiento expreso por legislador de entidad a contratar (Salvamento de voto)

DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN CONTRATACION ESTATAL-Selección de propuesta más favorable (Salvamento de voto)

LIBERTAD DE ASOCIACION-Elección de formas/LIBERTAD DE ASOCIACIÓN-Ejercicio de funciones administrativas (Salvamento de voto)

LIBERTAD DE ASOCIACION DE MUNICIPIOS-Protección/LIBERTAD DE ASOCIACION DE MUNICIPIOS-Autonomía política o administrativa (Salvamento de voto)

FUNCION PUBLICA POR PARTICULARES-Carácter temporal (Salvamento de voto)

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION SOBRE MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRANSITO "SIMIT"-Función reglamentaria propia del Presidente (Salvamento de voto)

FUNCION ADMINISTRATIVA POR PARTICULARES-Atribución mediante acto administrativo o convenio (Salvamento de voto)

DERECHO A LA LIBERTAD ECONOMICA-Proceso de selección en contratación pública (Salvamento de voto)

FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS-Cobertura y calidad del servicio (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-4305

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2002

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con todo el respeto que me merece la mayoría de la Corporación, me permito consignar las razones de mi disenso:

#### 1. Naturaleza y fines de la Federación Colombiana de Municipios

Con fundamento en el artículo 113 superior los diferentes órganos del Estado deben realizar sus funciones con un concreto sentido de colaboración armónica, para lo cual, en lo atinente a la esfera administrativa dispone el artículo 209 ibídem que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Es decir, en aras de la oportuna materialización de los valores, principios, derechos y deberes que contempla la Constitución Política, se impone un entendimiento de los fines esenciales del Estado que ponderando la gestión individual de sus diferentes órganos, en todos los órdenes, promueva la acción mancomunada de todos ellos, sin perjuicio, claro está, de la eventual intervención de los particulares en tanto titulares de la función administrativa, y por ende colaboradores en la realización de los mencionados fines estatales.

En esta dimensión el artículo 95 de la ley 489 de 1998 se refiere a la asociación entre entidades públicas, prescribiendo que éstas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios inter - administrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Artículo que fue declarado exequible -salvo el parágrafo- por esta Corporación mediante sentencia C-671 de 1999, donde al efecto se dijo:

"4.1. En cuanto el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en su primer inciso, autoriza a las entidades públicas su asociación entre sí con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se encuentren a su cargo, encuentra la Corte que la disposición acusada tiene como soporte constitucional el precepto contenido en el artículo 209, inciso segundo de la Carta, que impone como un deber la coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado".

Respecto del segundo inciso del citado artículo 95 afirmó la Corte en la misma sentencia:

"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".

Al amparo de estos parámetros, según la vista fiscal, la Federación Colombiana de Municipios surge como "*una persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa y de carácter gremial, que se rige por el derecho privado, a la cual pertenecen por derecho propio todos los municipios, distritos y asociaciones de municipios del país, y tiene como finalidad la defensa de sus intereses comunes*". Por donde, al tenor de lo dispuesto en las reglas positivas la Federación Colombiana de Municipios se rige por una preceptiva mixta que de un lado se acoge al Código Civil, y de otro, a las normas rectoras del ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas. De suerte tal que, siendo esa Federación un ente jurídico diferente a los municipios individualmente considerados, en principio se sujeta a los mandatos del Código Civil, por cuanto también, dada la naturaleza estatal de sus integrantes y la posibilidad de que como Federación ejerza funciones administrativas, se impone la aplicación del derecho público a partir de los dispositivos constitucionales, que a su turno se desarrollan en cuerpos jurídicos tales como: el Código Contencioso Administrativo, el Estatuto de Contratación Estatal, la ley 42 de 1993 y demás normas concordantes sobre control fiscal, la ley 678 de 2001 sobre responsabilidad patrimonial del Estado, el Código Disciplinario Único, etc.

Es de observar que la ley 489 de 1998 no definió la naturaleza jurídica de la "*Asociación entre entidades públicas*", razón por la cual no podría predicarse positivamente de la Federación Colombiana de Municipios una condición específicamente determinada como sería la estatal, la privada o la mixta. Lo cual no obsta para reconocer el estatuto jurídico mixto que la gobierna al tenor de los respectivos mandatos constitucionales y legales, con la concurrencia de la jurisprudencia reseñada. Ciertamente es que la precisión sobre la naturaleza jurídica de las personas es altamente definitoria del régimen aplicable a sus diferentes actuaciones y ejecutorias, pero también lo es, que para el caso bajo examen el artículo 95 de la ley 489 de 1998 y la jurisprudencia constitucional han dado suficientes luces acerca del régimen que gobierna a las asociaciones entre entidades públicas, dentro de las cuales milita la Federación Colombiana de Municipios.

En cualquier caso, el eventual perfil privado que pudiera tener la Federación Colombiana de Municipios no constituye óbice para la adecuada aplicación de las disposiciones propias de la función administrativa y la contratación estatal, al igual que los dispositivos relativos a la responsabilidad disciplinaria, fiscal y patrimonial a que haya lugar.

## 2. Naturaleza jurídica de las multas y sanciones por infracciones de tránsito, y su administración

Con fundamento en los artículos 352 y 353 constitucionales el estatuto orgánico presupuestal (decreto 111 de 1996) establece la estructura del ingreso y del gasto públicos tanto para el orden nacional como para el territorial, clasificando dentro de los ingresos corrientes a los tributarios y a los no tributarios, y dentro de éstos, a las tasas<sup>1</sup> y a las multas. Siendo del caso advertir que las multas constituyen una especie del género sanciones, en la medida en que se amoldan al prototipo de las sanciones pecuniarias, ya que por contraste también existen las sanciones no pecuniarias. Por consiguiente, las multas forman parte integral de los aforos inscritos en el presupuesto anual de la Nación y en los presupuestos anuales de las entidades territoriales, dependiendo para ello de las correspondientes leyes de creación –en la esfera nacional-, o de éstas y las concurrentes ordenanzas o acuerdos –en el plano territorial-, al igual que de las leyes, ordenanzas o acuerdos de presupuesto anual. De allí en adelante tiene lugar el circuito que envuelve el recaudo, la administración y ejecución de los ingresos efectivamente percibidos por el Tesoro Público (art. 128 C.P.). En síntesis, las multas constituyen ingresos no tributarios, que dependiendo de su nivel fiscal, forman parte integral del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales.

En armonía con esto el párrafo 2º del artículo 159 de la ley 769 de 2002 establece: "*Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción (...)*". Vale decir, por mandato expreso de la ley 769 las multas en cuestión pertenecen a las respectivas unidades administrativas municipales, distritales o departamentales, y por tanto, al tesoro

público de la entidad territorial que las abarca, a cuya titularidad concurren las garantías típicas de la propiedad y renta de los particulares (art. 362 C.P.). Siendo claro entonces que por disposición expresa de la ley 769 de 2002 las multas derivadas de la infracción de las normas de tránsito -dentro de las respectivas jurisdicciones- son ingresos no tributarios del orden territorial, cobijados por la autonomía prevista a favor de las entidades territoriales en el artículo 287 superior, pues, se destaca, "(...)el producto recaudado dentro de la jurisdicción de la respectiva entidad entra integralmente al presupuesto de la misma -y no al presupuesto general de la Nación -, y se utiliza para sufragar gastos propios de la entidad territorial, (...)".<sup>2</sup>

Esta autonomía comporta la potestad de las entidades territoriales para administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones - sea que los mismos provengan de fuentes endógenas o exógenas- en consonancia con los lineamientos y directrices legales que en desarrollo de la Constitución se dicten para su cabal ejercicio. De suerte tal que la facultad para administrar dichos recursos, lejos de ser absoluta se enmarca en los parámetros propios de la relatividad estatal. Tal como ocurre con cualquiera otra facultad o prerrogativa inmersa en nuestra Carta Política. En relación con esta autonomía ha dicho la Corporación:

"Uno de los derechos mínimos de las entidades territoriales, es el derecho a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. A través de esta atribución, la Constitución reconoce a las entidades territoriales una potestad fundamental en materia presupuestal, que consiste en el poder de diseñar su propio sistema de ingresos y de gastos. Esta atribución se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de auto - gestión política, que es consustancial a las entidades autónomas. En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones. No obstante, la facultad de que gozan las entidades territoriales para establecer el sistema de ingresos y de gastos, se encuentra constitucionalmente limitada".<sup>3</sup>

Con referencia a lo expuesto, en principio pareciera que los artículos demandados no entrañan desconocimiento alguno de la autonomía constitucional de que gozan las entidades territoriales para administrar sus recursos, en la medida en que esos dispositivos aluden a la implementación y actualización de un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito cometidas en el territorio nacional. Sin embargo, en tanto esas normas incorporan un forzoso porcentaje de compensación económica a favor del ente gestor de dicho sistema, esto es, la Federación Colombiana de Municipios, se configura un imperativo normativo que sugiere cuestionamientos frente a la autonomía que debe presidir la ejecución del gasto público en el plano territorial.

3. Los artículos acusados vulneran tanto el principio de autonomía financiera de las entidades territoriales como los artículos 315-5 y 362 constitucionales.

En consonancia con el concepto del Procurador General de la Nación esta Sala estima violados los mencionados cánones constitucionales, toda vez que la competencia de las entidades territoriales para establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones resulta lesionada en la medida en que se restringe injustificadamente la potestad que la Carta les confiere para establecer las apropiaciones presupuestales y para ordenar el gasto correspondiente.

En este sentido, al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 236 de la ley 223 de 1995 advirtió esta Corporación:

"29. En estas condiciones, no encuentra la Corte que exista una justificación constitucional que avale, de manera general, la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos que, strictu sensu, son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales. De lo contrario se privaría completamente a las autoridades competentes de los departamentos, distritos y municipios de la posibilidad de diseñar un plan de gastos e inversiones con arreglo a objetivos económicos, sociales o culturales, definidos según sus propias necesidades y prioridades. Sin esta facultad, resulta inequívocamente lesionada la capacidad de las entidades territoriales de gestionar sus propios asuntos y, en consecuencia, la garantía institucional de la autonomía territorial se vería comprometida en su misma esencia. La autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente. En estas condiciones, considera la Corte Constitucional que para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación - o recursos propios strictu sensu - deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador.

"Sólo una interpretación como la realizada se ajusta a los valores y principios que la autonomía busca proteger. En este sentido, no sobra recordar que la garantía institucional de la autonomía territorial se justifica, entre otros, en el principio democrático (C.P. arts. 1, 2, 3), así como en los principios de eficacia, eficiencia, economía y celeridad (C.P. arts. 1, 2, 209), como quiera que las autoridades territoriales son las que mejor conocen las necesidades de la población sometida a su jurisdicción.

"La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto - interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la "gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)"<sup>4</sup>.

"30. No obstante, existen algunos eventos excepcionales en cuya virtud la propia Carta autoriza a la ley para intervenir en el proceso de

elaboración del programa de gasto de los recursos propios de las entidades territoriales. Así, por ejemplo, el artículo 317 de la Carta impone al legislador el deber de destinar un porcentaje de los tributos que se impongan a la propiedad inmueble, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de conformidad con el plan de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Adicionalmente, el deber de proteger el patrimonio de la nación, así como la estabilidad económica interna y externa, justifica que en casos extremos, el legislador pueda intervenir en el mencionado proceso de asignación.

"Esta última tesis ha sido sostenida por la Corporación al considerar que la ley puede imponer una destinación específica a las rentas de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, en aquellos casos en que, con tal destinación, se busque preservar la estabilidad macro - económica a nivel nacional y proteger recursos nacionales seriamente amenazados. Dentro de este esquema, la Corporación declaró la exequibilidad de la norma legal que fijaba una destinación específica a la sobre - tasa a la gasolina, con el fin de garantizar la capacidad de pago de las entidades territoriales y, de este modo, evitar que se hicieran efectivas las garantías otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes<sup>5</sup>.

"En síntesis, considera la Corte que, en principio, la ley no puede intervenir en el proceso de asignación del gasto de los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes endógenas de financiación. Sin embargo, el legislador está autorizado para fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la nación y, especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional.

"31. En el caso que ocupa la atención de la Corte, el legislador prescribió que los departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá deberán destinar al Servicio Seccional de Salud o al Fondo de Salud un porcentaje del producto del impuesto de registro de que trata el capítulo XII de la Ley 223 de 1995, no menor al porcentaje que destinaron en promedio durante los años 1992, 1993 y 1994 y no superior al 30% del producto del impuesto. Adicionalmente, señaló que los departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá deberán destinar el 50% del producto del impuesto a los Fondos Territoriales de Pensiones Públicas con el fin de atender el pago del pasivo pensional.

"Como quedó visto, el impuesto de registro y anotación pertenece, en forma exclusiva, a los departamentos.

"En estas condiciones se pregunta la Corte si existe una razón suficiente que justifique la restricción del derecho constitucional de que gozan las entidades territoriales para la administración de sus recursos.

"32. La finalidad perseguida por el legislador no sólo no viola la Constitución, sino que, además, constituye desarrollo directo de los postulados constitucionales que ordenan al poder público garantizar a todos los habitantes el derecho a la salud (C.P. art. 49). De otro lado, pretende asegurar a las personas de la tercera edad el acceso a la seguridad social y, especialmente, a una pensión que asegure una vejez digna (C.P. art. 46 y 48). No puede entonces esta Corte reprochar la intención de la ley. Sin embargo, para que la intervención del legislador, en el proceso de asignación del gasto de los recursos propios de las entidades territoriales, resulte legítima, no es suficiente la búsqueda de una finalidad amparada por la Constitución. Para ello, se exige, como quedó visto, que la injerencia legislativa esté directamente encaminada a resguardar la estabilidad económica de la nación, o a evitar una lesión injustificada del fisco nacional.

"No obstante, constata la Corte que la medida que se estudia y que constituye una clara y directa limitación de la autonomía financiera - de gasto - de las entidades territoriales, se contrae a asegurar que las autoridades de dichas entidades cumplan con sus funciones y, de ninguna manera, a proteger bienes o derechos que pertenezcan a la nación y cuya amenaza arriesgue la estabilidad macro - económica del Estado.

"En estas condiciones, la norma demandada establece una injerencia injustificada en asuntos que competen exclusivamente a las entidades territoriales y, por tanto, incide ilegítimamente en el ámbito de su autonomía. En consecuencia, la norma demandada será declarada inexecutable".<sup>6</sup>

Asimismo, al examinar la constitucionalidad del artículo 104, parágrafo 2º, de la ley 388 de 1997, que subrogó el artículo 66 de la ley 9 de 1989, la Corte reivindicó la autonomía financiera de que gozan las entidades territoriales en torno a las multas por infracción a las normas sobre urbanización de terrenos y construcción de viviendas sin licencia.<sup>7</sup>

En la misma sentencia, al referirse a los recursos para fondos de vivienda de interés social y reforma urbana, dijo la Corte:

"En virtud del establecimiento del sistema nacional de vivienda de interés social por la ley 3 de 1991. En el art. 17 de dicha ley se dispuso que "los municipios, los distritos especiales, las áreas metropolitanas y la intendencia de San Andrés y Providencia podrán crear un fondo municipal, distrital, metropolitano e intendencial, según el caso de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana para la administración de las apropiaciones previstas en la ley 61 de 1936 y demás disposiciones concordantes, y de los bienes y recursos de que trata el art. 21 de la presente ley".

"En el referido art. 21 del que forman parte los acápite acusados, se dispone de que (sic) manera se encuentra conformado el patrimonio y los recursos de dichos fondos. Entre estos recursos se mencionan los previstos en el literal a) y b) de dicho artículo; el primero de ellos parcialmente acusado, pero que la Corte estima, dada su unidad normativa, demandado en su totalidad.

"Con anterioridad, se señaló en esta providencia que el parágrafo 2º del art. 104 de la ley 388/97, en cuanto destina el producto de las sanciones urbanísticas de que trata el art. 66 de la ley 9 de 1989, a la financiación de programas de vivienda relativos a la reubicación de los habitantes en zona de alto riesgo, era inexecutable por tratarse de rentas propias de los municipios.

"Por lo anterior, no hay lugar a nuevo pronunciamiento en relación con el literal b) del art. 21 de la ley 3 de 1991. La decisión se contraerá exclusivamente al literal a) del mismo artículo que alude a la forma de dotar de recursos a los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma

Urbana.

"Es preciso anotar que a las entidades territoriales sólo se las faculta, mas no se las obliga a constituir dichos fondos. Únicamente en el caso de que sean creados se les impone la obligación de dotarlos, entre recursos, con el 5% de los ingresos corrientes municipales.

"La Corte estima, que la destinación del porcentaje de los recursos corrientes de los municipios a los Fondos de Vivienda vulnera la autonomía de las entidades territoriales, por tratarse de recursos o rentas propios incorporadas a su patrimonio, sobre las cuales no puede disponer el legislador, según el art. 362 Superior".

Pues bien, desde la perspectiva de los artículos 287, 315-5 y 362 de la Constitución y en armonía con la jurisprudencia reseñada resulta clara la indebida injerencia del legislador, no por la autorización misma para la creación de un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito, sino por la forzosa erogación (10% del valor recaudado) que el artículo 10 acusado establece a cargo de los fiscos municipales, en tanto restringe la autonomía financiera territorial sin basamento constitucional alguno. En efecto, como bien lo reconoce la vista fiscal, de cara a los dispositivos acusados no obran hechos o circunstancias que justifiquen la existencia de normas restrictivas de la autonomía financiera territorial en aras de la protección de la estabilidad económica de la nación y, especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional.

Cierto es que el sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito -de cobertura nacional- resulta adecuado, pero no es necesario a los fines recaudatorios de los montos que desde antiguo se pierden impunemente para el tesoro público territorial por la falta de unidad y orden en el manejo de la información sobre tales infracciones; pero también lo es que el acopio integral, técnico y actualizado de la información pertinente puede lograrse a través de medios, métodos e instrumentos compatibles con la autonomía financiera de las entidades territoriales y de los alcaldes mismos, al igual que con las garantías reconocidas por el artículo 362 superior a las entidades territoriales sobre las rentas no tributarias de su propiedad. Por consiguiente, en relación con los artículos 287, 315-5 y 362 superiores se debió declarar la inexecutable de la expresión "(...) 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". Contenida en el artículo 10 de la ley 769 de 2002.

Por otra parte, debe recordarse que la Corporación no puede referirse a temas de conveniencia ni oportunidad, por cuanto ese papel le concierne al Congreso. Asimismo, está bien que se unifique el sistema, pero ello no debe ir en detrimento de la autonomía territorial, que en otros casos iguales, y aún más importantes, la Corte ya reivindicó.

Y si las funciones relativas a las multas e infracciones de tránsito municipales son del resorte de los municipios, a guisa de qué éstos tendrían que pagarle a un ente privado -la Federación de Municipios -, para que en su lugar cumpla con dichas funciones.

#### 4. Los artículos demandados quebrantan el derecho a la igualdad

El artículo 13 constitucional dispone que todas las personas recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. A cuyos efectos la categoría personas comprende a las naturales, jurídicas y asimiladas, tanto en la dimensión privada como en la pública.

En esta perspectiva, con apoyo en el artículo 150-25 superior le corresponde al legislador expedir el estatuto general de contratación de la Administración Pública estableciendo las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. Vale decir, al amparo de los mandatos constitucionales mencionados le corresponde al legislador fijar los lineamientos básicos y abstractos, los parámetros, las directrices suficientemente comprensivas del circuito contractual de los entes estatales, y por tanto, el amplio espectro normativo que por su propia naturaleza resulta contrario a toda fórmula casuística, máxime cuando ésta pueda rayar en la discriminación. De suerte que atendiendo a la naturaleza general y abstracta que debe informar el contenido de la ley, le compete al Congreso expresar su voluntad legislativa a partir de categorías, esto es, de conceptos amplios y claros, que en la hipótesis contractual, provean a los destinatarios de reglas consistentes, equitativas y eficaces a los cometidos de la contratación pública, a tiempo que la participación de los contratistas resulta honrada en la órbita de sus derechos y obligaciones.

Contrario a los presupuestos destacados, a través de los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2002 se le concede a la Federación Colombiana de Municipios la exclusiva titularidad para implementar y mantener actualizado a nivel nacional un sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito, labor que a su turno incluye la determinación de las características, el montaje y la operación del sistema. De suerte tal que, pretermitiendo toda pluralidad participativa de los potenciales oferentes se ha instrumentalizado la ley para adjudicar el contrato respectivo a una entidad, con la subsiguiente discriminación que ello comporta en detrimento del derecho a la igualdad de oportunidades para contratar con el Estado (art. 13 C.P.).

Desde luego que en el marco del derecho a la igualdad y de la contratación objetiva no puede haber lugar para una norma que ate la contratación a una persona determinada, toda vez que con un tal dispositivo se propicia ab initio la injustificada exclusión de otros oferentes que bien pueden ostentar iguales o mejores calidades que el "ungido" por la ley de privilegio, al propio tiempo que se desatiende la importancia que para la Administración tiene el obtener mejores condiciones para el desarrollo del respectivo contrato, incluidos los precios más bajos sin detrimento de la calidad y cobertura del objeto contractual. De allí que tan certeramente acotara la vista fiscal al decir:

(...) las reglas atacadas privilegian a la Federación en detrimento de la facultad que tienen otras organizaciones y personas con apoyo en las disposiciones superiores que estipulan el derecho a la participación democrática y a manejar dicho sistema. Vulnerándose por esta vía el derecho a la igualdad, pues entraña una descalificación de otras entidades o personas públicas o privadas.

En la misma perspectiva del respeto y acatamiento que merece la pluralidad participativa frente a los procesos contractuales sostuvo la Corte en sentencia C-887 de 2002:

"El reconocimiento del principio superior de la igualdad de oportunidades implica así mismo que el legislador al configurar el régimen de contratación estatal (CP art.150 *in fine*) establezca procedimientos o mecanismos que le permitan a la administración seleccionar en forma objetiva y libre a quien haya hecho la oferta más favorable, mediante la fijación de reglas generales e impersonales que presidan la evaluación de la propuestas y evitar incluir cláusulas subjetivas que reflejen motivaciones de afecto o interés hacia cualquier proponente, sin entrar a predeterminar, claro está, al sujeto - persona natural o jurídica- con quien ha de celebrarse el correspondiente contrato.

"En relación con el principio de igualdad entre los proponentes el Consejo de Estado ha sentado la siguiente doctrina que prohija la Corte dada su importancia para la solución del caso que se analiza:

"El derecho de igualdad entre los oferentes

"Como quedó señalado a propósito de la consagración legal del principio de transparencia y del deber de selección objetiva, la Administración esta obligada constitucional (art. 13 C.P.) y legalmente (art. 24, 29 y 30 ley 80 de 1993) a garantizar el derecho a la igualdad de los oferentes o competidores.

"Por virtud de esta garantía, todos los sujetos interesados en el proceso de licitación han de estar en idénticas condiciones, y gozar de las mismas oportunidades, lo cual se logra, según la doctrina, cuando concurren los siguientes aspectos:"1) Las condiciones deben ser las mismas para todos los competidores."2) Debe darse preferencia a quien hace las ofertas más ventajosas para la Administración.

"Dromi, citando a Fiorini y Mata, precisa que el trato igualitario se traduce en una serie de derechos en favor de los oferentes, cuales son:'1) Consideración de su oferta en competencia con la de los demás concurrentes; 2) respeto de los plazos establecidos para el desarrollo del procedimiento; 3) cumplimiento por parte del Estado de las normas positivas que rigen el procedimiento de elección de co - contratante; 4) inalterabilidad de los pliegos de condiciones; 5) respeto del secreto de su oferta hasta el acto de apertura de los sobres; 6) acceso a las actuaciones administrativas en las que se tramita la licitación; 7) tomar conocimiento de las demás ofertas luego del acto de apertura; 8) que se le indiquen las deficiencias formales subsanables que pueda contener su oferta; 9) que se lo invite a participar en la licitación que se promueve ante el fracaso de otra anterior. Como vemos, la referida igualdad exige que, desde el principio del procedimiento de la licitación hasta la adjudicación del contrato, o hasta la formalización de éste, todos los licitadores u oferentes se encuentren en la misma situación, contando con las mismas facilidades y haciendo sus ofertas sobre bases idénticas."<sup>8</sup>

"En relación con la igualdad entre los oferentes, Marienhoff precisó: 'La licitación debe respetar el principio de que todos los licitadores u oferentes se hallen en pie de 'igualdad'. Tal exigencia constituye una noción racional que fluye de la propia esencia y razón de ser de la licitación, siendo ínsito a ella. Para lograr su finalidad, la licitación debe reunir ese carácter de 'igualdad', pues ésta excluye o dificulta la posibilidad de una colusión o connivencia entre algún licitador y oferente y la Administración Pública que desvirtúen el fundamento ético sobre el cual descansa la licitación y que, junto con los requisitos de 'conurrencia' y 'publicidad', permite lograr que el contrato se realice con quien ofrezca mejores perspectivas para el interés público. La referida 'igualdad' exige que, desde un principio del procedimiento de la licitación hasta la adjudicación del contrato, o hasta la formalización de éste, todos los licitadores u oferentes se encuentren en la misma situación, contando con las mismas facilidades y haciendo sus ofertas sobre bases idénticas."<sup>9,10</sup>

"Sentadas las anteriores premisas para la Corte es claro que la medida consagrada en el parágrafo del artículo 5° de la Ley 555 de 2000 resulta a todas luces inconstitucional, puesto que al ordenar en forma perentoria la intervención de Transparencia Internacional, directamente o de su filial Transparencia Colombia, con el fin de monitorear el proceso licitatorio para la adjudicación de los contratos de concesión de licencias de PCS, está haciendo un señalamiento expreso de la persona con la cual la administración debe celebrar el respectivo contrato para la ejecución de dicha labor, impidiendo que otras organizaciones también puedan presentar sus ofertas en igualdad de condiciones con el objeto de ser contratadas para adelantar tal intervención.

"De contera, (sic) el parágrafo impugnado impide que la administración tenga la posibilidad de seleccionar objetiva y libremente entre varios oferentes la propuesta que sea más favorable para la ejecución de dicha tarea de monitoreo, lo que igualmente desconoce abiertamente el principio superior de la igualdad de oportunidades".

Por lo demás, las normas censuradas no corresponden a la hipótesis de la contratación interadministrativa, esta sí de adjudicación directa, aunque siempre al amparo de un estudio previo sobre la infraestructura y experiencia de la entidad contratista para el desarrollo del respectivo contrato.

## 5. Las normas impugnadas vulneran otros mandatos constitucionales

### 5.1. Los artículos 38 y 39 de la Constitución

Las personas pueden acudir a las formas de asociación que ampara la Constitución, pero de manera libre y voluntaria. Por lo cual, no siendo dable aceptar frente a modelos de gestión administrativa un tipo de asociación forzosa o automática, la decisión de asociarse debe corresponder al interés de cumplir en mejor forma las funciones administrativas. Por donde, si las asociaciones de municipios pueden regular su régimen interno de administración, patrimonio y aportes de los municipios integrantes, resulta inconstitucional una norma que haga obligatorio un aporte a favor de una entidad de perfil privado.

Los municipios se deben asociar con entera libertad (art. 150 ley 136 de 1994), sin que a partir de tal hecho pierdan ni comprometan su autonomía política o administrativa. Sin embargo, por virtud de las disposiciones acusadas los presupuestos de los municipios quedaron indisolublemente atados a un contratista preferencial: la Federación Colombiana de Municipios. Consecuentemente, las normas cuestionadas lesionan los artículos 38 y 39 de la Carta.

#### 5.2. El artículo 123 de la Constitución

Las reglas impugnadas están referidas a una función pública en cabeza de la Federación Colombiana de Municipios, desatendiendo el mandato del artículo 123 superior, conforme al cual el desempeño de tales funciones por particulares debe ser con carácter temporal, salvo que la misma Carta autorice su ejercicio permanente.

#### 5.3. El artículo 189-11 de la Constitución

En lo tocante a las características, el montaje, la operación y actualización de la información del sistema SIMIT, como función de la Federación, se destaca el quebrantamiento del artículo 189-11 superior, toda vez que se trata de una función reglamentaria propia del Presidente.

#### 5.4. El artículo 209 de la Constitución

Si bien la función administrativa puede atribuirse a un particular en condiciones de imparcialidad, en el sub exámine se asignó esa función con nombre propio, desconociendo la capacidad potencial de otras personas, de igual o mejor calidad. Y mucho menos podía la ley presumir que la Federación podría prestar un mejor servicio informático, máxime si se considera que su objeto social no guarda relación con el mismo; en perjuicio de otras entidades o empresas especializadas en la materia, que ven burlado su derecho a participar en condiciones de igualdad en la contratación estatal.

#### 5.5. El artículo 210 de la Constitución

Las funciones administrativas que los particulares pueden cumplir en términos constitucionales (art.210 C.P.), deben ajustarse también a la ley 489 de 1998, debiendo al efecto expedirse un acto administrativo o celebrarse un convenio, llenando los requisitos correspondientes (arts. 110 y 111 ib.), lo cual se desestimó sin ningún sentido de razonabilidad, objetividad, ni proporcionalidad, pues como bien claro resulta, los artículos acusados son sencillamente ad hoc. Además, las reglas combatidas no especifican en qué condiciones ha de realizar sus funciones la Federación Colombiana de Municipios, con la consecuencia lógica de que bajo el abstracto resulta muy difícil determinar las eventuales responsabilidades por falla del servicio. De este modo, ante la ausencia de parámetros precisos y vinculantes, cualquier cosa que haga la Federación podría considerarse como buena.

#### 5.6. El artículo 333 de la Constitución

Con las referidas disposiciones, que son de corte preferencial, se da al traste con el derecho a la libertad económica que a todos los habitantes les concierne, particularmente en el terreno de la contratación estatal, que de suyo debe caracterizarse por la objetividad e imparcialidad en los procesos de selección del contratista; poniéndose en entredicho la cobertura y calidad del "servicio" que supuestamente va a prestar la Federación Colombiana de Municipios, pues, ¿qué motivación hacia el mejoramiento del "servicio" va a tener la Federación, cuando sin mayor mérito accede a un cuantioso contrato que desarrollará en solitario y sin ninguna experiencia en materia de informática. Cabe esperar que frente a esta carencia tecnológica la Federación culmine contratando a las empresas o entidades que sí saben de computarización, pero que por virtud de la ley acusada fueron excluidas terminantemente del proceso de selección objetiva; por donde, a tiempo que la Federación se va a consolidar como un simple intermediario que busca el lucro, la contratación de las personas idóneas que ella hará, redundará en mayores costos para el tesoro público, y por tanto, en menores opciones para la realización de los fines del Estado.

Fecha Ut Supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

#### NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Cierto es que en el ámbito doctrinario las tasas son verdaderos ingresos tributarios, regidos de ordinario por el criterio de la proporcionalidad. Empero, el legislador colombiano quiso, como en efecto lo hizo, caracterizar a las tasas como ingresos no tributarios, sin que ello implique mengua alguna en torno a la autonomía con que la Nación o sus entes territoriales pueden administrar y ejecutar los recursos percibidos por tal concepto.

2 Sentencia C-219 de 1997

3 Sentencia C-219 de 1997.

4 SC-478/92 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

5 SC-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón); SC-070/94 (MP. Hernando Herrera Vergara).

6 Sentencia C-219 de 1997. Y salvamento de voto del Magistrado Vladimiro Naranjo.

7 Sentencia C-495 de 1998.

8 ob. Cit. Pág. 137.

9 Miguel S. Marienhoff; Tratado de Derecho Administrativo; tomo III A; tercera edición actualizada; Buenos Aires, 1992; págs. 203 y 204.

10 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA. Consejero ponente: ALIER E. HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil uno (2001).Radicación número: 11001-03-26-000-1996-3771-01(12037)

---

Fecha y hora de creación: 2026-06-21 03:35:21