



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

Doctor
SAMUEL MORENO ROJAS
Alcalde Mayor de Bogotá
Carrera 8 No.10-65
Bogotá

1

Secretaría General
ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Fecha: 18/06/2008 6:07:32 Red: # **1-2008-34065**
p.m.

Origen: INFORME ORGANISMOS DE CONTROL Medio: POR VENTANILLA
Folios: 27 Anexos 0
Destino: DESPACHO DEL SECRETARIO GENERAL

Ref: Pronunciamento "La Federación Colombiana de Municipios, reclama el 10% de todo lo recaudado por concepto de multas y comparendos por infracción a las normas de tránsito, a partir del 8 de noviembre de 2002".

Respetado Señor Alcalde:

La Contraloría de Bogotá D.C. tiene como objetivo ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital, y le corresponde, por mandato constitucional, ejercer un control de gestión y resultados fundamentado en la eficiencia, la eficacia, la economía, y la equidad. En virtud de lo anterior esta Contraloría se permite "*pronunciarse*" sobre la controversia surgida entre la "Federación Colombiana de Municipios" y el Distrito Capital de Bogotá, la Secretaría de Hacienda Distrital, la Secretaría de Tránsito y Transportes de Bogotá, el Fondo de Educación y Seguridad Vial-FONDATT y la Secretaría Distrital de Movilidad, con el fin de procurar la mejor decisión para procurar la mejor decisión para las finanzas del Distrito, y más aun cuando el Órgano de Control Fiscal Nacional ya se ha pronunciado al respecto. En esta línea de precedentes y por vía de orientación institucional, advirtiendo la responsabilidad exclusiva de la Administración en cabeza de la Secretaría de Movilidad y el Fondo de Educación y Seguridad Vial-FONDATT en liquidación en la toma de la decisión de reconocimiento y pago, se procedió a realizar un estudio jurídico y técnico sobre los Artículos 10 y 11 de la Ley 769 de agosto 6 de 2002; que ordena que "*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*

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

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".

Si bien no tiene fuerza vinculante, esta Entidad vigila la gestión fiscal de los funcionarios dirigida a resolver de fondo el asunto, protegiendo las finanzas distritales como quiera que por interpretación de la norma, el Organismo de Tránsito de Bogotá, no ha transferido a la "Federación Colombiana de Municipios" el 10% (\$36.043 millones) de las multas y sanciones por infracciones a las normas de tránsito recaudadas en Bogotá durante el periodo transcurrido a partir del 8 de noviembre de 2002 cuando entró en vigencia el Código Nacional de Tránsito de que trata la Ley 769 de 2002.

Este pronunciamiento, tiene como objetivo examinar a la luz de la norma, las diferencias de apreciación e interpretación y desde luego de aplicación, surgidas en torno a los Artículos 10, 11, 160 y 164 de la Ley 769 de 2002, que de no acordarse de manera oportuna se pueden constituir en daño fiscal.

1. ANTECEDENTE NORMATIVO

La ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito), **en su artículo 10**, ordena que "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 del mismo artículo dice. "<Apartes tachados INEXEQUIBLES¹> 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". La negrilla y las comillas: fuera de texto

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

¹ Corte Constitucional: sentencia C.385-03 del 13 de mayo de 2003, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

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

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

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

Artículo 164. Facilidades. Las autoridades de tránsito a que se refiere el presente código, adoptarán las medidas requeridas para que los usuarios de los servicios puedan cumplir con las obligaciones que les correspondan desde cualquier otro lugar en que se encuentre, cuando ello fuere procedente.

2. ANÁLISIS AL TEXTO DE LA LEY 769 DE 2002

Es claro que el espíritu esencial de la norma, ante todo pretende que con el ingreso del 10% de participación del valor adeudado por los infractores de las normas de tránsito, la "Federación Colombiana de Municipios"² **además de asumir los costos de la implementación, administración y actualización del sistema a nivel nacional, mejorara sus ingresos en beneficio de todos los municipios asociados que por información de la misma "Federación" son todos los del país,** e igualmente como lo manifestara la Corte Constitucional-Sala Plena en Sentencia No C-385 de 2003 de mayo 13 de 2003 en el análisis sobre la constitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2003:

² La Federación Colombiana de Municipios es una persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa y de carácter gremial, que se rige por el derecho privado, organizada con base en la libertad de asociación prevista en el artículo 38 de la Constitución Política. A ella pertenecen por derecho propio todos los municipios, distritos y asociaciones de municipios del país y tiene como finalidad la defensa de sus intereses. Tomado del Portal de la Federación : <http://www.fcm.org.co/es/inicio.php?uid=0&todo=0&leng=es&op=>

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

"(...) 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"(...). Negrilla fuera de texto.

2.1. EL RECAUDO DE MULTAS Y COMPARENDOS A PARTIR DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 2002, CUANDO ENTRÓ EN VIGENCIA LA LEY 769 DE 2002.

El 6 de mayo de 2004 la Secretaría de Tránsito de Bogotá, en acatamiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, entrega a la Federación Colombiana de Municipios, la base de datos con la información de los comparendos por cobrar, la cual es incorporada a la red nacional del SIMIT.

En el mes de julio del 2004 se inicia el recaudo de comparendos fuera de Bogotá, utilizando como instrumento de consulta el "Sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT)", lo que hasta marzo de 2008 ha reportado \$15.468 millones recaudados en las cuentas que para tal fin tiene la Federación Colombiana de Municipios, en los municipios del país; de los cuales la Federación ha transferido a la Tesorería Distrital \$13.837 millones y la diferencia es el 10% que en aplicación de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, le corresponden por lo recaudado fuera de Bogotá.

Cuadro No 1.
CONTRIBUCION DEL SIMIT AL RECAUDO DE MULTAS E INFRACCIONES A LAS NORMAS DE TRÁNSITO EN BOGOTÁ, DURANTE EL PERIODO NOV. 8 DE 2002-MARZO 30 DE 2008
(Millones de \$)

AÑO	Recaudado en Bogotá	Recaudado fuera de Bogota a través del SIMIT				TOTAL INGRESOS BOGOTA
		Recibido por El Distrito	Recibido por El SIMIT	Recaudo Total		
				Millones \$	%	
Nov. y Dic. 2002	9.739,1				0,0%	9.739,1
2003	84.958,0				0,0%	84.958,0
2004	72.333,0	562,1	65,7	627,8	0,9%	72.895,1
2005	71.719,9	1.825,7	213,8	2.039,5	2,8%	73.545,5
2006	60.711,2	3.209,6	378,2	3.587,7	5,6%	63.920,8
2007	54.044,8	6.184,8	730,2	6.914,9	11,5%	60.229,6
Ene. a Mar.2008	11.274,3	2.055,2	242,4	2.297,6	17,2%	13.329,5
TOTAL	364.780,2	13.837,3	1.630,3	15.467,7	4,1%	378.617,6

Fuente: Tesorería Distrital

Elaboro: Dirección de Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá

Durante los primeros seis años y medio de vigencia de la Ley 769 de 2002, que inician el 8 de noviembre de 2002 y hasta marzo de 2008, Bogotá ha recaudado por concepto de multas e infracciones a las normas de tránsito \$ 378.618 millones, de los cuales el 4.1% (\$15.468 millones) se recaudaron en ciudades diferentes a la Capital en cuentas de la Federación Colombiana de Municipios, cifra hasta ahora muy inferior a los \$36.478 millones que en aplicación de la norma reclama la "Federación Colombiana de Municipios"; **es decir que con el total de lo recaudado fuera de Bogotá a través del SIMIT (\$15.468), la Tesorería Distrital apenas podrá cubrir el 41% de los \$37.862 millones que corresponden al 10% de lo recaudado dentro y fuera de Bogotá (\$378.618 millones).** Es importante que la anterior consideración, se tenga en cuenta por las partes, al momento de llegar a un acuerdo sobre la acción de cumplimiento instaurada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Sin desconocer desde luego el hecho cierto de que **el recaudo de comparendos fuera de Bogotá viene creciendo en valores absolutos³**, se debe tener en cuenta que **este crecimiento importante en valores relativos, se encuentra en cierta forma influenciado por la disminución de la recuperación de cartera en Bogotá.** Por lo cual creemos oportuno alertar a la Administración Distrital sobre el hecho de que tal como se observa en el cuadro No. 1, a partir de año de 2004 se presenta una caída importante en el recaudo en Bogotá de las infracciones impuestas a los infractores de la normas de tránsito, situación esta que denota falta de gestión en el cobro de la cartera por parte de la Autoridad Distrital del Transporte, acentuada por el hecho de que de cada tres (3) comparendos impuestos solo se viene recaudando uno (1).

2.2. LA POSICIÓN DE LA AUTORIDAD DISTRITAL DEL TRANSPORTE

En los siguientes apartes se resume la posición del Gobierno Distrital frente a la obligación de transferir el 10% de las multas y sanciones cuando estas se recauden:

³ En el cuadro No.1 se observa, que en el 2005, se recaudaron en ciudades diferentes a la Capital de la República, cerca de \$2.040 millones que representaron el 2.8% del total recaudado por la Secretaría de Tránsito de Bogotá (hoy Secretaría de Movilidad), para el 2006 la contribución en el recaudo aumenta al 5.6% (\$3.587 millones) y en el 2007 los recaudos a través del SIMIT aumentan a \$6.915 millones que corresponde al 11.5% del total recaudado por la Secretaría de Movilidad (antes Secretaría de Tránsito), **durante el primer trimestre del 2008 del total recaudado por la Secretaría de la Movilidad el 17.2% corresponden a comparendos pagados fuera de Bogotá.**

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

"(...) La Federación solo tiene derecho a los recursos de que tratan los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, una vez creado, implementado y actualizado el Sistema....."

Es procedente reconocer a la federación, lo recaudado por multas y sanciones que se generen por la actividad de la Federación fuera de Bogotá....."

La finalidad de la norma fue contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios....."

La Federación Colombiana de Municipios, solo tiene derecho al 10% de lo que se recaude por concepto de multas y comparendos por infracción a las normas de tránsito, cuando medie la gestión que ejerza a través del SIMIT DISTRITO CAPITAL.....(....).

Ante el hecho cierto de que el alcance de la norma no es claro, y bajo la influencia de una discusión prepositiva y sana iniciada por el salvamento de voto del Magistrado Ponente de la sentencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional C-385 de mayo de 2003 cuando se declaran exequibles los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 y del concepto emitido en julio de 2003 por el Ministerio del Transporte que se registran en el numeral 5 de este pronunciamiento, el Organismo de Tránsito de Bogotá, argumenta que si bien es cierto que la vigencia de la norma se inicia en noviembre de 2002, la Federación Colombiana de Municipios, solo podrá percibir el 10% de lo que los infractores paguen a partir del mes de julio de 2004, fecha en la cual por orden judicial, se incorpora al SIMIT, la base de datos de las multas e infracciones que no han sido pagadas por los infractores de las normas de tránsito, y además manifiesta que los pagos que estos realicen en Bogotá, no forman parte de las multas y sanciones ha que hacen referencia los artículos 10 y 11 del Estatuto Nacional del Transporte Terrestre (Ley 769 de 2002), puesto que en la gestión de recaudo no intervienen los servicios de administración del SIMIT.

Esta actitud natural y legítima soportada en importantes argumentos expresados ante las diferentes instancias judiciales sin solución hasta ahora definitiva, que busca proteger los intereses de la ciudad; **por el solo hecho de focalizarse sobre los resultados dinerarios de la relación costo-beneficio que en términos del impacto sobre el recaudo, ha resultado negativa, pues: por cada peso (\$1.00) en que por efectos de la operación del SIMIT se aumente el recaudo, el Distrito Capital tiene que pagar a la Federación dos pesos con cuarenta y cuatro centavos (\$2.44), RESULTA SER INEQUITATIVA E**

INJUSTA, pues no considera los beneficios que para Bogotá y el país en general, representa contar con información cierta y oportuna, que permita a las autoridades de tránsito desarrollar sus funciones administrativas dentro de las condiciones que señala la ley, que finalmente se traducen en seguridad ciudadana y en el mejoramiento de la calidad de los servicios del transporte.

2.3. LA POSICIÓN DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

La interpretación de la norma invocada por la Federación es de que la obligación de transferir el 10% fijado por la Ley 769 para la administración del SIMIT, debe aplicarse **sobre todos los recaudos que a nivel nacional obtenga el organismo de tránsito de Bogotá**, es decir que habiéndose pagado únicamente lo que corresponde al recaudo en ciudades diferentes a Bogotá (4.1%), se encuentran aun pendientes de cancelar \$36.478 millones que corresponden al 10% de lo recaudado directamente por la Tesorería Distrital partir de la vigencia de la Ley (noviembre 8 de 2002).

Pero las pretensiones de la Federación Colombiana de Municipios, van mucho mas allá de obtener el pago de los \$36.478 millones, que de lo recaudado en Bogotá, hasta Marzo de 2008 se constituyen en acreencia, pues solicita que a título de indemnización se le cancele por concepto de indexación de la deuda, intereses y mora la suma de \$51.254 millones, con lo cual el pago solicitado ya no sería de \$36.478 millones sino este ascendería a \$87.732 millones en la pretensión principal y en una subsidiaria a \$78.417 millones (ver cuadro No.2).

2.4. BENEFICIOS NO CONSIDERADOS EN LA POSICIÓN DE LA AUTORIDAD DISTRITAL DEL TRANSPORTE

Hasta aquí, al margen de lo que ordena la ley, se observa: que además de que la autoridad distrital del transporte no ha considerado que en aplicación del artículo 11 de la Ley 769 de 2002, la Federación Colombiana de Municipios, disponía de un plazo máximo de dos (2) años prorrogables por un (1) año más, para el montaje, operación y actualización del Sistema, tiempo durante el cual es obvio que se requieren de los recursos que el montaje, operación y actualización demandan, y que para tal fin dispuso precisamente que para acopiar los recursos necesarios, el flujo no podría tener una fuente diferente del recaudo de las multas y sanciones por infracciones de tránsito que se generen a partir precisamente de la fecha de sanción de la Ley 769 (noviembre 8 de 2002), el organismo de tránsito de Bogotá, no ha tenido en cuenta entre otras las siguientes ventajas que para sí

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

mismo y para la ciudadanía en general, se generan con la implementación y operación del Sistema:

- I. Que con la entrada en operación en julio de 2004 del "Sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT)" se han recaudado fuera de Bogotá cerca de \$15.468 millones, cifra hasta ahora muy inferior a los \$36.478 millones que en aplicación de la norma debieron entregarse a la "Federación Colombiana de Municipios"; **es decir que con el total de lo recaudado fuera de Bogotá a través del SIMIT (\$15.468), la Tesorería Distrital apenas podrá cubrir el 41% de los \$37.862 millones que corresponden al 10% de lo recaudado dentro y fuera de Bogotá (\$378.618 millones).**
- II. Que la posición del Organismo Distrital del Transporte se focaliza en los aspectos que la norma representa en el mejoramiento del recaudo, sin considerar que con la implementación del SIMIT que integra y conecta en tiempo real a todos los organismos de tránsito del país, se facilita a los usuarios del servicio cumplir con las obligaciones (deudas, situación actual, puntos de pago, etc.) que le correspondan, desde cualquier lugar del país.

*"Así mismo, en lo pertinente, los artículos 136 y 164 de la ley 769 de 2002, señalan que el pago de la multa podrá efectuarse en cualquier lugar del país, por lo que las autoridades de tránsito deben adoptar medidas requeridas para que ello fuere posible. En tal virtud, **esas normas imponen a las autoridades de tránsito municipales el deber de facilitar el pago de las multas de tránsito en cualquier parte del país y precisamente, uno de los mecanismos para ello es implementar una base de datos que administre la información actualizada a nivel nacional y permita su consulta**"*⁴. Negrilla fuera de texto

El hecho de que un comparendo se pueda pagar en cualquier lugar del país, le facilitará al infractor encontrarse a Paz y Salvo por concepto de multas y sanciones, disminuyendo los riesgos por pérdida de cartera.

⁴ Tomado del capítulo de consideraciones en el que el Consejo de Estado-sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, con la Ponencia del Consejero Dr. Darío Quiñones Pinilla, el 13 de mayo de 2004, decide la impugnación presentada contra sentencia dictada el 6 de marzo de 2004 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda presentada por la señora Noelia Molina, en ejercicio de una acción de cumplimiento instaurada contra la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Palmira.

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

- III. Que no se consideran aspectos de información administrativa, que facilitan la publicidad y el conocimiento que cualquiera de los organismos de tránsito, deba tener para imponer sanciones por reincidencia, o para impedir la expedición de actos administrativos que habiliten a los ciudadanos que han sido sancionados por otros organismos de tránsito.

Es decir que con la consulta consolidada de la información nacional en el SIMIT, se podrá garantizar que los Organismos de Tránsito no efectúen ningún trámite de su competencia (traspasos, matrículas, licencias de conducción etc.), en el que se encuentren comprometidos los infractores de las normas de tránsito que no se encuentren a paz y salvo o presenten inhabilidades ante las autoridades del transporte.

- IV. En el escenario de las inhabilidades, siempre y cuando los organismos de tránsito procedan de conformidad con la norma, los conductores con licencia de tránsito suspendida o cancelada en sujeción a la norma, no podrán acudir a una jurisdicción diferente a la de la autoridad que lo sancionó, para solicitar una licencia de tránsito, que de expedirse resultaría ser un acto administrativo que a todas luces es irregular. De esta forma se reducen los riesgos que para la ciudadanía en general, representaría el hecho de que por falta de información se habilite a los conductores que en criterio de las autoridades se constituyan un peligro para las personas.

2.5. CONSIDERACIONES A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA Y LA DOCTRINA

DESPUÉS DE IDENTIFICADAS LAS VENTAJAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SIMIT, la Contraloría de Bogotá, D.C., considera oportuno a la luz de sentencias y conceptos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, y en conceptos emitidos por la Contraloría General de la República el 27 de diciembre de 2007 analizar los instrumentos de ley que por divergencias en la interpretación, desataron las tres (3) controversias anteriores que presentan decisión judicial y tres (3) con procesos judiciales en curso, en los que la "Unión Temporal Simit Distrito Capital"⁵ en su calidad de concesionario de la "Federación Colombiana de Municipios" que aparece como accionante, y el Distrito Capital de Bogotá, la

⁵ Mediante Contrato de Concesión 041 de septiembre 9 de 2003, la Federación Colombiana de Municipios entregó a la Unión Temporal SIMIT Distrito Capital la concesión total del Sistema en el Distrito Capital por el término de 12 años y un mes más, por un valor del contrato indeterminado, pero que por efectos fiscales se estima en 7.500 SMMLV pagaderos con el 6.45% del 10% de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002.

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

Secretaría de Hacienda Distrital, la Secretaría de Tránsito y Transportes de Bogotá, el Fondo de Educación y Seguridad Vial-FONDATT y la Secretaría Distrital de Movilidad que figuran como demandados.

La dinámica de nuestro análisis se focaliza a determinar dos aspectos importantes sobre los cuales se fundamenta la reclamación dineraria de la "Federación Colombiana de Municipios".

- **El primero:** si la obligación del organismo de tránsito de Bogotá, se circunscribe únicamente sobre aquellos comparendos en los que medie la "Federación Colombiana de Municipios", o sobre todos los que haya recaudado la Secretaría de Tránsito-Fondatt hasta diciembre de 2006 (fecha en la cual entra en liquidación), y lo recaudado por la Secretaría Distrital de Movilidad a partir de enero de 2007.
- **El segundo:** la fecha a partir de la cual en aplicación de la Ley 769 de 2002, el organismo de tránsito de Bogotá se obliga para con la "Federación Colombiana de Municipios" a transferir el 10% de lo recaudado por concepto de infracciones a las normas de tránsito.

Teniendo en cuenta los beneficios que representa para la autoridad distrital del transporte la implementación del SIMIT, y relacionadas éstas, con:
Primero.- Con lo resuelto en junio 10 de 2003 por la Corte Constitucional-Sala Plena en Sentencia C-477, con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández en relación con la segunda demanda de inconstitucionalidad impetrada contra los artículos 10, 11 y 160 (parcial) de la Ley 769 de 2002. **Segundo.-** Con la respuesta dada en agosto 5 de 2004 por el Consejo de Estado-Sala de Consulta y Servicio Civil con ponencia de la Doctora Susana Montes de Echeverri a consulta formulada a la Sala por el Señor Ministro de Interior y de Justicia⁶; y **Tercero.-** Con la sentencia de febrero 13 de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el que se falla en primera instancia la acción de cumplimiento instaurada por la Federación Colombiana de Municipios, contra el FONDATT y la Secretaría de Tránsito de Bogotá por no entregar la información sobre multas e infracciones de tránsito de que tratan los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2004; y el fallo de abril 19 de 2004 en el que el Consejo de Estado confirma en segunda instancia la obligación que tiene la autoridad distrital de tránsito de entregar la información que se incorpora en el SIMIT **Cuarto.-** Con las conclusiones emitidas

⁶ El señor Ministro de Interior y de Justicia formuló consulta a la Sala, sobre el momento a partir del cual se debe pagar a la Federación Colombiana de Municipios, el porcentaje del 10% de las multas y sanciones por infracciones de tránsito establecido en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002. Adicionalmente, solicita precisar la base que debe tenerse en cuenta para liquidar dicho porcentaje y la destinación de los excedentes que resulten de la gestión encomendada a es Federación.

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

el 27 de diciembre de 2007 por la Contraloría General de la República en el alcance de los artículos 10, 11, y 160 de la Ley 769 de 2002 y del inciso segundo parágrafo artículo 18 de la ley 1005 de 2006; **la Contraloría de Bogotá, D.C., considera:**

2.5.1. Que con sujeción a lo resuelto en junio 10 de 2003 por la Corte Constitucional-Sala Plena en Sentencia C-477, con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández, en la que se declaró la exequibilidad de los Artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, que por segunda vez son demandados⁷, y que a la letra dice:

"(...) En el caso sometido a revisión encuentra la Corte que se presenta la cosa juzgada constitucional en sentido absoluto, puesto que en sentencia C-385 del 13 de mayo de 2003, expediente D-4305, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, esta corporación declaró la constitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, que nuevamente son demandados ante este alto Tribunal, sin limitar su decisión a los cargos analizados en aquella oportunidad.

En dicho pronunciamiento dijo la Corte:

"(...) 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 este 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 que ha hecho referencia necesita que al ente autorizado para ejercerla se le dote de recursos con esa finalidad....."

Entonces, resulta ajustado al Ordenamiento Superior el segmento normativo acusado del citado artículo 160 de la Ley 769 de 2002, porque sencillamente lo que hace es reiterar la determinación contenida en el artículo 10 del citado ordenamiento legal según la cual el 10% de los recaudos por concepto de multas y sanciones de tránsito será destinado a la Federación Colombiana de Municipios para pagar la administración del

⁷ La primer demanda la resuelve con Corte Constitucional en sentencia C-385-03 del 13 de mayo de 2003, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra (ver numeral 1 de este pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá D.C.

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

SIMIT, por lo cual dicho porcentaje no puede ingresar a los fiscos territoriales para ser aplicado en los planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustibles y seguridad vial(...)"

En merito de lo expuesto, la sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE: Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-385 de 2003, expediente D-4305, que declaro EXEQUIBLES los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002.(...)"

2.5.2. Que con sujeción a lo manifestado en agosto 5 de 2004 por la Consejera Ponente del Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil, en respuesta a consulta formulada por señor Ministro de Interior y de Justicia, que a la letra dice:

"(...) Con base en las precedentes consideraciones, LA SALA RESPONDE

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... (...) La negrilla y el subrayado: fuera de texto

La Contraloría de Bogotá, D.C., acata lo manifestado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en cuanto a que el porcentaje del 10% de participación que el organismo de tránsito de Bogotá debe entregar a la "Federación Colombiana de Municipios" se debe liquidar sobre todos los comparendos pagados por los infractores de las normas de tránsito, en cualquier lugar del territorio nacional, independientemente que hayan sido recaudados o no por la "Unión Temporal SIMIT Distrito Capital" en su calidad de concesionario de la "Federación Colombiana de Municipios".

2.5.3. Que con sujeción a lo manifestado en agosto 5 de 2004 por la Consejero Ponente del Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil, en respuesta a consulta formulada por señor Ministro de Interior y de Justicia, que a la letra dice:

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

"(...) Con base en las precedentes consideraciones, LA SALA RESPONDE:

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 lo tanto, jurídicamente no es posible señalar que esta opera a partir de la fecha en que el organismo de tránsito desee entregar la información de sus infracciones de tránsito (...)". La negrilla fuera de texto

2.5.4. Que con sujeción a lo manifestado por el Magistrado Ponente Doctor Carlos A. Pinzón Barreto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda en febrero 13 de 2004, cuando se falla en primera instancia la acción de cumplimiento que ordena a la Secretaría de Tránsito de Bogotá, la entrega a la Federación Colombiana de Municipios de la información de multas y sanciones por infracciones de tránsito⁸, ordenada por los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, así:

⁸En acta de conciliación No. 6 de agosto 9 de 2007, del Comité de Conciliación de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá⁸, convocada para evaluar procedencia y pertinencia de presentar formula de pacto de cumplimiento que ponga fin a las pretensiones de la acción contenida en el expediente AP 2007-033 Juzgado 35 Administrativo del Circuito, el Doctor Luis Vergel Hernández en su calidad de Asesor Secretaría General, Apoderado Especial de Bogotá D.C., manifiesta: "(...)La Federación Colombiana de Municipios solicitó que la entonces STT le entregara la base de datos de contraventores del Distrito Capital, entidad que 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 la inversión que se había hecho para su implantación y puesta en funcionamiento.

La Federación Colombiana de Municipios no aceptó cancelar ningún valor y procedió a instaurar la Acción de Cumplimiento para que el Fondo de Educación y Seguridad Vial FONDATT (hoy en liquidación), le suministrara sin ningún costo y en medio magnético el registro de infractores, para su inclusión en el consolidado nacional, diariamente actualizada. 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.

De igual manera el argumento que se expuso para entregar dicha información era 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 consiguiente, al ser una labor ya adelantada por la Secretaría de Tránsito, la Federación no requería ninguna inversión, por tanto, lo justo era que el suministro de la base de datos tuviera algún costo a cargo de la Federación.

El fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la referida acción de cumplimiento dispuso que "se permitiera el acceso a la base de datos con la finalidad de recaudar información sobre las multas y sanciones por infracción de tránsito, a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, para cual (sic) la Federación deberá enviar el personal con los recursos técnicos que dicho trámite implique, dentro del término de diez (10) días, a partir de la ejecutoria del fallo."

Es decir, el fallo ordenó el acceso a la base de datos más no la entrega de la base de datos como lo pedía la Federación.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

"(...) 3.6.- La Corte Constitucional aclaró en sus sentencias C-385 y C-477 de 2003 en las cuales declara la exequibilidad del SIMIT, que los recursos del mismo el diez por ciento (10%) del recaudo ni siquiera ingresa a los Municipios, pues pertenece por disposición legal a la Federación, circunstancia que debe observarse para evitar que el accionado mantenga el incumplimiento de la norma argumentando que le causa gastos.

RESUELVE;

Primero.- CONCEDESE la acción de cumplimiento interpuesta por el señor GILBERTO TORO GIRALDO, identificado con la C.C. No 70.115 429 de Medellín en calidad de representante legal de la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS conforme lo manifestado en la parte motiva.

Segundo.- En consecuencia, el FONDO DE EDUCACION Y SEGURIDAD VIAL FONDATT - SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ D.C., deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 y en consecuencia permitir el acceso a la base de datos con la finalidad de recaudar información sobre las multas y sanciones por infracción de tránsito, a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, para cual la Federación deberá enviar el personal con los recursos técnicos que dicho trámite implique, dentro del término de diez (10) días, a partir de la ejecutoria del fallo (Artículo 21 numeral 5 de la Ley 393 de 1997).

2.5.5. Que con sujeción a lo manifestado por el Consejero Ponente Dr. Darío Quiñones Pinilla del Consejo de Estado Sección Quinta, en abril 19 de 2004, cuando falla en segunda instancia la acción de cumplimiento que ordena a la Secretaría de Tránsito de Bogotá, la entrega a la Federación Colombiana de Municipios de la información de multas y sanciones por infracciones de tránsito, ordenada por los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, así:

"(...) De hecho, el derecho de la Federación Colombiana de Municipios a obtener la información necesaria para adelantar el consolidado nacional y el deber de garantizar que no se efectúe ningún trámite de tránsito sin consultar el SIMIT, en sí mismos, no tienen un contenido patrimonial ni necesariamente establece gastos para las entidades territoriales, pues simplemente se trata de facilitar la información a que hace referencia la Ley 769 de 2002.

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

Así las cosas, se tiene que no prosperan los argumentos expuestos por el Fondo de Educación y Seguridad Vial –FONDATT- de la secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y, por lo tanto, se confirmará la sentencia apelada.

III. LA DECISION

En mérito de lo expuesto, el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1°. Confírmase la sentencia proferida el 13 de febrero de 2004, por el Tribunal Administrativo del Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B.

2°. Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.(...).

En atención a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (en primera instancia) y el Consejo de Estado (y la confirmatoria en segunda Instancia), el 6 de mayo de 2004 los Secretarios de Tránsito y Transporte de Bogotá y de Hacienda Distrital, con oficio SJ116468, remitieron a la Federación Colombiana de Municipios la información sobre multas y comparendos que posteriormente se incorporó al SIMIT.

2.5.6. Que con sujeción a lo manifestado por el Magistrado Ponente Dr. Ramiro Pazos Guerrero del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera en marzo 2 de 2005, cuando falla en primera instancia la acción de cumplimiento instaurada por la Federación Colombiana de Municipios, que dice que "no se atendió por parte de la accionada la obligación de transferir para los fines que la Ley ordena (la administración del SIMIT). El diez por ciento del recaudo que esa entidad percibe por concepto de infracciones de tránsito".

"(...) La sala considera:

*.....
Estima la Sala, que el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 determina a favor de la Federación Colombiana de Municipios un porcentaje del 10% de lo recaudado por multas y sanciones por infracciones de*

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

tránsito como contraprestación por la administración del SIMIT, pero no establece en forma clara y concreta que dicho porcentaje deba igualmente reconocerse en la forma señalada por el demandante, es decir sobre los montos que las mismas Autoridades Distritales hayan recaudado, sin mediar la colaboración de la Federación Colombiana de Municipios.

En posterior pronunciamiento, la Corte Constitucional en sentencia C-477 de 2003 declaró la exequibilidad del artículo 160 de la citada Ley al señalar:

.....
La providencia cuyos apartes más pertinentes al caso se han transcrito, se refiere a la constitucionalidad del artículo 160 de la Ley 769 de 2002, al señalar que la Federación Colombiana de Municipios no está obligada a destinar el 10% a los planes de tránsito educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, en razón a que dicho porcentaje es a título de administración del SIMIT y que dichos recursos se requieren para su correcto funcionamiento.

Lo anterior significa a juicio de la Sala que la Federación Colombiana de Municipios tiene derecho a percibir un 10% de los recaudos por concepto de multas y sanciones, como contraprestación por los servicios de administración del SIMIT y solamente en esos casos. De lo contrario estarían percibiendo unos ingresos no tributarios sin soporte o justificación legal.

Así las cosas, en el presente caso la presunta obligación que se reclama como inobservada no tiene las características de ser clara, expresa y exigible (carácter eminentemente ejecutivo), porque las normas aducidas como incumplidas por las autoridades accionadas no establecen en forma inequívoca que el cálculo del porcentaje que le corresponde a la Federación demandante, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, deba realizarse conforme a los parámetros señalados por el accionante.

De acuerdo a las consideraciones precedentes debe negarse la acción aquí incoada (...). Negrilla fuera de texto

2.5.7. Que con sujeción a lo manifestado por la Consejera Ponente Doctora María Noemí Hernández Pinzón, del Consejo de Estado Sección Quinta en febrero 10 de 2006, cuando falla en segunda instancia la acción de cumplimiento instaurada por la Federación Colombiana de Municipios, que dice que "no se atendió por parte de la accionada la obligación de transferir

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

para los fines que la Ley ordena (la administración del SIMIT). El diez por ciento del recaudo que esa entidad percibe por concepto de infracciones de tránsito"

"(...) En conclusión, aun cuando las entidades territoriales no pueden hacer uso autónoma y discrecionalmente de los recursos provenientes de las multas impuestas por las autoridades de tránsito a los infractores de las normas de tránsito, sino que por el contrario, deben destinarlos para los propósitos indicados en el artículo 160 de la ley 769, entre los cuales esta la entrega del 10% a Federación Colombiana de Municipios para la administración del SIMIT, la transferencia de este porcentaje no puede ordenarse a través de la acción de cumplimiento porque es una situación de las que encuadra en la causal de improcedencia establecida en el parágrafo del artículo 9 de la LEY 393 DE 1997, toda vez que precisa de la ejecución de una partida que compone el presupuesto de las entidades en la modalidad de ingreso no tributario....."

FALLA:

1. *Modifícase la sentencia de 2 de marzo de 2005 proferida por la Sección Tercera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de rechazar por improcedente la acción de cumplimiento instaurada por la Federación Colombiana de Municipios contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y el Fondo de Educación y Seguridad Vial (...)"*

En consonancia con las anteriores consideraciones de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, **la Contraloría General de la República, en concepto emitido el 27 de diciembre de 2007 (2007EE63573 0), expresa:**

"(...)Lo anterior claramente nos indica que cuando los entes territoriales recaudan en el cobro de una multa el porcentaje que le corresponde por Ley a la Federación de Municipios o al operador, están realizando un recaudo de terceros para terceros, y mal haría en incluir en su presupuesto unos recursos que por Ley pertenecen a otra entidad.

El objeto y único destino que tienen estos recursos es de su transferencia a la Federación Colombiana de Municipios. Por lo tanto en el evento que una entidad territorial incluyera en sus ingresos estos recursos estaría contraviniendo disposiciones de orden presupuestal, en especial el artículo 345 de la Constitución Política de Colombia, que

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

claramente consagra que no se puede percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto, ni hacer ningún gasto que no haya sido decretado, entre otras corporaciones, por los Concejos Municipales.

Legalmente no es posible que una entidad pueda percibir unos recursos y gastarlos cuando por ley le pertenecen a otra.

De darse esta situación, los entes territoriales, en especial sus representantes legales, podrían estar sujetos a las sanciones, previo el procedimiento legal administrativo que puede imponer la Contraloría, consagradas en los artículos 100 y 101 de la Ley 42 de 1993, sin perjuicio de incurrir en infracciones, como se anotó, penales y disciplinarias.

Además de lo anterior, en el evento de una reclamación legal y que la entidad tuviera que indemnizar o reclamar intereses a la Federeción de Municipios, igualmente podría estar inmerso en una acción de repetición por parte de la entidad territorial, y en procesos de responsabilidad fiscal si se determina que se causó un detrimento patrimonial a entidad alguna del estado.

"(...) CONCLUSIONES

1. Puesto que el SIMIT tiene como finalidad legal aportar un sistema de información sobre multas y sanciones por infracciones a las normas de tránsito para que se incremente el monto general de la renta cedida por este concepto en municipios y distritos, es imperativo y constituye un deber ineludible para todos los servidores públicos el de transferir el porcentaje que la ley determinó para la operación de dicho sistema.

*2. Dado que el diez por ciento (10%) del recaudo de todas las infracciones impuestas en el territorio nacional tiene destinación para el montaje, implementación, mantenimiento y administración del sistema de información, **el funcionario omitiere el deber de transferir el porcentaje que la ley ordena podría incurrir no sólo en responsabilidad fiscal, sino incluso en infracciones de orden penal y disciplinaria, además de una eventual responsabilidad patrimonial por el daño que causa al sistema.** Negrilla fuera de texto*

3. Como quiera que el diez por ciento (10%) de la renta proveniente de sanciones y multas por infracciones a las normas de tránsito que el legislador destinó al sistema de información SIMIT se causa cuando se cancela el valor adecuado por el infractor, independiente del lugar

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

donde se pague, la sola cancelación de la multa, sea por razón del comparendo o por haberse rituado el trámite contravencional, obliga a la transferencia inmediata de dicho porcentaje..... (...)"

En conclusión, para la Contraloría de Bogotá, D.C., resulta claro que **el porcentaje de participación en la cuantía del 10% de las multas y sanciones por infracciones de tránsito que establece la Ley 769 de 2002 a favor de la "Federación Colombiana de Municipios", se causa desde el 6 de noviembre de 2002, fecha en la cual entra en vigencia el Código Nacional de Tránsito de que trata la ley 769 de 2002, y no a partir de julio de 2004 cuando se incorpora al SIMIT la información de los deudores por infracciones a las normas de tránsito, entregada por el Secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá y el Secretario de Hacienda del distrito Capital en cumplimiento de lo ordenado por el cuando Tribunal Administrativo de Cundinamarca en marzo de 2005.**

3. ¿A QUIÉN LE CORRESPONDE EJERCER EL CONTROL FISCAL SOBRE EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL 10% ENTREGADOS POR LA AUTORIDAD DISTRITAL DEL TRANSPORTE, A LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS?

De acuerdo con lo manifestado en agosto 5 de 2004 por la Consejera Ponente Doctora Susana Montes de Echeverri del Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil, en respuesta a consulta formulada por señor Ministro de Interior y de Justicia, *"todos los recursos, sean ellos los provenientes directamente de las multas, o los derivados de la operación financiera y de los eventuales excedentes en la operación del sistema, en todo caso, deberá rendir cuentas periódicas la Federación a la Nación- Tesoro Público, pues se trata de la administración y desarrollo de un sistema financiado con recursos públicos nacionales, función establecida por el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002)".*

De otra parte, por tratarse de recursos públicos nacionales, sobre ellos la Contraloría General de la República debe ejercer su control fiscal "de igual forma como lo hace con cualquier entidad que maneje recursos nacionales, esto es, tanto sobre el manejo de los recursos como sobre su inversión y gestión"⁹.

⁹ Manifestado en agosto 5 de 2004 por la Consejera Ponente Doctora Susana Montes de Echeverri del Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil, en respuesta a consulta formulada por señor Ministro de Interior y de Justicia

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

Es pues claro que le corresponde a la Contraloría General de la República auditar las fuentes y la aplicación de los recursos, ya sea directa o indirectamente como ha previsto la Federación Colombiana de Municipios, cuando entrega a la "Unión Temporal SIMIT Distrito Capital" por un término de 12 años y un mes más, la concesión total del servicio del Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito SIMIT, en el Distrito Capital de Bogotá, para que el Concesionario desarrolle, conforme, ponga en funcionamiento, actualice, repare y opere, de acuerdo con los referentes legales y contractuales aplicables el SIMIT, descrito en la Ley 769 de 2002. El valor del contrato es indeterminado, pero para efectos fiscales se estima en 7.500 SMMLV, el cual se pagará con el 6.45% del 10% del recaudo recibido por concepto de las multas y sanciones recaudados por la Autoridad Distrital del Transporte.

4. ¿SE CONSIDERA PERTINENTE LA SUSCRIPCIÓN DE UN CONVENIO ENTRE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD Y LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS?

Teniendo en cuenta lo manifestado en Sentencia No. C - 477 de junio 10 de 2003, proferido por la Corte Constitucional-Sala Plena, "*... la Federación Colombiana de Municipios, persona jurídica sin ánimo de lucro, creada por esos entes territoriales, si bien se rige por normas de 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 (SIMIT), se encuentra sometida a las normas propias del derecho público como quiera que en la citada sentencia C-671 de 1999¹⁰, 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 dicha materia"*.

Y ante el hecho en marzo de 2008, el total de lo recaudado por fuera de Bogotá, apenas es suficiente para cubrir el 41% del total que debe pagar el Distrito Capital

¹⁰ Sentencia C-671/996. El artículo 96 de la Ley 488 de 1990, es exequible.-

6.1. En relación con la norma en mención, se observa por la Corte que la autorización que en su inciso primero se otorga a entidades estatales para que con observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución pueden celebrar convenios de asociación con personas jurídicas de derecho privado o participen en la creación de personas jurídicas de este carácter para desarrollar actividades propias de "los cometidos y funciones" que la ley asigna a las entidades estatales, no vulnera en nada la Carta Política, por cuanto se trata simplemente de un instrumento que el legislador autoriza utilizar para el beneficio colectivo, es decir, en interés general y, en todo caso, con acatamiento a los principios que rigen la actividad administrativa del Estado.

a la Federación Colombiana de Municipios, la Contraloría de Bogotá, D.C., y en consideración a que los instrumentos que utilice el organismo de tránsito de Bogotá, forman parte integral de la red implementada por el SIMIT, considera pertinente que se celebre convenio de cooperación entre la Federación Colombiana de Municipios y la Secretaría Distrital de Movilidad, en el que se plasmen los objetivos propuestos por la Federación Nacional de Municipios de dotar a la Secretaría de Movilidad de los equipos necesarios para la imposición, registro o transferencia de información de infracciones de tránsito, y garantizar el suministro de los servicios de personal especializado en áreas de tránsito y transporte y las demás de carácter tecnológico y de gestión que por mutuo acuerdo requiera el organismo distrital del transporte.

Sin embargo, para que estos objetivos puedan cumplirse, resulta conveniente que la Federación revise las obligaciones económicas contratadas en septiembre 9 de 2003, cuando entrega a la Unión Temporal SIMIT Distrito Capital la concesión total del Sistema en el Distrito Capital por el término de 12 años y un mes más, por un valor del contrato indeterminado, pero que por efectos fiscales se estima en 7.500 SMMLV pagaderos con el 6.45% del 10% de que trata el Artículo 10 de la Ley 769 de 2002.

5. ¿BOGOTÁ, D.C. CUANTO LE DEBE A LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS POR CONCEPTO DEL 10% DE LO RECAUDADO POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO?

Desde el 8 de noviembre de 2002 cuando entra en vigencia la obligación establecida por el Código Nacional de Transporte Terrestre (Ley 769 de 2002), tal como se observa en el cuadro No. 1 la autoridad distrital del transporte, hasta el mes de marzo de 2008, ha recaudado por concepto de infracciones de tránsito \$378.618 millones de los cuales \$37.862 millones corresponderían a recursos que en aplicación del Artículo 10 de la Ley 769 de 2002 le pertenecen a la "Federación Colombiana de Municipios", de los cuales se han pagado \$1.631 millones, es decir que con corte a marzo de 2008, la Federación Colombiana de Municipios reclama a la autoridad distrital de transporte una deuda de \$36.230 millones que corresponden a la totalidad de lo recaudado en Bogotá, desde el 8 de noviembre de 2002, cuando entra en vigencia la ley 769 de 2002.

6. POSIBLES ESCENARIOS PARA EL PAGO DE LA DEUDA

Desde el 8 de noviembre de 2002 y hasta marzo de 2008, el organismo distrital de tránsito de Bogotá, ha recaudado a través de cuentas de la Tesorería Distrital \$364.780 millones, de los cuales en aplicación del Artículo 10 de la Ley 769 de 2002, la Federación Colombiana de Municipios, reclama el 10% de todo lo recaudado por multas y sanciones a los infractores de las normas de tránsito, es decir \$36.478 millones.

En el cuadro siguiente, se consolidan las posibles propuestas que para el pago de la deuda han elaborado la Federación Colombiana de Municipios y el Perito del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (proceso 25000232600020060225901).

La Federación Colombiana de Municipios pretende que por el incumplimiento de una deuda acumulada en la cuantía de 36.478 millones, la Tesorería Distrital le cancele por concepto de indexación, intereses y mora la suma de \$51.254 millones, para un total de \$87.732 en lo que corresponde a la pretensión principal; y en una alternativa subsidiaria se substraen los intereses de mora (\$29,407 millones) y se incorporan \$20.092 de intereses bancarios corrientes, para un total cobrado de \$78.417 millones.

Cuadro No. 2
ESCENARIOS PARA EL PAGO DE \$36.478 MILLONES
PROPUESTOS POR: LA FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, EL PERITAZGO
SOLOCITADO POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Y LOS PROPUESTOS
POR LA CONTRALORIA DE BOGOTA
(Millones de \$)

	Cálculos Base	Propuesta de la Federación C.de M.		Peritazgo solicitado por Tribunal A. Cund.	
		I	II	I	II
Total Recaudo Comparendos	364.780,3				
1. Capital: Porcentaje SIMIT (10%)	36.478,0	36.478,0	36.478,0	36.478,0	36.478,0
2. Indexación: al IPC	6.380,3	6.380,3	6.380,3	6.380,3	6.380,3
3. Interés Técnico Legal: 6%	7.733,4			7.733,4	
4. Interés Técnico Legal: 12%	15.466,8	15.466,8	15.466,8		
5. Interés Bancario Corriente	20.091,8	20.091,8			20.091,8
6. Interés de Mora	29.406,6		29.406,6		
TOTAL PRETENSION		78.416,9	87.731,7	50.591,7	62.950,1

Fuente: Federación Colombiana de Municipios, Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
Elaboro: Dirección de Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

Este organismo de control, no encuentra equitativa con el Gobierno Distrital y los ciudadanos, la posición dominante asumida por la Federación Colombiana de Municipios con uno de sus principales asociados¹¹, desconociendo:

Este organismo de control, no encuentra equitativa con el Gobierno Distrital y los ciudadanos, la posición dominante asumida por la Federación Colombiana de Municipios con uno de sus principales asociados¹², desconociendo:

- Las condiciones de incertidumbre en el cumplimiento de la norma, generadas por las diversas interpretaciones de la Ley, que aún persisten.
- Que de los \$378.618 millones que el organismo de tránsito de Bogotá, ha recaudado desde el mes de noviembre de 2002, solo el 4.1% (\$15.468 millones) se ha recaudado a través del SIMIT, es decir que en términos de contribución, el mejoramiento de los ingresos por la vía del SIMIT hasta ahora es muy pobre, y las expectativas de que estos sobrepasen en el futuro siquiera el 20%, son muy improbables, debido a que solo el 18% (200.000 vehículos) de las placas que circulan por la ciudad vehículos matriculados fuera de Bogotá, con propietarios que en su gran mayoría viven en la ciudad.

En el evento de que la administración distrital en cabeza del Fondatt en Liquidación y la Secretaría Distrital de Movilidad, llegaren a un acuerdo de pago del capital reclamado por la Federación Colombiana de Municipios, que marzo de 2008 ascendía a \$36.478 millones y con el cual se pretenden indexación, intereses e intereses de mora que sitúan la deuda en cerca de \$87.732 millones en un primer escenario, y en \$78.416 millones en la alternativa subsidiaria, la Contraloría de Bogotá, D.C. sugiere que la negociación se encamine en lo posible así:

El primero: adicional al capital (\$36.478 millones) se reconozca la indexación al IPC (\$6.380 millones), es decir que con los valores liquidados a marzo de 2008, se

¹¹ Con Acuerdo Distrital 5 del dos (2) de mayo de mil novecientos noventa y uno (1991), el Concejo de Bogotá, autorizó al Alcalde Mayor de Bogotá para afiliar al Distrito Especial de Bogotá a la Federación Colombiana de Municipios. El Distrito Capital con Resolución 538, del cinco (5) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), la Secretaria General de la Alcaldía de Bogotá, Autorizo el pago a favor de la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, cuota de la ciudad de Bogotá Distrito Capital a dicha Federación, por concepto de sostenimiento correspondiente

¹² Con Acuerdo Distrital 5 del dos (2) de mayo de mil novecientos noventa y uno (1991), el Concejo de Bogotá, autorizó al Alcalde Mayor de Bogotá para afiliar al Distrito Especial de Bogotá a la Federación Colombiana de Municipios. El Distrito Capital con Resolución 538, del cinco (5) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), la Secretaria General de la Alcaldía de Bogotá, Autorizo el pago a favor de la FEDERACION COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, cuota de la ciudad de Bogotá Distrito Capital a dicha Federación, por concepto de sostenimiento correspondiente

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

le estaría pagando a la Federación Colombiana de Municipios, la suma hasta de \$42.858 millones.

El segundo: se reconozca por el capital adeudado (\$36.478 millones), el equivalente a la simulación de los flujos mensuales que conforman el capital adeudado, invertido en el portafolio que para la Tesorería Distrital estuvo vigente.

En cualquiera de los dos escenarios, el pago no debería (es lo deseable) superar lo que para la administración distrital haya significado la inversión de los flujos de capital, en el portafolio liquidado en marzo de 2008, con la ventaja de que en cualquiera de los dos escenarios se disminuye riesgo de un eventual daño fiscal.

7. LAS CONSIDERACIONES DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. ANTE UN POSIBLE DAÑO FISCAL

En lo que corresponde a los elementos estructurantes que implican la responsabilidad fiscal: daño, conducta dolosa o gravemente culposa y nexo causal entre las dos primeras, originada por la no transferencia oportuna del 10% del recaudo de todas las infracciones a las normas de tránsito impuestas por las autoridades de tránsito de Bogotá, es importante recordar y considerar que la posición del Distrito Capital frente a Acción impetrada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por la "Unión Temporal SIMIT Distrito Capital" en su calidad de concesionario de la "Federación Colombiana de Municipios", para que se ordene el cumplimiento de los artículos 10º y 160 de la Ley 769 de 2002 con el fin de que se transfieran los recursos a que hace referencia la norma en mención, se originó bajo los siguientes importantes y respetables argumentos:

7.1. El salvamento de voto del Magistrado del Consejo de Estado, Alfredo Beltrán Sierra, ponente de la Sentencia C-385 de mayo 3 de 2003, en la que se declararon exequibles los artículos 10 y 11 de la ley 769 de 2002, así:

"(...) 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 párrafo del citado artículo 10 de la ley mencionada, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

Esta sentencia tiene un salvamento de voto del magistrado ponente. En la que aparecen consignados entre otros los siguientes apartes del disenso, así:

"(...) 5. Las normas impugnadas vulneran otros mandatos constitucionales

5.1. Las personas pueden acudir a las formas de asociación que ampara la Constitución, pero de manera libre y voluntaria.....

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.

5.5. 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

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

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(...)"

7.2. Respuesta dada al Honorable Representante a la Cámara: William Ortega Rojas por el Ministerio de Transporte, en oficio MT-1350 de julio 13 de 2004, en el que manifiesta que el carácter vinculante del Organismo de Tránsito con lo ordenado en los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, solo se adquiere cuando de manera voluntaria las partes suscriben un convenio:

"(...) Puntos 1 y 2.- Los organismos de Tránsito y Transporte son autónomos para admitir o no en sus respectivas dependencias la existencia de una oficina de la Federación de Municipios para el cumplimiento de las funciones operativas del Sistema Integrado de Información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, de tal manera que los municipios pueden o no celebrar contratos con la federación y la entidad territorial determinará la conveniencia para su contratación.

En el evento de no celebrar el convenio con la Federación Colombiana de Municipios, el Organismo de Tránsito no está obligado a cancelar el 10% por la administración del sistema.

Puntos 3 y 4.- El Sistema Integrado de información de Multas y sanciones por infracciones de Tránsito-Simit. Es de creación legal a través de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, disposiciones que no contemplan la creación de un ente paralelo e independiente al previsto en la norma. Naturalmente que si el Organismo de Tránsito y Transporte no se obliga para con la Federación Colombiana de Municipios, podría el ente territorial administrar su información de multas y sanciones y reportar estas al Ministerio de Transporte de acuerdo con las exigencias que para el efecto se establezcan.

Puntos 5 y 6.- Es importante precisar para absolver las inquietudes plasmadas en estos puntos que el SIMIT no cobra ni recauda las multas y sanciones por infracciones de tránsito, toda vez que su función se circunscribe a llevar un sistema de información.

De tal suerte que si el municipio lleva su propia información, cobra y recauda directamente las multas de tránsito sin que contrate con el SIMIT, no estaría obligado a cancelarle el 10% a la Federación de Municipios.

"Al rescate de la moral y la ética públicas"

Los convenios o contratos que voluntariamente suscriban los entes territoriales (organismos de Tránsito) con la Federación Colombiana de Municipios adquiere el carácter vinculante entre las partes de que hablan los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, de tal manera que si el municipio no lo suscribe no se obliga para con dicha federación(...)". Negrilla fuera de texto

Frente a los aspectos anotados, no se evidencia por parte de este organismo de control la existencia de una conducta dolosa o gravemente culposa, originada por la no transferencia oportuna del 10% del recaudo de todas las infracciones a las normas de tránsito impuestas por las autoridades de tránsito de Bogotá.

Esperamos que las anteriores consideraciones sean de utilidad a la Administración Distrital, para dirimir la controversia que en torno al alcance de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, ha desatado la Federación Colombiana de Municipios, de tal forma que se traduzcan en una decisión justa equitativa y oportuna que no lesione el patrimonio público de los Bogotanos.

Cordialmente,

MIGUEL ÁNGEL MORALES RUSSI
Contralor de Bogotá D.C.

Elaboró y Proyectó: Alberto Martínez Morales, Dirección Infraestructura y Transporte. Contraloría de Bogotá
Revisó: Campo Elías Rocha Lemus. Jefe Oficina Asesora Jurídica. Contraloría de Bogotá