



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

SENTENCIA
(N° 196-08-2026 AP)

Bogotá D.C. cuatro (4) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

EXP. RADICACIÓN: 11001-33-31-019-2009-00448-02
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
DEMANDANTE: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
DEMANDADO: FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS
TEMAS: MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO POR LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN CELEBRADOS CON PARTICULARES PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOBRE MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO, SIMIT.
ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.

MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuesto por Federación Colombiana de Municipios junto con su adherencia presentada por la Unión Temporal SIMIT Distrito; el Ministerio de Transporte y el Distrito Capital contra la sentencia de 11 de enero de 2018 corregida y aclarada mediante providencia de 25 de enero de 2018, proferida por el Juzgado 19 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en los siguientes términos:

"(...) PRIMERO. - Se DECLARAN no probadas las excepciones propuestas por la parte plural de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO.- Frente a la existencia del Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito SIMIT, administrado por la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS y el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT administrado por el MINISTERIO DE TRANSPORTE en aras de garantizar los postulados constitucionales consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política que hace alusión a los principios de economía, eficacia y celeridad que deben regir la función administrativa, se dispone:

ORDENAR al MINISTERIO DE TRANSPORTE, hacer uso de la iniciativa legislativa de la cual es depositario, con el objeto de presentar dentro del año siguiente a la

expedición de la presente sentencia, un proyecto de ley en procura de unificar el Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de tránsito SIMIT y el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT, indicando la forma como se financiará su sostenimiento , adoptando para tal efecto, si a bien lo tiene, la disposiciones similares a los parámetros fijados en la Ley 1005 de 2006, disponiendo de la información, del nodo central y de los demás bienes concesionados por la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, para lograr la efectividad de los derechos e intereses colectivos consagrados para el caso concreto en los artículos 209 de la Constitución Política.

***EXHORTAR** al Congreso de la República para que, en el término de dos años regule al Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito SIMIT, al amparo de los postulados constitucionales presentes en los artículos 209 y 287 de la Constitución Política.*

***TERCERO.** - se **DECLARA** que la **FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS**, vulnera y atenta contra el derecho e intereses colectivos consagrado en el literal e) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, esto es, la defensa del patrimonio público, ante el incumplimiento del deber legal de reintegrar los excedentes operacionales rendimientos financieros provenientes de la administración del Sistema Integrado de Información de Multas y Sancionados por Infracciones del Tránsito SIMIT, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente fallo.*

*Para el efecto, deberá i) Restituir al TESORO NACIONAL (MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO), por mandato de los artículos 27 y 28 del Decreto 111 de 1996 y el Decreto 1853 de 2015, dentro del mes inmediatamente siguiente a la ejecutoria del presente fallo, la suma de \$1.493.050.885.69; producto de la sumatoria de \$1.230.679.549.00, por concepto de los rendimientos financieros percibidos entre el año 2002 y el 31 de julio de 2014 y la indexación equivalente \$262.371.336.69, por igual periodo ii) Restituir al TESORO NACIONAL (MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO), por mandato de los artículos 27 y 28 del Decreto 111 de 1996 y el Decreto 1853 de 2015, debidamente indexados, dentro del mes inmediatamente siguiente a la ejecutoria del presente fallo, la suma de \$25.945.337.680.00, por concepto de excedentes operacionales percibidos entre el año 2002 y el 31 de julio de 2014 y iii) En lo sucesivo, la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE municipios, **DEBERÁ REINTEGRAR** al TESORO NACIONAL (MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO), los excedentes operacionales y rendimientos financieros y iv) abstenerse de otorgar prorrogas con los concesionarios o suscribir nuevos contratos de concesión, por periodos superiores a tres años, mientras adquiere firmeza la presente decisión o, el MINISTERIO DE TRANSPORTE, imparte las órdenes correspondientes”*

***CUARTO.** - **ORDENAR** a la **FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS** a rendir cuentas a los ciudadanos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política, atendiendo los parámetros estandarizados y establecidos en el Manual Único de Rendición de Cuentas que se puede descargar de la página web de la Departamento Administración de la Función Pública (DAFP).*

Además, deberá rendir informe - siguiendo las indicaciones del Manual Único de Rendición de Cuentas-, a cada uno de los organismos de tránsito donde actualmente presta sus servicios.

Los informes de rendición de cuentas para cada uno de los organismos donde la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS tenga sede u opere, adicionalmente deberá incluir un acápite especial donde se detalle: i) El valor total que cada ente territorial recibió durante una vigencia fiscal por concepto del pago de multas por

infracciones de tránsito, discriminado el monto y porcentaje destinado para el concesionario y la federación; ii) El valor y porcentaje que cada concesionario destinó para el pago discriminando de arriendos, servicios, pago de nómina (señalando la remuneración para cada uno de los cargos que integran la planta de personal del concesionario), el pago por concepto de seguridad social y parafiscales, pago de contrato de prestación de servicios (discriminando el objeto contractual de cada uno y su valor), el pago de contratos por concepto de vigilancia, pago de impuestos, valor de los activos por concepto de enseres, equipo de cómputo, oficina y software, valor total de los gastos de funcionamiento de cada concesionario; iii) El valor y porcentaje de la Federación destinó para el pago discriminado de arriendos, servicios, pago de nómina (señalando la remuneración para cada uno de los cargos que integran la Dirección Nacional del SIMIT), el pago por concepto de seguridad social y parafiscales, el pago de contratos de prestación de servicios (discriminando el objeto contractual de cada uno y su valor), pago de contratos por concepto de vigilancia, pago de impuestos, valor de los activos por concepto de enseres, equipo de cómputo, oficina y software, valor total de los gastos de funcionamiento de cada concesionario; iv) la relación de la totalidad de contratos interadministrativos suscritos por la Federación, describiendo el objeto de cada uno y su valor anual; v) El valor anual de los gastos en que incurre la Federación en reuniones y eventos nacionales e internacionales en la administración del SIMIT debidamente discriminadas y soportadas; vi) El valor anual destinado a gastos por publicidad del SIMIT debidamente discriminados de gastos en que la Federación incurrió por concepto de fotocopias y papelería, comunicación y transporte, seguros generales, combustible y mantenimiento de vehículos, servicio de aseo, cafetería, restaurante y lavandería, elementos de aseo, debidamente discriminados y soportados; viii) El valor anual discriminando de los créditos adquiridos por la Federación, señalando su acreedor y el valor calculado de los intereses anuales; ix) El valor anual y discriminado de los elementos dados de baja del inventario de bienes que la Federación posee producto de la administración del SIMIT y x) el monto total anual de los dineros recibidos y destinados o redireccionados a la Policía de Carreteras.

QUINTO.- *Se NIEGAN las demás pretensiones de la demanda.*

SEXTO.- *Ejecutoriada la presente decisión, por Secretaría dese cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, enviándole copia del fallo o fallos definitivos a la Defensoría del Pueblo según corresponda. .(...)"*

Para lo cual es menester señalar que en los términos de que trata el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se ha efectuado el control oficioso de legalidad de cada una de las etapas surtidas, concluyéndose que no se observa ninguna causal de nulidad que amerite ser declarada en esta instancia.

I. ANTECEDENTES

1.1 Pretensiones

El Distrito, Alcaldía Mayor de Bogotá, por conducto de su apoderado judicial, presenta demanda en el ejercicio de la acción popular en contra de la Federación Colombiana de Municipios, con la finalidad de que se protejan los derechos colectivos de moralidad administrativa y defensa del patrimonio público y consecuencia ordenar a la demandada: (i) La terminación de los contratos de concesión que tiene celebrados con particulares para la administración del Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por infracciones de

tránsito SIMIT, entre otros, el contrato celebrado con la Unión Temporal SIMIT Distrito Capital; (ii) Abstenerse de recaudar, directamente o a través de terceros, multas, sanciones o comparendos; (iii) Reintegrar al Tesoro Público el valor de excedentes operacionales y rendimientos financieros por concepto del 10% dispuesto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002; (iv) Rinda cuentas detalladas de la administración del SIMIT con el objeto de precisar cuál es el monto del excedente que debe ser reintegrado al TESORO PÚBLICO; (v) una vez en firme las decisiones judiciales proferidas en la acción popular 2007-033, incoadas por los ciudadanos Fernando Torres y Alberto Bravo Cortes en contra del Ministerio de Transporte, autorizar la consignación del valor de la condena impuesta al DISTRITO COMERCIAL a órdenes del juzgado, en un depósito judicial mientras se define cuál es el saldo a favor del TESORO PÚBLICO, por ser el pago de dicha condena excedentario de la operación que el SIMIT hace la Federación Colombiana de Municipios; (vi) entrega al Ministerio de Transporte el SIMIT con su información, para que sea incorporado al RUNT y se consolide dicha información, evitando doble costo al erario público, dificultades técnicas y perjuicios para los ciudadanos.

Así mismo, solicita que se ordene al Ministerio de Transporte la adopción de medidas para que, en la aplicación del parágrafo del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006, se concilien por las partes, o a través de un proceso judicial, el pago que por la administración SIMIT deben hacer los organismos de tránsito municipales y distritales, a efectos de estar a paz y salvo con dicho sistema y poder obtener la autorización de rangos de especies venales por parte del Ministerio de Transporte.

1.2. fundamentos de la demanda

La parte demandante, sostiene que el SIMIT es un sistema en el que se integra la información de las multas impuestas en todos los municipios del país, cuyo propósito es facilitar el cobro de las multas de tránsito que le fueron impuestas a los propietarios del vehículo en ciudades distintas de aquella en la cual está matriculado el automotor.

En ese sentido, señala que el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, autorizó a la Federación Colombiana de Municipios a: (i) Prestar un servicio a los municipios y distritos, implementando - a nivel nacional- el SIMIT; (ii) recibir como contraprestación por la administración del SIMIT una remuneración correspondiente al 10% del valor de cada multa, cuando se cancele el valor de la misma; (iii) la única remuneración que debe tener esta entidad, debe calcularse sobre las multas de tránsito que gracias a la gestión del SIMIT ingresan a las arcas municipales y distritales, excluyéndose todos aquellos recaudos directos de las entidades territoriales o las que son pagadas directamente por los ciudadanos al estado.

Adicionalmente, establece que la remuneración de FEDEMUNICIPIOS no debe recaer indistintamente sobre multas y comparendos, ya que sólo existe deuda cuando hay un título ejecutivo que, de manera líquida, clara, expresa y actualmente exigible, así la establezca, conforme la definición de comparendo prevista art.2º de la Ley 769 del 2002 y lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia 616 de 2006.

De acuerdo al marco jurisprudencial y normativo, la entidad demandante resalta que cuando los ciudadanos pagan un “comparendo” se allanan voluntariamente al cumplimiento de la norma de tránsito y cancelan el monto de su infracción, son merecedores de unos descuentos previstos en la Ley; sin que medie gestión por parte de la Federación ni de su concesionario que deba ser remunerada con cargo al patrimonio público, pues de lo contrario se estaría otorgando una donación a una empresa jurídica de derecho privado, al no existir contraprestación alguna.

Así mismo, alude que la sentencia C-385 de 2003, la Federación Colombiana de Municipios se encuentra sujeta a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 y se delegó, de manera temporal, el sistema integrado de información RUNT (artículo 8 de la Ley 769 de 2002) para, posteriormente, ser asumida por el Ministerio de Transporte sin que se generen, a partir de ese momento, ninguna contraprestación a cargo de los municipios o distritos.

En todo caso, señala que el cobro de las multas y sanciones como función exclusiva de las entidades territoriales, resaltando que, el artículo 10 de la Ley 769 del 2002, no cedió a la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS el recaudo de este tipo de rentas, sino que, la autorizó para recibir un porcentaje como contraprestación o remuneración por la administración e implementación del SIMIT.

Por lo anterior, considera que las multas concebidas hacen parte del patrimonio público, en la medida, que son recursos que se incorporan a las arcas del estado, esto es, de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito tal como lo dispone el artículo 159 de la Ley 769 de 2002 y cuya destinación va dirigida a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial.

Al respecto, argumenta que dicha ley no autorizó a la Federación Colombiana de Municipios conservar en su patrimonio los excedentes que resultaran de la implementación y operación del sistema, ni los rendimientos financieros que pudieran generar las sumas de dinero recibidas, simplemente debe percibir los montos de dinero necesarios para la implementación del SIMIT, obligándose a reintegrar, las sumas que recibió y que sean superiores a las necesarias para cumplir las actividades encomendadas. Así mismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 489 de 1998, la demandada no podía delegar a un tercero la función que le fue asignada por el legislador.

De esta forma, sostiene que la federación desconoció su función temporal y la prohibición de delegar una función que, actualmente, se encuentra en cabeza del Ministerio de Transporte al suscribir el contrato de Concesión No. 41 de 9 de septiembre de 2003 con la Unión Temporal SIMIT Distrito Capital, por el término de 12 años, autorizándolo de recaudar directamente el monto de las sanciones y luego, trasladar la correspondiente entidad únicamente el 90% de lo recaudado, lo que significa:

- a). La Federación Colombiana de Municipios se encuentra usurpando funciones públicas en la medida en que está recaudando rentas que sólo puede recaudar el Distrito Capital.
- b). Están recaudando sumas por conceptos que no corresponden a los que

fueron determinados por la Ley (multas y sanciones) pues recibe las sumas que los particulares pagan voluntariamente luego de recibir un comparendo antes de que la autoridad les imponga una sanción.

c). Lo que llevó a la Secretaría de Hacienda del Distrito formular en contra de la entidad una denuncia por hacer este tipo de recaudos, sin tener competencia para tal fin.

Así mismo, destaca que Las estipulaciones del contrato de concesión evidencian la apropiación ilegal de los excedentes de la operación por parte de la demandada, ya que en su cláusula tercera el porcentaje del 10% de contraprestación a favor de la Federación se distribuye en un 6.45% para la Unión Temporal y 3.55% para la contratante, por obrar como intermediario.

De esta forma, el porcentaje de participación que recibe la federación no corresponde a la prestación del servicio que por delegación debía cumplir, estructurándose un excedente que debe ser devuelto al Tesoro Nacional, ya que se genera un injustificado sobre costo a los municipios colombianos, ya que esta entidad estaría recibiendo un ingreso no autorizado.

Por último, informa sobre diferentes procesos judiciales que han generado estos hechos, la acción de reparación directa adelantada por el Concesionario en contra del Distrito y sobre las acciones populares, que han discutido estos asuntos.

1.2 Contestación de la demanda Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios, considera que las razones invocadas por el actor son equivocadas, respecto a:

(i). El porcentaje establecido por la Ley a favor de la FCM es una remuneración que se debe calcular sobre las multas de tránsito que gracias a la gestión del SIMIT ingresan a las arcas municipales y Distritales y, que se deben excluir las que recaude directamente las entidades territoriales o las que paga directamente el ciudadano.

Alude que, los artículos 10, 11 y 160 de la Ley 769 de 2002 no establecen una tarifa con un servicio recibido, sino el pago del 10% cuando se cancele el valor adeudado por las multas de tránsito para el cumplimiento de una función pública, como lo es, el Sistema de Información de Multas e Infracciones de Tránsito SIMIT, es decir, que no se configura como una contraprestación por la prestación de un servicio.

De tal forma, resalta que el artículo 10 ibidem precisa el carácter obligatorio frente la existencia de una sede SIMIT en los organismos de tránsito y transporte, cuyo propósito es obtener información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito, para un consolidado nacional, para que no se realicen determinados trámites en los que se encuentre involucrado un infractor y con ello, las autoridades de tránsito no cuentan con la discrecionalidad de establecer si quieren que su información se encuentre en aquel sistema.

(ii). El 10 % establecido en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, se genera

únicamente en caso de que el pago se realice a la gestión del SIMIT y que se debe excluir las que se recaudan directamente por las entidades territoriales o que son canceladas directamente por los ciudadanos; monto que va dirigido en la actualización y mejora del sistema. Mientras que el otro 90% cuentan con una destinación específica y, por ende, nunca ha pertenecido a los municipios.

(iii). Referente al momento de causación del 10%, señala que, de acuerdo con varios pronunciamientos por las altas corporaciones, este se causa desde la vigencia de la ley, ya que su función atribuida se desarrolla en dos etapas, la de implementación y mantenimiento o sostenibilidad.

(iv). Respecto el límite temporal de la delegación, considera que el único límite temporal establecido en la Ley, fue el término previsto en el artículo 11 de la Ley 769 de 2002 para poner en funcionamiento el sistema SIMIT (dos (2) años prorrogables en un (1) año más), sin que el legislador haya dispuesto que esta información debe ser entregada al ministerio de Transporte para que sea incorporada en el referido RUNT.

Así mismo, señala que el procedimiento de entrega al RUNT se ha venido cumpliendo de manera estricta ya que el SIMIT reporta la información a dicho organismo, referente a las multas y sanciones de tránsito de los ciudadanos, en los plazos establecidos en la Ley 1005 de 2006.

Resalta que, si la función del SIMIT no existirían disposiciones legales, como es el caso del artículo 17 de la Ley 1383 de 2010 y la Ley 1005 de 2006, que imponen al sistema un registro independiente que alimenta la información del RUNT.

(v). Frente los excedentes, el Decreto 111 de 1996 que compila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 en concordancia con la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto determinan el uso y propiedad de los excedentes financieros y las utilidades generadas por entidades descentralizadas del orden nacional.

Resalta que el artículo 85 del Estatuto dispone que la responsabilidad de distribución de los excedentes financieros será del Departamento Nacional de Planeación y la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que la elaboran conjuntamente para su presentación al CONPES; frente los particulares que cumplen funciones públicas y administran recursos públicos quedan sujetos a lo que el legislador haya ordenado, de este modo, en la Ley 796 de 2002, no se refirió alguna restricción de manejo y aplicación de los excedentes que se generen con los recursos destinados al SIMIT, por lo que los que llegaren a ocasionarse son de propiedad del Tesoro Público.

En igual forma, sostiene que no existe una definición legal sobre el excedente financiero, en términos genéricos, corresponden al monto de que cada año el CONPES determine que harán parte del presupuesto nacional y que reasigne a las entidades que lo generaron; siendo necesario analizar la situación de liquidez de cada una de las entidades para determinar la factibilidad de su utilización como recurso presupuestal, esto es, teniendo en cuenta tanto el activo y el pasivo que se derivan: (i) notas explicativas del balance para determinar si presentan restricciones; (ii) los recursos registrados como activos que financian apropiaciones de la siguiente vigencia fiscal; (iii) los aportes de la nación que

deben ser reintegrados al tesoro nacional; (iv) los activos que no son líquidos o realizables; (iv) los pasivos que cuentan con apropiación en la siguiente vigencia; (v) el tratamiento dado a las reservas presupuestales y cuyo estudio, demuestra que no se presentaron excedentes en las vigencias 2002 a 2009.

(vi). Frente la obligación de rendición de cuentas a la Contraloría General de la República informa que el ente de control fiscal ha realizado las Auditorías Gubernamentales con un enfoque integral al sistema integrado de información de multas y sanciones por infracciones de tránsito SIMIT en los años 2002-2007; 2008; en el que verificó el cumplimiento de los objetivos misionales.

(vii). Resalta que el SIMIT no ha delegado las funciones a ella asignadas, pues la relación de la Federación Colombiana de los Municipios con la Unión Temporal SIMIT Distrito Capital se estableció a través del Contrato de Concesión No. 041 de 2003, como consecuencia de un proceso de selección, bajo la figura de la licitación, en el que se autoriza al concesionario apoyar la función legal de la FCM conforme a los plazos y condiciones pactadas en las mismas.

(viii). Sostiene que el recaudo de las multas y sanciones es una función exclusiva de las entidades territoriales y de acuerdo con lo previsto en los artículos 10, 11 y 160 de la Ley 769 de 2002 el legislador dispuso que la renta cedida a los municipios se deriva del pago de las multas previo al descuento del porcentaje destinado al SIMIT 10% para el montaje y operación del sistema y conservó en la nación con destino a la Policía Nacional de Carreteras el 50% de las multas impuestas sobre las vías nacionales.

Como excepciones propuso, (i) configuración de la cosa juzgada, ya que estos asuntos fueron discutidos en la acción popular 2007-00033; (ii) esta acción popular como mecanismo de dilación para el cumplimiento de la ley y otras decisiones judiciales y (iii) la improcedencia de la acción popular en el presente caso e inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos invocados.

1.3 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A través de apoderada judicial, resaltó que la Federación Colombiano de Municipios ha realizado funciones públicas por virtud de la Ley, más no por delegación de funciones y en tal calidad ha celebrado contratos de concesión con particulares para administrar el sistema de información de multas e infracciones de tránsito, recibiendo un porcentaje del 10% como contraprestación se refleja en el servicio recibido por la implementación y actualización del SIMIT en todos los municipios y el Distrito, por consiguiente, si después de que el concesionario reciba el precio pactado y la Federación atienda la interventoría, supervisión, seguimiento y vigilancia de los contratos, como funciones de administración del sistema, los rendimientos financieros o excedentes serían asunto de hacienda pública.

De otra parte, consideró que la acción popular no es el mecanismo para solicitar la terminación de los contratos de concesión celebrados por la Federación Colombiana de Municipios; en especial cuando se entienden que estos fueron suscritos por las partes con buena fe sin que se prueba causal ilegal que la desvirtué y de los cuales no han sido objeto de observaciones por parte de la Contraloría General de la República.

Así mismo, sostiene que la Federación Colombiana de Municipios, tiene funciones administrativas atribuidas directamente por la Ley y por ende la Unión Temporal no estaría actuando como delegataria.

Continúa, estableciendo que la acción popular no es la adecuada para modificar la Ley 769 de 2002 y que tampoco para realizar un proceso de rendición de cuentas a la Federación Colombiana de Municipios o para adecuar las funciones asignadas a los Ministerios o el alcance de las sentencias judiciales.

1.4 Contestación de la Unión Temporal

Alude que, los argumentos del demandante van en contravía de los fallos judiciales y conceptos expedidos tanto por el Consejo de Estado y la Contraloría General de la República, pues a su juicio, no es de recibo que se entienda que el porcentaje a favor de la FCM como una remuneración, que se debe calcular sobre las multas de tránsito que gracias del SIMIT ingresan a las arcas municipales y distritales y que, se deben excluir las que recaude directamente las entidades territoriales o las que paga directamente del ciudadano, ya que es un principio elemental de la interpretación de la Ley, que donde el legislador no distingue no le es dado al interprete distinguir.

Sostiene que, de acuerdo con el Concepto rendido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, el carácter que tiene el porcentaje que debe ser girado a favor de la FCM, descartando que esta tenga la calidad de tasa.

Como excepciones alude el agotamiento de jurisdicción, ya que el proceso de la acción popular 2007-0033 se encuentra trámite ante el Consejo de Estado.

1.5 Contraloría General de la República

Informa que se atiene a lo probado en el proceso, y solo puede relacionar el control seguido por parte de la Contraloría General de la República, entidad que realizó dos auditorías especiales; así como una función de advertencia al Ministro de Transporte relacionada con el cumplimiento del artículo 18 de la ley 1005 de 2006.

Considera que, la Contraloría no vulnera los derechos relacionados con la defensa del Patrimonio Público, quien ha desarrollado su misión de vigilar la gestión sobre el manejo de recursos que se ejerce de forma posterior y selectiva sobre entidades que disponen sobre fondos o bienes de la Nación sin que ello implique asegurar la protección de los dineros del mas mínimo riesgo y la más imprevisible amenaza.

1.6 Contestación de Fernando Torres y Alberto Bravo Cortes.

No es cierto que, la federación este recibiendo un porcentaje como participación de intermediación al cumplir con cabalidad los presupuestos de la Ley y la naturaleza jurídica de la contratación realizada; además la ley 80 de 1993 a diferencia del Decreto 222 de 1983, parecería responder menos que éste a los primados de un Estado que conjuga autonomía, unidad y descentralización, por sus pretensiones de unicidad, uniformidad y exclusividad.

Actualmente, en Colombia existen varios contratos de concesión con gestión de servicio, incluyendo recaudo de organismos de tránsito y algunas uniones temporales que trae consigo varias ventajas consistentes en (i) ceder el riesgo del servicio trasladándolo en niveles parciales o totales al privado, quien asume el servicio y puede suprimir la carga administrativa del Estado, para que la entidad se dedique a las funciones misionales; (ii) puede pactarse cualquier forma de pago.

a). Es el único contrato estatal en el cual el pago puede provenir del privado al Estado, y no al contrario como en los restantes arreglos contractuales.

b). Es posible pagar una suma porcentual o participación, con lo cual la entidad puede percibir un ingreso líquido sin esfuerzo financiero alguno.

Como excepciones propone: (i) el agotamiento de la jurisdicción en atención al fallo de tutela dejando sin efecto la sentencia del Tribunal Administrativo Cundinamarca que obligaba al distrito cancelar el 10% de las multas de tránsito; (ii) Inexistencia de extralimitación de las funciones pues la FCM en su condición de administradora del SIMIT realiza una labor descentralizada por colaboración actuando de acuerdo a los principios constitucionales y legales; (iii) Cosa Juzgada Relativa e (iv) improcedencia de la acción popular.

1.7 Sentencia de Primera Instancia.

El Juzgado 19 Administrativo de Bogotá, mediante sentencia del 11 de enero de 2018, amparó el derecho a la defensa del patrimonio público ante el incumplimiento del deber de reintegrar los excedentes operacionales y los rendimientos financieros derivados de la administración del Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT), de conformidad con la parte motiva del fallo. En primer lugar, el *a quo* descartó las excepciones de cosa juzgada y agotamiento de jurisdicción respecto de la acción popular 11001-33-31-035-2007-00033-01, pues aquel proceso versó sobre la obligación del Distrito Capital de reconocer a la Federación Colombiana de Municipios el 10 % del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, mientras que el presente asunto trata la legalidad de los contratos de concesión del SIMIT y la destinación de los remanentes entre lo recaudado —con sus intereses— y los gastos de administración.

Respecto el asunto en concreto y las cifras expuestas en el dictamen pericial y su objeción por error grave, desestimó lo señalado por la Federación de Municipios porque a su juicio, este se limitó a afirmar que los valores señalados en la experticia respecto los excedentes operacionales adolecían de error, sin aportar prueba que lo demostrara.

Sobre la naturaleza jurídica de la Federación, precisó que, en lo relativo a la administración del SIMIT, debe sujetarse al régimen de las entidades públicas, por lo que su contratación y responsabilidades se rigen por las disposiciones estatales, y que en esa condición no ostenta una facultad excesiva ni privilegiada, pues el 10 % solo se causa desde que el SIMIT entra en funcionamiento en el respectivo organismo de tránsito, previos los descuentos de

ley.

Frente al Contrato de Concesión 041 de 2003, consideró que la Federación contaba con habilitación legal para organizar el montaje y la operación de la base de datos, dividiendo el país en cinco zonas y acudiendo a la Ley 80 de 1993, toda vez que la Ley 769 de 2002 solo reguló la forma de recaudar la información, de modo que no desconoció prohibición alguna de delegar en terceros, ya que estaba facultada para asumir la función directamente o por interpuesta persona, sin que del contrato se advierta ilegalidad.

En cuanto a la entrega del SIMIT al Ministerio de Transporte, señaló que el legislador solo reguló el recaudo para su funcionamiento y la incorporación de la información al RUNT, dejando lo demás a criterio de la Federación, y que el sistema carece de reglamentación que fije el costo real de su operación, sin que la fórmula del artículo 10 de la Ley 769 de 2002 ni la Resolución 584 del 2 de marzo de 2010 suplan ese vacío.

Precisó que dicha fórmula no obedece a un análisis comparativo entre los ingresos y los costos reales de operación y mantenimiento, y que esa falta de regulación otorgó a la Federación un margen de discrecionalidad que la llevó a suscribir contratos de concesión con los municipios de Ocaña, Sabaneta, Sahagún y Quimbaya, y a destinar recursos a reuniones nacionales, pasajes, viajes y asesorías. A partir del dictamen pericial, indicó que el 10 % recaudado hasta el 31 de julio de 2014 por concepto de multas ascendía a \$1.084.093.058.447,16, y que los concesionarios —Sevial S.A., SIMIT de Occidente S.A., Servicios Virtuales Servit Ltda., Recaudos Modernos Remo S.A. y Unión Temporal SIMIT Distrito Capital— habían percibido no menos de \$800.000.000.000; que, una vez descontados esos pagos, los ingresos de la Federación oscilaban entre \$186.048.512.000 según el perito y \$197.450.767.710 según la propia Federación, sumas que resultaban suficientes para atender la misión encomendada pese a que la Federación reportaba un supuesto déficit. Resaltó que las pretensiones económicas de la Federación resultaban desbordadas, al punto de que adelantaba una conciliación extrajudicial ante la Procuraduría contra el Distrito Capital, en procura del reconocimiento de \$124.713.462.631 por multas causadas hasta diciembre de 2016 y \$204.240.719.621 por intereses, recursos que generarían un superávit sin destinación específica.

Encontró que el SIMIT y el RUNT desarrollan una misma función administrativa, pues el SIMIT tiene la obligación de reportar la información de infracciones al RUNT, que a su vez la integra a una base de datos nacional más amplia, y que mantener dos sistemas paralelos, con idéntico objeto y un elevadísimo costo de operación, transgrede los principios de economía, celeridad y eficacia de la función administrativa (artículo 209 de la Constitución) y la autonomía de las entidades territoriales sobre los recursos que la Nación les cedió (artículo 287), de manera que el SIMIT constituye solo una parte del RUNT, debiendo este subsumir a aquel. Agregó que asignar al Ministerio de Transporte la administración del SIMIT para integrarlo al RUNT no causaría traumatismo alguno, pues los contratos de concesión contienen cláusulas de reversión que permiten al nuevo administrador aprovechar libremente los bienes, y que, dado que los contratos vigentes tenían una vigencia de 12 años, ordenaría a la Federación abstenerse de otorgar prórrogas o suscribir nuevos contratos de concesión por períodos superiores a tres años, mientras el Ministerio de Transporte adquiriera

firmeza la decisión; asimismo, dispuso que el Ministerio presentara, dentro del año siguiente, un proyecto de ley para unificar el SIMIT y el RUNT, y exhortó al Congreso a regular el SIMIT en el término de dos años, al amparo de los artículos 209 y 287 de la Constitución.

En cuanto al reintegro al Tesoro Público de los excedentes operacionales y los rendimientos financieros, analizó la naturaleza jurídica de las multas de tránsito con apoyo en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), la sentencia C-385 de 2003 y el concepto 1589 de 2004 del Consejo de Estado, y concluyó que se trata de ingresos no tributarios que pertenecen al Tesoro; que la Nación cedió a los municipios el 90 % del recaudo y reservó el 10 % para financiar el SIMIT, sin que ese 10 % ingrese al patrimonio de la Federación, pues solo se le entrega para que lo administre con la finalidad de mantener el sistema, de modo que tanto los excedentes operacionales como los rendimientos financieros son propiedad del Tesoro Nacional y deben ser reintegrados. Sobre las cifras, señaló que, aunque la Federación sostuvo que a julio de 2014 no se habían generado excedentes operacionales, el dictamen pericial determinó que existían por \$25.945.337.680, equivalentes al 13,14 % del total de recursos recibidos, además de rendimientos financieros por \$1.230.679.549 correspondientes al período 2002 a 2014, por lo que la Federación debía reintegrarlos al Tesoro Nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), y que la inobservancia de ese deber afecta el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público consagrado en el literal e) del artículo 4.º de la Ley 472 de 1998.

Añadió que, al ejercer una función pública, la Federación queda obligada a rendir cuentas conforme a la Ley 489 de 1998, la Ley 1712 de 2014 y el Manual Único de Rendición de Cuentas, debiendo presentar informes a cada organismo de tránsito donde presta el servicio, con un acápite especial que discrimine el recaudo, los porcentajes recibidos por los concesionarios y por la Federación y los gastos de operación, entre ellos arriendos, nómina, seguridad social y parafiscales, vigilancia, impuestos, activos, viajes, publicidad y los montos destinados o redireccionados a la Policía de Carreteras. Finalmente, sobre el establecimiento del porcentaje a transferir, recordó que los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 y el 18 de la Ley 1005 de 2006 fueron reglamentados por la Resolución 584 de 2010 del Ministerio de Transporte, la cual, demandada en nulidad por la Federación, fue avalada por el Consejo de Estado (Sección Primera, sentencia del 5 de mayo de 2016), por lo que la forma de distribución del recaudo se encuentra plenamente definida por la normatividad vigente que fue objeto de control de legalidad.

1.8 Recurso de apelación de la Federación de Municipios

En primer lugar, cuestiona la concepción jurídica del juez. Sostiene que la sentencia contiene en el fondo una crítica a la ley vigente que regula la función de administrar el SIMIT —los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002—, en la medida en que el juez reprocha que esa ley no fijó reglas propias para el ejercicio de la función y dejó a conveniencia de la Federación las demás pautas. Para la apelante, esa crítica desconoce que, por mandato del artículo 230 de la Constitución, los jueces están sometidos al imperio de la ley, y que el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 fue examinado dos veces por la Corte Constitucional, que en las sentencias C-385 del 13 de mayo de 2003 y C-477 del 10 de junio de 2003 lo declaró exequible, con efecto de cosa juzgada absoluta y erga omnes

conforme al artículo 48 de la Ley 270 de 1996. Siendo así, considera que las órdenes de integrar el SIMIT al RUNT y de presentar un proyecto de ley para unificarlos constituyen una rebeldía contra el artículo 10 vigente y un comportamiento “novedoso” frente a una norma que hizo tránsito a cosa juzgada.

Agrega que la apreciación del juez es ligera cuando subestima la función que cumple la Federación y menciona disputas judiciales penales y administrativas que no tienen relación con esta litis, sin identificar cuáles serían, pues el marco de juzgamiento se circunscribe a la demanda, su contestación y las pruebas del proceso.

Igualmente reprocha que el juez plantee que las entidades territoriales no deban soportar recursos para mantener una base de datos paralela cuando ya existe el RUNT: para la Federación esa es una apreciación subjetiva y sin fundamento, porque la función que le asignó el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 goza de respaldo constitucional, tiene como finalidad contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios y fortalece la autonomía de las entidades territoriales del artículo 287, sin que la función que ella cumple al administrar el SIMIT se cruce o mezcle con la que cumple el Ministerio de Transporte al administrar el RUNT. Recuerda además que, por el artículo 121 de la Constitución, ninguna autoridad puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, y que la decisión del juez choca con ese precepto.

En cuarto lugar, controvierte que el juez no acepte el déficit de \$2.088.944 y lo califique de “supuesto”, pues considera que esa apreciación no tiene explicación y que el déficit debe ser materia de demostración probatoria. Precisa que lo que el juez llama pretensiones “desbordadas” corresponde en realidad a la conciliación extrajudicial que la Federación adelanta ante la Procuraduría contra el Distrito Capital —en la que busca el reconocimiento de \$124.713.462.631 por multas causadas hasta diciembre de 2016 y \$204.240.719.621 por intereses—, trámite que es apenas un requisito de procedibilidad para iniciar otro proceso de reparación directa y que no hace parte de esta acción popular, por lo que resulta arriesgado y equivale a un prejuizgamiento traerlo a este proceso.

También insiste en que sostener, como hace el juez, que el SIMIT y el RUNT cumplen funciones idénticas y que su coexistencia transgrede los artículos 209 y 287 de la Constitución no es más que un intento de negar la existencia del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, desconociendo los pronunciamientos de la Corte Constitucional, en una consideración que califica de errática.

Luego ataca la condena y su sustento probatorio ya que el proceso se rigió inicialmente por el Código de Procedimiento Civil y la Ley 472 de 1998, que mediante auto del 9 de junio de 2010 se pidió el dictamen pericial, que por auto del 13 de agosto de 2015 el juez corrió traslado del dictamen bajo las reglas del Código General del Proceso, que la Federación acató esa directriz, solicitó la comparecencia del perito y se aportó un nuevo dictamen, y que, tras un incidente de nulidad negado el 26 de enero de 2017 y el recurso de apelación, el juez decidió correr nuevamente el traslado del dictamen bajo el Código de Procedimiento Civil, oportunidad en la que la Federación radicó la objeción por error grave al dictamen rendido por Ernesto Forero Bejarano.

Sobre esa objeción, explica que el perito concluyó que la Federación recaudó entre 2003 y el 31 de julio de 2014 la suma de \$197.450.767.710, discriminada en \$176.510.813.737 por el 10% del artículo 10 de la Ley 769 de 2002 y \$20.939.953.973 por un 4,5% adicional pactado en el contrato con la Policía Nacional. El error grave, dice, consistió en que el perito sumó como ingresos del 10% esos recursos del 4,5% de la Policía Nacional, que corresponden a un asunto de carácter diferente y no al 10% de la ley, generando una sobrevaloración cercana a los veintiún mil millones de pesos. Añade otra equivocación: el perito subestimó los gastos de la función pública, que cifra en \$171.505.430.030, al no tener en cuenta el equilibrio económico que hubo que restablecer con el concesionario Simit Capital por la falta de transferencias del Distrito Capital, y presenta diferencias en gastos e inversiones; señala también que el rubro del Nodo Central aparece como gasto en el anexo 5 del dictamen cuando por su naturaleza es una inversión que se reclasificó en el anexo 6.

Apoya la procedencia de la objeción en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado sobre el error grave, y reprocha que el juez la haya desestimado por falta de prueba, cuando la Federación aportó un nuevo dictamen, los estados financieros que obran en 202 folios y una certificación del 11 de julio de 2012 de la Directora Administrativa y Financiera, insistiendo en que la objeción no exige necesariamente prueba documental y que el objetante puede limitarse a esgrimir los argumentos que la fundamentan.

A partir de allí sostiene que no se probó vulneración alguna de los derechos colectivos a la moralidad pública ni al patrimonio público, pues el fallo no indicó las pruebas que sustentaran esa conclusión y la ligó indiscutiblemente a la premisa de que durante el funcionamiento del SIMIT se generaron excedentes y rendimientos financieros que no se reintegraron al tesoro.

Frente a ello, afirma la inexistencia de vulneración por inexistencia de excedentes y por utilización legal de los rendimientos financieros, reconoce que los eventuales excedentes de la operación del SIMIT son propiedad del Tesoro Nacional, como lo señaló el Consejo de Estado en el concepto 1589 de su Sala de Consulta y Servicio Civil, pero afirma que desde la implementación del sistema a finales de 2002 hasta la fecha de entrega de la documentación el SIMIT no ha generado excedentes. Recuerda que el propio perito indicó que del total recibido el 86,86% se usó en gastos, transferencias e inversiones (\$171.505.430.030) y el 13,14% restante correspondería a excedentes acumulados por \$25.945.337.680, cifra que la Federación considera equivocada por partir de premisas erradas.

Insiste en que la falta de certeza es la característica de la prueba reina del fallo, porque el perito modificó sus resultados cada vez que hacía una aclaración o complementación, y lo ilustra con las diferencias entre la adición del 1 de noviembre de 2016 y la del 9 de marzo de 2017: los egresos varían globalmente en \$4.067.477.450, los gastos pasan del 84,34% (\$166.538.581.376) al 86,86%, y los excedentes acumulados bajan de \$30.012.815.130 a \$25.945.337.680.

Frente a esas cifras cambiantes, opone las que considera reales de la entidad: unos ingresos del 10% de \$186.048.512.000 y unos egresos de \$188.137.456.000 (gastos de \$186.411.499.000 más adquisición de activos e inversiones de \$1.725.957.000), que arrojan un déficit acumulado de \$2.088.944.000 en el período 2002 a 31 de julio de 2014. Explica ese resultado por el equilibrio

económico que Simit Capital debió restablecer ante la negativa del Distrito Capital a transferir los recursos de ley, esfuerzo que, conforme al artículo 5 de la Ley 80 de 1993, era obligación llevar a punto de no pérdida al contratista, y que representó para la Federación una suma aproximada de seis mil doscientos millones de pesos.

Sostiene, además, que la determinación de los excedentes debe seguir los lineamientos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, pues la Ley Orgánica del Presupuesto le otorgó al CONPES la competencia para fijar la cuantía y los criterios de distribución de los excedentes financieros, según los documentos CONPES 3845 de octubre de 2015 y 3853 de abril de 2016, que buscan la sostenibilidad de las entidades y la liquidez del Gobierno; y recuerda que el SIMIT es un sistema concesionado en el que los privados hicieron inversiones, de modo que el recaudo del 10% es la fuente de pago de esas inversiones y de la operación en las zonas concesionadas por el período prorrogado que va hasta 2020 y 2021, así como de las provisiones para pasivos contingentes, por lo que no se ha configurado una obligación de giro de excedentes al Tesoro Nacional y el sistema se encuentra al día.

En cuanto a los rendimientos financieros, precisa que la Federación es una persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa y carácter gremial, regida por el derecho privado, y que el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 le delegó la función pública del SIMIT y le asignó los recursos, sin convertirla en órgano de la administración pública ni disponer que el SIMIT formara parte del Presupuesto General de la Nación; que los recursos del SIMIT no forman parte de ese presupuesto, ni del PAC, ni del Sistema de Cuenta Única Nacional, ni de los presupuestos territoriales; y que, por ello, la Federación los administra integralmente, los destina a los fines legales y destina también al SIMIT los rendimientos que percibe, reportando a la Contraloría General de la República, a la Contaduría General de la Nación y al SECOP, sin que existan giros pendientes al Tesoro porque en el período analizado no hubo excedentes.

Argumenta también que las conclusiones del fallo ponen en entredicho las auditorías de cerca de diez años realizadas a la entidad por la Contraloría General de la República, que en las vigencias 2006 a 2016 practicó Auditorías Gubernamentales con Enfoque Integral y no encontró excedentes ni objetó la destinación de los rendimientos; sostiene que, de haber existido excedentes por una suma cercana a los veintiséis mil millones de pesos, ese órgano de control lo habría advertido y ordenado su reintegro, y que resulta improbable que una cifra semejante pasara inadvertida en tantas auditorías hechas por personal calificado. En el mismo sentido, afirma que la orden de rendición de cuentas que impone el fallo ya es cumplida de manera permanente por la Federación a través de la Dirección Nacional del SIMIT, que divulga su gestión en la sede electrónica www.simit.org.co, en informes semestrales conforme a la Ley 1712 de 2014 y el Decreto 103 de 2015, en publicaciones como el anuario TRANSITEMOS, el Boletín Colombiano de Infracciones de Tránsito y la Cartilla CIIUS, en más de cien puntos SIMIT y canales de atención, y en espacios como el Congreso Nacional de Autoridades de Tránsito y el Capítulo de Autoridades de Tránsito, además de reportar al SIRECI y a la Contraloría.

Finalmente, reprocha que la orden dada al Ministerio de Transporte de hacer uso de la iniciativa legislativa excede las facultades del juez, pues se basa en un

evento similar de la Corte Constitucional —que exhortó al legislador para regular la muerte digna—, sin advertir que la Corte es una autoridad jurisprudencial que ejerce la custodia del ordenamiento constitucional y cuyas prerrogativas no son trasladables a todos los operadores judiciales. Reitera que el juez, al afirmar una contradicción entre los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 y el artículo 209 de la Constitución, desconoce que la Corte ya estudió su constitucionalidad y cerró el debate con las sentencias C-385 y C-477 de 2003, de modo que al impartir esas órdenes falla de manera *extra petita*.

Con base en todo lo anterior, la Federación solicita al Tribunal revocar la sentencia del 11 de enero de 2018, negar las pretensiones del actor, condenarlo en costas y dar por probada la objeción por error grave, afirmando que el interés del accionante no es proteger los derechos colectivos sino dilatar y entrabar el cumplimiento de los artículos 10 y 160 de la Ley 769 de 2002. Pide igualmente una valoración integral del material probatorio conforme a la sana crítica y sugiere el ejercicio de la facultad oficiosa para incorporar las pruebas que el Tribunal estime necesarias.

1.9 Recurso de apelación de la Unión Temporal

Se adhiere a la apelación frente a la sentencia del 11 de enero de 2018 y pide a la segunda instancia revocar en su totalidad el fallo, con fundamento en las razones que desarrolla.

Comienza explicando qué es el SIMIT tuvo origen legislativo en los artículos 10, 11 y 159 de la Ley 769 de 2002 y que constituye un sistema nacional de multas e infracciones de tránsito cuyo montaje, operación, mantenimiento, modernización, actualización y tecnificación se le encomendaron a la Federación Colombiana de Municipios, entidad gremial de carácter privado que, por tratarse de una obligación legal, debía ser dotada de los recursos para atender los deberes impuestos. Precisa que la Federación recibió un plazo legal de dos años, ampliable a tres, para el montaje y puesta en operación del sistema, y que optó por concesionar la operación en cinco concesiones, dividiendo el territorio nacional por razones de logística, agilidad y atención inmediata; que mediante esos contratos los concesionarios asumieron los costos de montaje y operación y concurrieron al montaje del Nodo Central, conservando la Federación el control y la vigilancia del sistema.

Con esa metodología el SIMIT entró en operación en menos de un año, en el segundo semestre de 2003, y la Federación determinó la distribución del 10% que la ley le asignó como fuente de financiación entre cada operador y el titular de la función. Añade que gracias al SIMIT, desde 2004, el país cuenta con una base única nacional de infracciones, que el SIMIT es el ente único competente para expedir el paz y salvo por infracciones a las normas de tránsito, que hoy el 100% de las infracciones aparece registrado —pues los comparendos se cargan dentro de las doce horas siguientes— y que los pendientes solo desaparecen cuando el usuario paga la totalidad de la sanción o suscribe un acuerdo de pago. Subraya que sin ese registro los organismos de tránsito no podrían cumplir su función registral (licencias, traspasos, matrículas, gravámenes, revisión técnico-mecánica, SOAT), que esos organismos tienen el deber de registrar comparendos, sanciones, acuerdos de pago y pagos, y que el 10% es una asignación legal que

todos los organismos deben respetar, de modo que lo que transfieren no es un pago contraprestacional sino una transferencia por mandato legal.

Sobre la constitucionalidad del SIMIT, señala que los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 fueron demandados y decididos en la sentencia C-385 de 2003, en la que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de las normas, con excepción del párrafo del artículo 10 —que preveía una sede del SIMIT en cada organismo de tránsito— por violar la autonomía de los municipios. Anota que, por economía procesal, se abstiene de transcribir la providencia, y observa que el fallo de primera instancia citó varias consideraciones del salvamento de voto del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, que fue apenas una disidencia conceptual frente a lo que definieron los otros ocho magistrados.

Enseguida ataca la supuesta dualidad del sistema de infracciones. Sostiene que el SIMIT y el RUNT son ambos de creación legal, el primero en los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 y el segundo en el artículo 8, y recuerda que el aparte del artículo 8 que dejaba en manos del Ministerio de Transporte la fijación de las tarifas del RUNT fue declarado inexecutable por la sentencia C-532 de 2003, porque tratándose de un servicio público solo el legislador puede fijar tarifas, lo que obligó a expedir la Ley 1005 de 2006 y llevó a que el RUNT solo comenzara a operar en 2009.

Distingue que el RUNT cobra tarifas a quien demanda sus servicios y su acceso es restringido y con costos unitarios, mientras que el SIMIT no le genera cobro alguno al usuario, opera con el 10% y su acceso es nacional y gratuito. Invoca la Resolución 0004564 del 6 de noviembre de 2013 del Ministerio de Transporte, según la cual el RUNT se alimenta de la información que, en cumplimiento del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, los organismos de tránsito aportan al SIMIT, y que ambos deben integrarse para no generar reportes simultáneos; de allí concluye que se trata de dos registros distintos —el SIMIT como registro nacional de infracciones y el RUNT como registro nacional de trámites registrales—, con funciones asignadas por la ley y fuentes de financiación diferentes, operando el SIMIT como función pública de la Federación y el RUNT como una concesión operativa de funciones propias del Ministerio de Transporte, cuyo contrato está vigente y en desarrollo. Por eso afirma que la sentencia carece de fundamento al plantear una dualidad registral que no existe.

Bajo el título de consideraciones subjetivas del fallo, reprocha que el juez, contra el deber del artículo 230 de la Constitución de someterse al imperio de la ley, incurra en apreciaciones personales. Critica el aparte de la página 58 de la sentencia, donde el juez dice que la forma en que la Federación administra los recursos entraña disputas judiciales y que las sumas percibidas hasta el 31 de julio de 2014 —entre \$186.048.512.000 según la Federación y \$197.450.767.710 según el perito— resultan insuficientes para un sistema cuyo único objeto sería reportar infracciones en una base de datos. Responde que el juez desconoce que se trata de una función legal y no de un mero reporte, sino de la construcción, mantenimiento, actualización, administración, tecnificación y expansión de una base de datos que se nutre minuto a minuto las veinticuatro horas y que sirve para expedir el paz y salvo, función exclusiva del SIMIT. También cuestiona el aparte de la página 60, sobre las pretensiones "desbordadas" de la Federación en la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría contra el Distrito Capital —en la que busca \$124.713.462.631 por multas y \$204.240.719.621 por intereses—, y

aclara que no se trata de cobrarle al Distrito sino de exigirle el cumplimiento del mandato legal de transferir los recursos asignados al SIMIT, por lo que esos argumentos subjetivos no pueden sustentar una decisión judicial que debe ceñirse a la objetividad del derecho.

En el acápite que titula “funge de legislador”, controvierte el segundo párrafo de la página 61, donde el juez —tras mencionar que la Federación implementó el nodo central, la coexistencia del RUNT y el SIMIT, la cifra de \$1.084.093.058.447,16 y la administración entre \$186.048.512.000 y \$197.450.777.712— dice no encontrar razón para que el SIMIT siga siendo administrado por la Federación, replica que la razón es el mandato legal, que la función pública está en manos de la Federación porque la ley lo ordena, y que el juez se arroga el papel de legislador para decidir cuándo la ley es imperativa, apartándose del mandato constitucional y legal y violentando el estado de derecho.

En cuanto al principio de legalidad, insiste en que al juez no está de acuerdo con las disposiciones que regulan el SIMIT y por eso ordena, sin competencia y sin citar la norma que reglamenta el asunto, que el Ministerio de Transporte ejerza la iniciativa legislativa para que el Congreso legisle todo el tema, desconociendo las sentencias de constitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 y pretendiendo darles un efecto de inaplicación por inconstitucionalidad —citando los artículos 209 y 267 de la Constitución— sin contrastarlos siquiera con el artículo 10. Reprocha además que en una acción popular el juez se ocupe de la legalidad de los contratos de concesión que la Federación suscribió con la Unión Temporal Simit Capital, ignorando que esos debates contractuales tienen medios de control propios en el CPACA.

Sostiene que el juez llega a la conclusión de que la Federación debe restituir excedentes y rendimientos transcribiendo lo dicho por el perito, pero sin contraponer la certificación de la Contraloría General de la República aportada al proceso, según la cual no había excedentes financieros hasta el 31 de julio de 2014; encuentra curioso que la decisión se apoye en que, como la Federación y los concesionarios recibieron “cuantiosas” sumas, debieron generar excedentes, desechando sin análisis la prueba reina, que es la certificación del órgano fiscal que audita esos recursos con exámenes y visitas periódicas. Agrega que la Contraloría ha finiquitado las cuentas de la Federación hasta 2015 y estudia el finiquito de 2016, y que no se entiende cómo, si el ente de control no encuentra irregularidades ni excedentes, un juez pueda inferir subjetivamente lo contrario. También llama la atención sobre que el fallo se ocupe de la totalidad de los contratos de concesión por zonas, pero solo haya vinculado al trámite a la Unión Temporal Simit Capital, dejando por fuera a los otros cuatro concesionarios.

1.10 Recurso de apelación del Ministerio de Transporte

El Ministerio aclara que su inconformidad se limita a la orden que el fallo le impuso en la parte resolutive respecto hacer uso de la iniciativa legislativa y presentar, dentro del año siguiente a la sentencia, un proyecto de ley para unificar el SIMIT y el RUNT, indicando cómo se financiaría su sostenimiento y disponiendo del nodo central y demás bienes concesionados.

Su primer motivo tiene que ver con el plazo de un año fijado para esa iniciativa legislativa. Solicita que no se le deje expuesto a acciones de coerción judicial por parte de los demandantes y de la ciudadanía por ese término al considerarlo insuficiente.

Explica que en la actualidad el Contrato de Concesión 003 de 2007, celebrado con el RUNT, está en término de cumplimiento de su plazo cronológico y que su proceso de liquidación y reversión se encuentra radicado ante el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá, sin que existan aún momentos ni límites temporales definidos; y que ese proceso involucra medidas administrativas, jurídicas y técnicas para la inserción de los elementos estructurales del software del SIMIT, la migración de su información y los datos de multas e infracciones de tránsito.

Señala que toda esa incertidumbre, el resultado del proceso arbitral, que determinaría la existencia y el orden de la unificación entre el SIMIT y el RUNT, hace que no baste con expedir una ley: habría que definir también aspectos tecnológicos y el tiempo del contrato de concesión vigente. Advierte además que la orden, al disponer sobre la financiación del sostenimiento y sobre el manejo del nodo central y demás bienes, conlleva no solo el aspecto tecnológico sino la inversión necesaria para administrar esos bienes, lo cual excede sus funciones y atribuciones legales, pues al Ministerio solamente le corresponde unirse a la información respectiva y no asumir la administración de bienes que no debe asumir. Por todo ello sostiene que la elaboración del proyecto exige estudios y el cumplimiento de procedimientos legales y constitucionales que no pueden omitirse, que demandan más del año concedido, y que apresurarlos llevaría a demandas que terminarían con la derogatoria de la norma.

El segundo motivo es la existencia de una norma específica que ya regula la materia. El Ministerio invoca el inciso final del artículo 11 de la Ley 769 de 2002, según el cual, una vez implementado el SIMIT, la Federación Colombiana de Municipios entregará la información al Ministerio de Transporte para que sea incorporada al RUNT. A partir de ahí no comparte que sea necesario expedir una nueva ley para regular una materia que ya fue objeto de ley, pues la integración de la información que se buscaría con la orden del fallo ya está establecida en esa norma, de orden legal y obligatorio cumplimiento. Agrega que la situación es regulable mediante otro tipo de actuación a su alcance tal vez por vía reglamentaria o mediante resoluciones que desarrollen y den cumplimiento a la norma ya citada, en menor tiempo, con mayor celeridad y con un trámite menor.

Como tercer motivo, el Ministerio no comparte que la información del SIMIT deba trasladarse en su totalidad al RUNT, porque esa información involucra cobros que no están a cargo del Ministerio de Transporte sino de los organismos de tránsito, lo que causaría congestión en el Registro Único Nacional de Tránsito. Precisa que la información a la que se refiere el artículo 11 de la Ley 769 de 2002 es solo la de infracciones y multas de tránsito, pero no la de los procesos de aplicación, que constituyen el noventa por ciento de la información del SIMIT.

1.11 Recurso del Distrito

El Distrito solicita, en primer lugar, revocar el numeral quinto de la parte resolutive que negó “las demás pretensiones de la demanda” y, en su lugar,

condenar a los accionados a las pretensiones que quedaron sin resolver: ordenar a la Federación dar por terminado el contrato con la Unión Temporal SIMIT Distrito Capital; ordenarle abstenerse de recaudar directamente o por terceros las multas, sanciones o comparendos; ordenarle entregar el SIMIT al Ministerio de Transporte para incorporarlo al RUNT; ordenar al Ministerio adoptar medidas para aplicar el parágrafo del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006 y conciliar el pago que por la administración del SIMIT deben hacer los organismos de tránsito; constituir un comité de verificación con participación de la Contraloría y la Procuraduría; disponer el pago del incentivo del artículo 39 de la Ley 472 de 1998; y condenar en costas a los demandados.

En segundo lugar, pide modificar la orden impuesta al Ministerio y la exhortación al Congreso para que, en su lugar, se impartan órdenes que definan “de manera precisa la conducta a cumplir”, conforme al artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

Al sustentar el recurso, el Distrito parte de que, verificadas las gravísimas vulneraciones a la moralidad administrativa y al patrimonio público, el Juzgado no adoptó las medidas necesarias para garantizar la vigencia de esos derechos, ya que la Federación suscribió un contrato de concesión con una Unión Temporal que no regula un servicio público sino que distribuye un negocio muy rentable entre las partes, y que a través de ese contrato, *sin haber celebrado convenio alguno con el Distrito*, el concesionario recauda ilegalmente comparendos y multas en Bogotá en cuentas bancarias abiertas ilegalmente, retiene temporalmente ese dinero recibiendo los rendimientos financieros que produce, y se descuenta directamente el 10% del total recibido, desconociendo que el artículo 4 de la Resolución 584 de 2010 dispone que ese porcentaje se aplica solo una vez efectuados los descuentos de ley (el 25% para los Centros Integrales de Atención, el 50% para la Policía de Carreteras, entre otros).

Agrega que la actuación del Congreso ha estado dirigida a mantener los privilegios de la Federación, que la diferencia entre comparendos y multas quedó zanjada con la reforma al Código Nacional de Tránsito, que a partir de la sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado del 5 de mayo de 2016 quedó claro que esos valores pertenecen al Distrito y a los municipios y deben ser recaudados por ellos, y que la Federación no restituye los excedentes financieros, no rinde cuentas y dilapida los recursos públicos en actividades ajenas a la función asignada.

Sobre las facultades del juez, el Distrito argumenta que la evidencia le imponía tomar de forma inmediata las medidas necesarias, y que la función de garantía de los derechos colectivos solo se cumple cuando se adoptan las medidas para terminar la vulneración, sin que ellas tengan que sujetarse a lo pedido en la demanda. Recuerda que después de presentada la demanda ocurrieron hechos nuevos, las objeciones presidenciales al proyecto de reforma, la expedición de la Resolución 584 y la sentencia del Consejo de Estado de mayo de 2016 y que el principio de congruencia se aplica de manera menos restringida en la acción popular, pues el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 abre la posibilidad de fallos extra y ultra petita para garantizar la protección real del derecho vulnerado. Añade que el juez tampoco podía abstenerse de adoptar medidas amparándose en la prohibición del artículo 144 del CPACA de declarar la nulidad del contrato, pues esa misma norma permite adoptar las medidas necesarias para hacer cesar la vulneración, y cita en su apoyo la sentencia C-644 de 2011 y jurisprudencia del Consejo de Estado. Menciona, además, que resulta sorprendente que el

Ministerio de Transporte también apele, cuando al objetar el proyecto de reforma señaló que el concesionario del RUNT debía atender lo relativo a la información de multas y comparendos, y trae informes de prensa —que anexa— sobre la coincidencia de accionistas entre los concesionarios del SIMIT y del RUNT.

En el capítulo sobre el recaudo de comparendos y multas en el Distrito Capital, sostiene que la Federación, al recaudar directamente esas sumas sin convenio con el Distrito, viola la ley y atenta contra la moralidad administrativa y el patrimonio público. Explica que el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 solo la autorizó a implementar y actualizar un sistema de información y a cobrar un porcentaje de las multas que se recauden gracias a la utilización de ese sistema, pero no la autorizó a recaudar las multas ni a descontarse directamente el porcentaje, y menos a cobrarlo sobre multas del Distrito frente a las cuales el SIMIT no se utiliza.

Con apoyo en el concepto de la Procuraduría rendido en la sentencia C-385 de 2003, recuerda que la Federación es una entidad sin ánimo de lucro sometida al derecho privado, que las multas constituyen una renta nacional cedida a las entidades territoriales cuyo valor debe ingresar directamente a su patrimonio como rentas de fuente endógena —y no al presupuesto general de la Nación—, y que designar de manera directa a la Federación para administrar el sistema viola el principio de igualdad, en especial, cuando la propia Contraloría (folio 429), refirió que la Federación suscribió convenios interadministrativos con los organismos de tránsito y el recaudo se hace en sus cuentas en cumplimiento de esos convenios; como con el Distrito no se suscribió ningún convenio de recaudo, concluye que el recaudo en las cuentas abiertas por el SIMIT o por el concesionario en el Distrito es absolutamente ilegal.

Refuerza el punto con el interrogatorio de parte del representante legal de la Federación, quien primero negó que recaudara directamente, luego que lo hiciera a través de un contratista y luego que supiera quién recaudaba, para finalmente señalar que “el sistema es integral y nacional y en todo el país se transfiere el 90% que la nación cedió a las entidades territoriales incluyendo Bogotá”.

Asimismo, el Distrito reprocha el planteamiento del juez, que centró el problema jurídico en si la Federación suscribió ilegalmente el contrato 041 del 9 de septiembre de 2003, cuando lo que le correspondía era determinar si con su celebración y ejecución se estaban violando los derechos colectivos, pues —con apoyo en jurisprudencia del Consejo de Estado— el alcance de la moralidad administrativa no depende de si el acto o contrato es ilegal y por ende critica que el juez avalara el proceso de selección del concesionario limitándose a mencionar que se cumplieron todas las etapas, sin analizar los estudios previos exigidos por el Decreto 2170 de 2002.

Sostiene que el propio “estudio de conveniencia económica” contiene una verdadera confesión de la violación del patrimonio público, en la medida en que evidencia que la Federación entendió que la ley, en vez de autorizarla para desempeñar una función pública, le otorgó un negocio con importantes réditos para que ella y su concesionario obtuvieran cuantiosas utilidades: el operador privado obtiene el 70% de los ingresos durante los doce años, con una tasa

interna de retorno del 15,7%, y la Federación obtiene, solo por los primeros años, unos \$31.500 millones en valor presente a precios de 2003.

Controvierte la tesis del juez según la cual, al no estar reglamentada la forma de cumplir la función, no habría irregularidad en la transferencia total de funciones al contratista, en el término de doce años pese a que la delegación legal era de dos, en la asignación al contratista de la función de recaudar multas que la ley no atribuyó a la Federación, ni en el reparto del 10% entre la Federación y el contratista; frente a ello afirma que sí existían disposiciones que la Federación estaba obligada a respetar, pues no podía celebrar un contrato para transferir una función que la ley no le otorgó (recaudar multas), ni delegar por un término superior al de la delegación legal, ni transferir integralmente la función ni "repartir" el porcentaje con el contratista, invocando el artículo 210 de la Constitución, la sentencia C-385 de 2003 y el artículo 11 de la Ley 489 de 1998 sobre funciones que no se pueden delegar.

Transcribe el objeto del contrato 041 (concesión total del servicio del SIMIT en Bogotá) y concluye que con él la Federación se convirtió en un simple intermediario, al pactar trasladar a la Unión Temporal el 5,95% del 10% recaudado y quedarse con el 3,05% restante, lo que —recordando el salvamento de voto de la sentencia C-385 de 2003— confirma que la Federación recibe una participación por obrar como intermediario, incurriendo en una práctica prohibida, estructurando un excedente del que se apropia indebidamente y generando un sobrecosto injustificado a los municipios y al Distrito con recursos que forman parte del patrimonio público y debían destinarse al Tesoro Nacional. En cuanto a la función de recaudo asignada al contratista, señala que el pliego de condiciones y las cláusulas segunda y cuarta del contrato preveían que las cuentas de recaudo solo podían utilizarse para pagar las multas causadas por fuera del Distrito Capital —dado que dependían de un convenio interadministrativo que nunca se celebró—, y que el pliego incluso exigía ubicar personal en las sedes de los organismos de tránsito, desconociendo la prohibición de la sentencia C-385 de 2003.

En el capítulo sobre el límite temporal de la asignación de funciones, el Distrito sostiene que la autorización dada a la Federación se sometió a un plazo a partir del cual las funciones debían ser asumidas por el Ministerio de Transporte a través del RUNT.

Con base en los artículos 8 y 11 de la Ley 769 de 2002 que fijaron un plazo máximo de dos años prorrogable por uno y dispusieron que, una vez implementado el SIMIT, la Federación entregaría la información al Ministerio para incorporarla al RUNT concluye que la administración del sistema solo está a cargo de la Federación mientras el Ministerio asume la competencia que la propia ley le asigna, y cita el oficio MT-19006 de 2007, en el que el Ministerio advirtió que la facultad de la Federación es temporal y no puede perpetuarse.

En el capítulo sobre la reforma al Código Nacional de Tránsito, invoca la Ley 1383 de 2010 para distinguir el comparendo —que paga voluntariamente el infractor, sin intervención del SIMIT, de modo que no puede generar remuneración para la Federación— de la multa, y para recordar que cualquier pacto para facilitar el recaudo debe hacerlo el organismo de tránsito y que las cuentas deben ser gratuitas. Relata además que se intentó introducir, mediante lo que califica de

“*orangután legislativo*”, un párrafo que destinaba los excedentes financieros del SIMIT a la señalización turística del país a cargo de la entidad administradora, con el fin de dejarle a la Federación las manos libres para disponer de recursos del Tesoro Nacional; esa norma fue objetada por el Presidente y retirada del proyecto, y en la sentencia que decidió las objeciones se sostuvo que los recursos de las multas son ingresos corrientes de propiedad de la Nación cedidos a las entidades territoriales, de manera que sus excedentes deben entrar al Tesoro Nacional conforme al artículo 101 del Decreto 111 de 1996.

Sobre la Resolución 584 de 2010 y la sentencia del Consejo de Estado del 5 de mayo de 2016, subraya que la Sección Primera se apartó expresamente del concepto de la Sala de Consulta según el cual el 10% podía cobrarse desde la expedición de la ley, y precisó que la remuneración solo se causa a partir de la prestación del servicio, es decir, cuando se cancela el valor adeudado, con una interpretación estricta y restrictiva. Insiste en que la Federación recauda el 100% de las multas y solo transfiere el 90%, cuando el 10% únicamente puede aplicarse sobre la suma que reste luego de los descuentos que deben hacerse a la totalidad de las multas, según el orden de prelación del artículo 136 de la Ley 769 de 2002 (25% al Centro Integral de Atención, 50% a la Policía y solo después el 10% a la Federación).

Finalmente, en el capítulo sobre el comité de seguimiento, el incentivo y las costas, reprocha que el Juzgado no se haya pronunciado sobre estos puntos. Pide la conformación de un comité de verificación, conforme al artículo 34 de la Ley 472 de 1998 y a la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, para garantizar el cumplimiento de la sentencia por parte de la Federación y evitar que las órdenes de protección queden en el papel. Reclama el reconocimiento del incentivo económico a favor del Distrito, argumentando que aunque la Ley 1425 de 2010 derogó los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, esa derogatoria no aplica retroactivamente a los procesos iniciados antes de su vigencia como este, radicado en 2009, y que dicho incentivo debe destinarse al fondo de defensa de los intereses colectivos. Y solicita condenar en costas a los demandados, con apoyo en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, la sentencia C-630 de 2011 y el artículo 365 del CGP.

En sus peticiones, el Distrito pide reformar el fallo apelado en los términos señalados, adoptando sobre el contrato en curso las medidas dirigidas a garantizar la vigencia de los derechos invocados e impartiendo a la Federación Colombiana de Municipios y al Ministerio de Transporte órdenes de cumplimiento inmediato.

II. TRÁMITE PROCESAL SURTIDO EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante sentencia de 11 de enero de 2018, el Juzgado Diecinueve (19) Administrativo de Bogotá, amparó los derechos colectivos y accedió parcialmente a las pretensiones, decisión contra la cual, la Federación Colombiana de Municipios con adhesión presentada por la Union Temporal SIMIT Distrito Capital, el Ministerio de Transporte y la parte demandante; los cuales fueron admitidos a través de auto interlocutorio No. 2018-04-194 AP de 11 de abril de 2018 y sustentados en audiencia de 7 de diciembre de 2018.

Encontrándose el proceso para emitir fallo de segunda instancia, a través de

auto de 30 de abril de 2025 modificado en providencia de 20 de junio de 2025, la Sala profirió auto en el decretó pruebas en segunda instancia; decisión contra la cual fue presentado el recurso de reposición, el cual, fue rechazado por improcedente a través de auto de 6 de agosto de 2025.

Después de varios requerimientos para que se encontrara incorporado las documentales decretadas y vencido el plazo en el que el perito podía rendir la complementación del dictamen incorporado y decretado; la audiencia de pruebas fue celebrada el 7 de julio de 2026; en la que fue escuchada la sustentación del perito y se corrió traslado a las partes para que se pronunciarán sobre las pruebas decretadas y practicadas y rindieran por escrito sus alegatos de conclusión en segunda instancia.

2.1 Alegatos de Conclusión

a). La Federación Colombiana de Municipios

El apoderado de la demandada remite en su integridad a los argumentos del recurso de apelación y pide revocar la sentencia y negar las pretensiones. Su tesis central es la inexistencia de excedentes: sostiene que, correctamente leídas las cifras, la administración del SIMIT arroja un déficit (excedentes acumulados negativos por -\$2.914.987.830), y que el \$25.945 millones del dictamen de Forero está viciado. Frente al nuevo dictamen, admite que los \$55.445 millones son "meramente contables" y no reflejan caja: descontadas las inversiones en activos que revierten al Estado al terminar la concesión, lo realmente disponible sería \$15.003 millones, comprometidos además con obligaciones y vigencias futuras hasta 2041, por lo que no hay apropiación ilegal ni suma que reintegrar.

Asimismo, reitera que el 10% y sus excedentes y rendimientos son una renta con destinación específica que no puede reorientarse; que los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002 ya hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional (C-385 y C-477 de 2003), por lo que ordenar integrar el SIMIT al RUNT o una iniciativa legislativa excede la competencia del juez; que la concesión fue legal y no hubo delegación prohibida; que ya rinde cuentas; y que la Contraloría la auditó por años sin hallar excedentes por reintegrar, concluyendo que el interés del actor no es proteger derechos colectivos sino dilatar el cumplimiento de la ley.

b). Distrito Capital

Sostiene que la audiencia del 7 de julio de 2026 confirmó y reforzó sus reproches: destaca que el propio perito cuantificó excedentes operacionales por \$55.445 millones y rendimientos por \$29.307 millones cuya destinación no está fijada por norma, pero, pese a ello, no recomendó reintegrarlos; critica los "excedentes negativos" de 2015-2016, la ausencia de verificación documental y la falta de conclusiones desfavorables a la Federación, encontrándose probado el carácter público de esos recursos y el deber de reintegrarlos.

En consecuencia, reitera revocar el numeral quinto de la parte resolutive y conceder las pretensiones que quedaron sin resolver: terminar el contrato con la Unión Temporal, abstención de recaudo, entrega del SIMIT al RUNT, medidas del Ministerio (art. 18 Ley 1005), comité de verificación con la Contraloría y la

Procuraduría, incentivo del artículo 39 de la Ley 472 y costas; y modificar la orden al Ministerio y el exhorto al Congreso por órdenes de hacer precisas (art. 34 Ley 472), resaltando que el juez de la acción popular no está atado a la congruencia y puede fallar *extra* y *ultra petita* para garantizar la protección real del derecho.

c). Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio solicita se confirme la sentencia en primera instancia, al considerar que, todo excedente operacional y todo rendimiento financiero que supere los costos reales de la operación pierde justificación de permanecer en la Federación y debe ingresar de inmediato al Tesoro Nacional; pues de permitir dicha situación se vulneraría el principio de legalidad del gasto y “*sirve para ocultar el verdadero excedente operacional*”

2.2 Concepto del Ministerio Público

Considera que debe accederse parcialmente a las pretensiones y confirmar el amparo a la moralidad administrativa y al patrimonio público: reafirma que los excedentes operacionales y los rendimientos financieros son propiedad del Tesoro Nacional y deben ser reintegrados, y que la coexistencia del SIMIT y el RUNT transgrede los principios del artículo 209, por lo que el RUNT debe subsumir al SIMIT. Pide además revocar el aparte del fallo que absolvió a la Federación sobre la delegación, para declarar que con el contrato 041 de 2003 sí violó la prohibición del artículo 11 de la Ley 489 de 1998.

Para resolver, la Sala expone las siguientes,

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia.

En virtud de lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, el Tribunal es competente para conocer del recurso de apelación presentado, en atención a que “*Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos...*”, como quiera que en el presente caso se trata de una sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito de Bogotá, que pertenece al Distrito Judicial Administrativo que preside el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3.2. Legitimación para recurrir.

La Federación Colombiana de Municipios con adhesión presentada por la Union Temporal SIMIT Distrito Capital, el Ministerio de Transporte y el Distrito Capital se encuentran plenamente legitimados para recurrir en la presente actuación, en tanto la decisión proferida en primera instancia resultó adversa a sus intereses¹, por cuanto el *a quo* accedió parcialmente a las pretensiones y amparó los derechos invocados como vulnerados.

¹ Artículo 320 del Código General del Proceso.

Por último, se precisa que el trámite del recurso de apelación se rige por el principio de congruencia, el cual conmina a que el pronunciamiento de esta segunda instancia se circunscriba exclusivamente a la materia de impugnación, tal como lo dispone el artículo 328 del Código General del Proceso (aplicable en virtud de la remisión expresa contenida en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011), En consecuencia, las razones aducidas por los recurrentes en la sustentación de sus recursos delimitan la competencia funcional de esta Judicatura, la cual se abstendrá de manifestarse sobre puntos de la sentencia que no fueron objeto de controversia y que, por ende, han quedado en firme.

3.3 Planteamiento del Problema Jurídico principal y sus asociados.

Corresponde a la Sala determinar si la Federación Colombiana de Municipios vulneró los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público y a la moralidad administrativa con ocasión de la administración del SIMIT y, en consecuencia, si debe confirmar, modificar o revocar las órdenes emitidas en la sentencia del 11 de enero de 2018 proferida por el Juzgado 19 Administrativo de Bogotá.

Para ello resolverá los siguientes problemas:

- ¿Se acreditó la existencia de excedentes operacionales y rendimientos financieros y, en caso afirmativo, en qué monto deben reintegrarse, conforme al conjunto probatorio y, especialmente, al dictamen pericial actualizado? Y si ¿Los excedentes operacionales y rendimientos financieros generados con los recursos del 10 % previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 deben reintegrarse al Tesoro Nacional, o puede la Federación conservarlos y reinvertirlos en el sistema?
- ¿Podía la Federación apoyar mediante concesionarios la administración y el recaudo del SIMIT y recaudar, directamente o por medio de estos, las multas sin convenio con las entidades territoriales, o con ello vulneró los derechos colectivos invocados?
- ¿El funcionamiento paralelo de ambos sistemas desconoce los principios de economía, eficacia y celeridad, y podía el juez popular ordenar su unificación y la presentación de una iniciativa legislativa?

3.4. Resolución del problema jurídico en el caso concreto: Exposición de razonamientos legales de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios y análisis crítico de las pruebas obrantes en el plenario.

Por razones metodológicas, y con la finalidad de resolver cada uno de los puntos que hacen parte del problema jurídico; la Sala analizará en primer lugar si los excedentes operacionales y los rendimientos financieros del 10% son recursos públicos cuya retención compromete la defensa del patrimonio público; para establecer si la en el caso en concreto se acreditó su existencia y cuantía.

Seguidamente, se examinará si la administración del SIMIT por parte de la autoridad demandada a través de concesionarios particulares afectó la moralidad administrativa, para luego establecer si la coexistencia del SIMIT y el RUNT y de los límites de la orden de integración vulnera alguno de los derechos

incoadas y por último se resolverá lo relativo a la rendición de cuentas y las medidas adoptadas por el juzgado de instancia son o no suficientes para garantizar el amparo de derechos o si por el contrario, en el presente asunto no se presenta tal vulneración, lo que llevaría a revocar la sentencia y negar las pretensiones de la demanda.

3.4.1 Los excedentes y rendimientos de operación del SIMIT y sus destinatarios

Uno de los ejes principales del recurso de apelación presentada por la Federación Colombiana de Municipios, al que se adhirió la Unión Temporal, consiste en que no se acreditó la existencia de estos excedentes; e incluso se refirió a la objeción por error grave que formuló contra el dictamen pericial decretado y practicado en primera instancia. El Distrito, por el contrario, en el escrito de alegatos de conclusión sostiene que el propio dictamen actualizado y practicado en esta instancia los cuantificó.

Ahora bien, antes de establecer si se acreditó la existencia o no de tales excedentes y rendimientos financieros, la Sala debe analizar por qué su retención por parte de la Federación comprometería el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, en conexidad con la moralidad administrativa, previstos en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, atendiendo al objeto de protección que buscan, a saber:

- La protección al derecho colectivo a la defensa del patrimonio público en medida que su finalidad es garantizar que los recursos públicos se administren de manera eficiente y responsable conforme a las normas presupuestales; de suerte que toda actividad pública queda sometida a ese control, el cual se activa frente al manejo irresponsable, negligente o que dé a los bienes y derechos de titularidad pública una destinación distinta de la legalmente establecida².
- La garantía de la moralidad administrativa, en el caso de acreditarse que la conducta de Federación incurrió en : (i) Irregularidades y mala fe por parte de la administración en el ejercicio de potestades públicas; (ii) Desconoce los valores y principios que inspiran la actuación administrativa y que determinan la expedición de las normas correspondientes, al tiempo que orientan su adecuada interpretación; y (iii) Aplica o interpreta un precepto legal o una decisión judicial en un sentido que se aparta de manera ostensible y contraevidente de su correcto entendimiento.

Así pues, es necesario en primer lugar establecer: a). cuál es el objetivo de la plataforma SIMIT; b) la naturaleza de los recursos que financian la plataforma; c) la existencia de excedente operacional y rendimiento financiero y d) el destino y titularidad de estos recursos.

a). Sobre el Sistema Integrado de Información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito y los recursos que la conforman

El Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Tercera Rad No. 68001-23-31-000-2011-00148-01(AP) ; Sentencia de 15 de marzo de 2017 y C.P. Hernán Andrade Rincón.

Infracciones de tránsito- SIMIT fue creado a través del artículo 10 de la Ley 769 de 2002.

“(…) ARTÍCULO 10. SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOBRE LAS MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO. Reglamentado por la Resolución del Min. Transporte 584 de 2010. 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.(…)”*

La creación del SIMIT tuvo como finalidad fortalecer los ingresos de los municipios respecto a los recursos provenientes del pago de multas canceladas por infracciones de tránsito en cada una de las jurisdicciones, mediante la consolidación de información que permita identificar tanto a la persona infractora como el valor de las multas pagadas y demás sanciones impuestas, facilitando a los organismos de tránsito un mayor control para el cobro de las sumas adeudadas³ y cuya implementación y administración quedo a cargo de la Federación Colombiana de Municipios.

Esta administración del SIMIT otorgada a la Federación Colombiana de Municipios en el citado artículo 10 fue examinada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-385 de 2003⁴, en la que, entre otros aspectos, advirtió que dicha disposición atribuyó a la autoridad demandada el ejercicio de una función pública relacionada con la implementación y actualización del SIMIT y que, de conformidad con el artículo 210 de la Constitución Política⁵, los particulares pueden ejercer funciones administrativas en las condiciones señaladas por la ley, como manifestación de la descentralización por colaboración, en consecuencia, aunque la Federación no es una autoridad nacional, distrital o municipal, puede ejercer la función pública que le atribuyó el legislador de acuerdo a los lineamientos y plazos otorgados en el artículo 11 de la Ley 769 de 2002, sin que ello implique que se encuentre exonerada al cumplimiento de las normas y principios del derecho público que le resulten aplicables al ejercicio de dicha actividad.

“(…) ARTÍCULO 11. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN DE LOS

³ La Corte Constitucional Sentencia C-385 de 2003; demanda de inconstitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002. M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra

⁴ con excepción de la expresión “todas” y “o en aquellas donde la Federación lo considere necesario”

⁵ Artículo 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley. La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes

REGISTROS. Reglamentado por la Resolución del Min. Transporte 584 de 2010.
Toda la información contenida en el sistema integrado de información SIMIT, será de carácter público.

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

Una vez implementado el sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), la Federación Colombiana de Municipios entregará la información al Ministerio de Transporte para que sea incorporada al Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT (...)"

Ahora bien, para establecer el régimen jurídico de los recursos vinculados al funcionamiento del SIMIT, debe partirse de la diferenciación realizada por el legislador, de una parte, entre la titularidad de los recursos provenientes del pago de las multas impuestas por infracciones de tránsito y de otra, la destinación del porcentaje previsto legalmente para la administración y actualización del sistema SIMIT.

Respecto la titularidad de los recursos provenientes del pago de las multas, el parágrafo 2.º del artículo 159 de la Ley 769 de 2002 dispone, como regla general, que las multas son de propiedad de los organismos de tránsito en cuya jurisdicción se cometió la infracción, sin perjuicio de las reglas especiales de distribución aplicables a aquellas impuestas sobre las vías nacionales. A su vez, el artículo 160 ibidem establece que el recaudo por concepto de multas y sanciones de tránsito debe destinarse, de conformidad con las normas presupuestales, a la ejecución de planes y proyectos del sector movilidad, sin perjuicio del porcentaje previsto a la implementación y operación del SIMIT.

En concordancia con lo anterior, el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 estableció, como fuente específica de financiación de la función encomendada a la Federación Colombiana de Municipios el diez por ciento (10 %) del valor de la multa pagada, porcentaje cuya justificación recae en la necesidad de dotar de recursos a la entidad autorizada para implementar y mantener actualizado el SIMIT; en otras palabras, la demandada se encuentra habilitada para percibir y administrar la totalidad de ese porcentaje y destinarlo específicamente a los costos, gastos e inversiones necesarios para el cumplimiento de la finalidad legalmente establecida.

Realizada la anterior precisión, el alcance nacional de la función atribuida al SIMIT no modifica, por sí mismo, la naturaleza territorial de los recursos con los cuales se financia, pues la cobertura nacional del sistema coexiste con la titularidad que el legislador mantuvo en cabeza de los organismos de tránsito respecto de los recursos provenientes de las multas impuestas en sus respectivas jurisdicciones.

b). Los excedentes operacionales y los rendimientos financieros y su falta de pertenencia a la Federación

- **Sobre los excedentes operacionales y rendimientos financieros**

Antes de abordar el régimen jurídico de los recursos generados durante la operación del SIMIT, debe precisarse que de la administración de los recursos correspondientes al porcentaje previsto por el legislador para el funcionamiento del SIMIT pueden derivarse dos conceptos distintos: los rendimientos financieros y los excedentes operacionales, los cuales no tienen el mismo origen ni se determinan de igual manera.

Esta distinción fue explicada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el Concepto 1589 del 5 de agosto de 2004, en los siguientes términos:

“(…) Sea lo primero señalar que existe una clara diferencia entre lo que puede ser constitutivo de un excedente en la operación del sistema y lo que es el rendimiento financiero de los recursos existentes para financiar la implementación, el manejo y sostenibilidad del mismo. Estos resultan de la administración normal de los dineros recaudados durante el lapso en que no se han invertido, pues es bien sabido que por mandato legal los recursos de tesorería deben tener una adecuada administración para obtener de ellos la rentabilidad propia. Los primeros solamente existirán si la operación del sistema es superhabitaria, esto es, si existen más recursos disponibles que necesidades por satisfacer.(…)”

Bajo este contexto, los rendimientos financieros corresponden a los frutos producidos por los recursos durante el período en que permanecen temporalmente disponibles o son objeto de administración o inversión antes de su aplicación a la finalidad legalmente prevista, esta definición concordante con el Decreto 1853 de 2015, mediante el cual se adicionó el Título 5 a la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, pues, si bien dicha normativa regula específicamente los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, permite precisar su naturaleza económica como frutos generados por la administración o inversión temporal del capital. De esta manera, tales rendimientos no se originan en la diferencia entre los ingresos y los costos de la operación, como ocurre con el excedente operacional, sino en la productividad financiera de los recursos mientras permanecen bajo administración.

Por su parte, los excedentes operacionales se presentan cuando, una vez atendidas las necesidades propias de la implementación, operación, mantenimiento y actualización del SIMIT, incluidos los costos, gastos e inversiones necesarios y justificados para el cumplimiento de dicha finalidad, los recursos destinados a esas actividades resultan superiores a los requeridos para su ejecución.

Esta última noción coincide con la definición técnica recogida en el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante la Resolución 356 de 2007, en el que el excedente o déficit operacional fue entendido como el resultado de restar de los ingresos operacionales el costo de ventas y de operación y los gastos operacionales. A su vez, dicho instrumento diferencia ese resultado del excedente o déficit no operacional, que se determina a partir de los ingresos, costos y gastos ajenos a la actividad principal.

En ese sentido, el excedente operacional no constituye un ingreso

individualmente considerado ni se identifica con la totalidad de los recursos recibidos para administrar el SIMIT, como tampoco con aquellos que permanezcan temporalmente disponibles o sin ejecutar sino que se trata del resultado positivo que se obtiene después de confrontar los ingresos vinculados a la operación con los costos y gastos e inversiones necesarios y justificados para desarrollarla, por lo que su existencia solo puede establecerse a partir de la comparación entre los recursos disponibles y las erogaciones requeridas para el cumplimiento de la gestión encomendadas a fin de determinar si aquellos resultaron superiores a estas.

En consecuencia, los excedentes operacionales y los rendimientos financieros constituyen categorías autónomas. Los primeros corresponden al resultado positivo de la operación del sistema, mientras que los segundos son los frutos producidos por el manejo temporal de los recursos, por ello, su existencia y cuantificación deben establecerse separadamente, sin que su eventual concurrencia dentro de un mismo ejercicio permita confundir su origen o naturaleza.

- **Naturaleza de los recursos previstos en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002**

Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sostuvo en el Concepto 1589 del 5 de agosto de 2004:

“(...) Respecto de los rendimientos financieros obtenidos en la administración eficiente de los recursos, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (D.111/96, artículo 101, es claro al señalar que los rendimientos obtenidos con recursos aportados por la Nación deberán ser devueltos al Tesoro:

"Artículo 101.- (...) Pertenecen a la Nación los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Nacional, así como los de los órganos públicos o privados con los recursos de la Nación con excepción de los que obtengan los órganos de previsión social." (Negrilla fuera del texto original).

Los segundos, los eventuales excedentes en la operación del sistema, deberán, del mismo modo, ser devueltos al Tesoro Nacional, pues son producto de un ingreso corriente de la Nación que no pierde su naturaleza por el hecho de que la ley le haya dado una destinación específica y entregado su administración a una entidad privada, la Federación Colombiana de Municipios. Por esta razón no pertenecen a la Federación ni tampoco pueden ser distribuidos entre los municipios, pues, de otra parte, la ley les cedió a éstos únicamente el 90% del recaudo y se reservó para financiar el SIMIT el restante 10% (...)

Así, además de distinguir los excedentes operacionales de los rendimientos financieros, el referido concepto concluyó que ninguno de ellos ingresaba al patrimonio propio de la Federación Colombiana de Municipios ya que, a juicio de la Sala de Consulta, la autorización para administrar el porcentaje destinado al SIMIT no implicaba la adquisición de la titularidad sobre los saldos que excedieran las necesidades de la operación ni sobre los frutos producidos por el manejo temporal de los recursos.

A modo de antecedente ilustrativo, durante el trámite del proyecto de ley que posteriormente dio lugar a la Ley 1383 de 2010 se propuso que los excedentes financieros del SIMIT fueran destinados por la entidad administradora del sistema a la señalización turística del país, el Gobierno nacional objetó esa disposición al considerar que los recursos provenientes del cobro de multas y sanciones de

tránsito eran dineros públicos y que, por tanto, la Federación Colombiana de Municipios no se encontraba habilitada para disponer autónomamente de sus excedentes y asignarlos a una finalidad distinta de la establecida legalmente, si bien la Corte Constitucional se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, ello obedeció a que el Congreso había acogido la objeción y retirado la disposición cuestionada.

En consecuencia, la referida sentencia no fijó una regla constitucional definitiva acerca de la titularidad de los excedentes del SIMIT. No obstante, el trámite legislativo allí reseñado permite advertir que el porcentaje del diez por ciento (10%) asignado a la Federación Colombiana de Municipios fue concebido como un mecanismo de financiación de la implementación, administración y mantenimiento del sistema, y no como una autorización para incorporar libremente a su patrimonio las sumas que excedieran las necesidades de la operación, como si se tratara de recursos propios derivados de su actividad asociativa, ni mucho menos para destinarlas unilateralmente a finalidades distintas de las previstas por el legislador.

Por su parte, la naturaleza y titularidad de esos recursos fue examinada directamente por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado en sentencia del 11 de agosto de 2025⁶. La Corporación partió de que el legislador asignó a la Federación Colombiana de Municipios la función pública de poner en funcionamiento y mantener actualizado el SIMIT y, con ese objetivo, decretó un gasto destinado a ese “propósito específico”, esto es, a cubrir las erogaciones requeridas para el cumplimiento de la función encomendada.

Al respecto, sostuvo:

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

a) La Federación Colombiana de Municipios no es dueña de las sumas que llegan a sus manos en virtud de ese 10 % de que trata el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, puesto que ese dinero es público -más precisamente, dinero público de propiedad de las entidades territoriales locales-, pero que está destinado a sufragar los gastos que implique la gestión de sus actividades como administradora del SIMIT, en esencia, como la persona o asociación particular que se dedica a mantenerlo actualizado. (...)”

Dicha providencia diferenció, de esta forma, la facultad para recibir y administrar los recursos de su titularidad, de tal forma, el porcentaje previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 se encuentra afectado al pago de los gastos necesarios para el funcionamiento del sistema, sin que su entrega produzca la incorporación definitiva de las sumas recibidas al patrimonio de la Federación.

A partir de esa distinción, la Sala precisa que reconocer la existencia de excedentes o de rendimientos financieros no comporta transformar el

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Tercera Subsección C, sentencia de 11 de agosto de 2025 con Rad. 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187) C.P WILLIAM BARRERA MUÑOZ

porcentaje fijado por el legislador, ni modificar la proporción destinada a la financiación del SIMIT, pues no debe confundirse el porcentaje del recaudo legalmente afectado al cumplimiento de la función, cuya totalidad puede ser percibida y administrada por la Federación y destinada a atender los costos, gastos e inversiones y demás necesidades para su adecuada ejecución, con la titularidad patrimonial de los recursos que la integran.

En ese sentido, a la Sala, en el marco de esta acción popular, no le corresponde controvertir la proporción fijada por el legislador ni sustituir dicha determinación, pues la sola percepción del diez (10%) previsto para la administración del SIMIT no comporta, por sí misma, la existencia de un excedente operacional ni de rendimiento financieros, cuyo régimen jurídico constituyen precisamente uno de los aspectos objeto de controversia en esta litis, esto es: determinar, de una parte, si una vez atendidas las necesidades justificadas propias de la función encomendada subsistieron recursos constitutivos de excedentes operacionales y, de otra, si durante la administración o inversión temporal de dichos recursos se generaron rendimientos financieros, así como establecer el régimen jurídico aplicable a cada uno de estos conceptos.

- **Sobre la aplicación de las reglas de distribución y liquidez previstos en los documentos CONPES**

La conclusión anterior exige examinar, además, el argumento de la Federación según el cual la determinación y distribución de la supuesta existencia de dichos recursos debía atender a las reglas del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a los criterios de distribución de los excedentes financieros y utilidades previstos en los documentos CONPES 3845 de octubre y 3853 de abril de 2016.

Pues bien, el documento CONPES 3845 de octubre de 2015 definió la distribución de los excedentes financieros con corte de 31 de diciembre de 2014, de **los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado no societarias de orden nacional**, en desarrollo de las reglas previstas en el Decreto 111 de 1996⁷, conforme a las cuales corresponde al CONPES determinar la cuantía de los excedentes que harán parte de los recursos de capital del presupuesto y el monto que se asignará a **la entidad que los generó**.

En desarrollo de ese marco, el documento parte de la regla prevista en el párrafo 1 del artículo 16 del Decreto 111 de 1996, conforme a la cual, tratándose de establecimientos públicos, el excedente financiero corresponde como máximo a la Nación en un ochenta por ciento (80%) mientras que, el veinte por ciento (20%) restante será asignado la entidad generadora, sin perjuicio de la distribución concreta que corresponda efectuar atendiendo a la situación financiera y a las necesidades de cada entidad.

A su vez, el documento CONPES 3853 de 2016, imparte instrucciones a los representantes de la Nación y sus entidades respecto de la destinación de las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional, determinado, según las condiciones financieras y necesidades de las respectivas empresas, las utilidades

⁷ Estatuto Orgánico del Presupuesto

susceptibles de ser capitalizadas o reservadas y aquellas que deben distribuirse a los accionistas como dividendos.

En virtud de lo anterior, para establecer si la determinación y distribución de los eventuales excedentes operacionales debe someterse a los lineamientos previstos en los documentos CONPES, en concordancia con el Decreto 111 de 1996, debe precisarse, en primer lugar, si la Federación Colombiana de Municipios se encuentra comprendida dentro de las categorías de entidades a las cuales dichas disposiciones resultan aplicables y, en segundo término, el objeto sobre el cual recae la regulación allí prevista.

Establecimientos públicos de orden nacional	Empresas industriales y comerciales del estado
El artículo 70 de la Ley 489 de 1998 la define como organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características: a) Personería jurídica; b) Autonomía administrativa y financiera; c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes”	El artículo 85 de la Ley 489 de 1998, refiere que las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones previstas legalmente, y cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y capital independiente constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos o el rendimiento de tasas y contribuciones en los eventos autorizados por el ordenamiento.

Por su parte, la Federación Colombiana de Municipios es una persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa, constituida por entidades territoriales municipales y sometida, por regla general, al derecho privado, cuyo origen se remonta a la instalación del Primer Congreso Nacional de Municipios, en cuyo marco fueron aprobados estatutos, y cuenta con autonomía y patrimonio propio, sin que tales características determinen su pertenencia a alguna de las categorías institucionales a las cuales se dirigen los documentos CONPES examinados pues no fue creada como establecimiento público ni como empresa industrial y comercial del Estado no societaria del orden nacional, supuesto al que se refiere el CONPES 3845 de 2015, ni como empresa industrial y comercial del Estado societaria o sociedad de economía mixta del orden nacional, categorías comprendidas en el CONPES 3853 de 2016, por lo que el primer presupuesto para la aplicación de dichos lineamientos no se encuentra satisfecho.

Aun así, si en gracia de discusión la Sala admitiera que tales lineamientos pudieran ser considerados, por analogía, como un referente favorable a la Federación demandada, lo cierto es que los recursos destinados a la operación

del SIMIT tampoco corresponden, respecto de aquella, a excedentes financieros en los términos examinados por el CONPES 3845 de 2015 ni a utilidades susceptibles de capitalización, reserva o distribución como dividendos en los términos del CONPES 3853 de 2016, pues no constituyen una remuneración o ingreso propio generado por la actividad de la Federación.

En cuanto a las utilidades, la Sección Tercera descartó que dicho porcentaje tuviera la naturaleza de contraprestación o remuneración por el ejercicio de la función pública, en su lugar, lo caracterizó como un reconocimiento de los gastos en los que debe incurrir la Federación para cumplir la actividad legalmente asignada:

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

En concordancia con lo anterior, la misma sentencia se refirió expresamente la naturaleza de los montos que superan las necesidades de la administración del SIMIT, al concluir:

“(…) Lo anterior es útil para concluir que los excedentes de liquidez que presente la Federación Colombiana de Municipios, en lo que tiene que ver con lo recibido para la administración del SIMIT por recaudos hechos en la jurisdicción del Distrito Capital u otra entidad territorial, son de propiedad de estos entes locales, al ser los propietarios de los ingresos provenientes de las multas. Lo que obliga a la Federación a retornar los montos en exceso a sus propietarios (…)”

Aunque la providencia emplea la expresión “excedentes de liquidez” y no define técnicamente los “excedentes operacionales”, para la Sala dicho razonamiento es aplicable al caso que nos ocupa, pues permite establecer una consecuencia común respecto de las sumas que superen las necesidades de funcionamiento del sistema, la Federación no adquiere su titularidad por el solo hecho de haber recibido y administrado el porcentaje previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002.

Esta conclusión también se proyecta sobre los rendimientos financieros, pues estos constituyen frutos producidos por el manejo, depósito o inversión temporal de los recursos administrados y no una contraprestación adicional reconocida por el legislador a favor de la Federación, ya que admitir lo contrario supondría transformar la autorización legal para implementar, administrar y mantener actualizado el SIMIT en un título de apropiación sobre los beneficios económicos generados por los recursos públicos administrados, alcance que, como se ha reiterado, no se desprende del artículo 10 de la Ley 769 de 2002.

Esta circunstancia resulta particularmente relevante frente al régimen invocado por la recurrente, pues las reglas contenidas en los documentos CONPES examinados parten de la existencia de excedentes financieros o utilidades generados por las entidades comprendidas dentro de su ámbito de aplicación,

respecto de las cuales debe determinarse qué proporción se traslada a la Nación y cuál puede permanecer en ellas atendiendo a su situación financiera, programas, proyectos y necesidades de recursos.

En el caso del SIMIT, en cambio, la Federación no genera tales recursos con cargo a su patrimonio ni obtiene una utilidad por la administración del sistema, sino que administra recursos provenientes del porcentaje del recaudo legalmente afectado al cumplimiento de una función pública específica; por ello, ni puede ser asimilada a la entidad generadora a la que se refieren dichos instrumentos ni los eventuales excedentes operacionales pueden ser distribuidos a su favor bajo las reglas previstas en aquellos documentos.

De ahí que trasladar al SIMIT las reglas previstas para la distribución de excedentes y utilidades de entidades del orden nacional supondría atribuirle una condición que jurídicamente no ostenta, esto es, tratarlo como una unidad económica y patrimonial autónoma que, además de contar con una fuente legal de financiación proveniente de las entidades territoriales, pudiera ser considerada como titular de los saldos resultantes de su operación y conservarlos como recursos propios para asegurar su sostenibilidad, máxime cuando dicho mecanismo de distribución conduciría a que el Tesoro Nacional recibiera una proporción de excedentes originados en recursos de titularidad territorial.

Por consiguiente, admitir el argumento presentado por el recurrente implicaría, de una parte, **reconocer a la Federación la condición de “entidad generadora” o atribuir al SIMIT como una unidad económica y patrimonial independiente** que no posee y de otra, **trasladar a la Nación recursos provenientes de las entidades territoriales**, lo cual desconocería la autonomía de las entidades territoriales para administrar sus recursos reconocida en el numeral 3 de los artículos 287 y 362 de la Constitución Política.

c) Sobre la acreditación de los excedentes operacionales y rendimientos financieros de los años 2002 a 2025

Precisada la naturaleza y titularidad de los recursos examinados, del análisis normativo y jurisprudencial expuesto se advierte que, de acreditarse la existencia de excedentes operacionales y rendimientos financieros que hubieran permanecido bajo administración de la Federación Colombiana de Municipios como si integraran su patrimonio propio, dicha circunstancia comprometería la protección del patrimonio público, en la medida en que se trataría de recursos cuya retención ya no encontraría fundamento en la finalidad específica para la cual fueron destinados por el legislador, sin perjuicio del análisis que corresponda efectuar respecto de la moralidad administrativa a partir de las circunstancias concretas en que se hubiera producido dicha conducta.

Así pues, previo a establecer la existencia y cuantía de tales recursos, la Sala examinará uno de los argumentos formulados por la Federación en el recurso de apelación, consistente en que la Contraloría General de la República ha adelantado diversas actuaciones de control fiscal respecto de la administración del SIMIT sin que hubiera identificado irregularidades relacionadas con excedentes operacionales o rendimientos financieros, planteamiento que será contrastado con el alcance de dichas actuaciones y con la experticia practicada en segunda instancia.

- **Sobre el alcance de las actuaciones de control fiscal adelantadas por la Contraloría General de la República**

La Federación invocó como elemento de contraste que las auditorías practicadas por la Contraloría General de la República no hubieran identificado excedentes operacionales ni formuló reparos específicos respecto de la destinación de los rendimientos financieros, tal circunstancia debe ser valorada atendiendo al objeto y alcance de dichas actuaciones de control.

Al respecto, revisados los informes remitidos por el ente fiscal⁸, se observa que en ellos se analizaron diversos componentes de la gestión financiera y contable del sistema SIMIT, como se observa a continuación:

Informe CGR (vigencia)	Concepto o calificación	Aspectos examinados	Determinación sobre excedentes operacionales
Informe No. 140 de 2008 (vigencias 2006-2007)	Gestión favorable con observaciones. 18 hallazgos administrativos.	Control interno; cobro y seguimiento a organismos de tránsito; comparendos no incorporados; supervisión financiera y contable de las concesiones; partidas bancarias por depurar (\$1.421,4 millones en 2006 y \$1.328,9 millones en 2007).	No. Examinó ingresos, gastos y cuentas financieras y opinó sobre su razonabilidad, sin efectuar un cálculo acumulado entre ingresos y gastos operacionales dirigido a determinar un saldo excedentario.
Informe No. 105 de 2009 (vigencia 2008)	Gestión “con observaciones”; estados contables “con salvedades”. 12 hallazgos administrativos, sin incidencia fiscal, disciplinaria ni penal.	Seguimiento y control; supervisión de los contratos de concesión; organización documental; conciliaciones bancarias; incertidumbre sobre ingresos por comparendos no registrados; planeación presupuestal.	No. El análisis fue contable, presupuestal y de control, sin establecer la existencia ni la naturaleza de un excedente operacional acumulado.
Informe No. 088 de 2010 (vigencia 2009)	Gestión “con observaciones”. 10 hallazgos administrativos, uno con presunta incidencia disciplinaria.	Control interno y seguimiento; indicadores de gestión; ejecución presupuestal; tesorería e inversiones; ingresos y egresos operacionales; subestimación de efectivo por \$317,9 millones y sobrestimación por \$170,9 millones en bancos.	No. Aun cuando examinó ingresos y egresos operacionales, no los confrontó de manera acumulada para determinar el saldo que constituyera excedente operacional.
Informe No. 064 de 2011 (vigencia 2010)	10 hallazgos administrativos; cuatro con presunta connotación fiscal y disciplinaria y tres con presunta connotación disciplinaria.	Control sobre convenios, concesiones e interventoría; seguridad del sistema; gastos cuestionados; prescripción de sanciones de tránsito con pérdida de recursos para los municipios y para el porcentaje destinado al SIMIT.	No. Se ocupó de pérdidas de recaudo, gestión contractual y control fiscal, sin establecer qué parte de los recursos administrados, una vez consideradas las necesidades justificadas de la operación, podía constituir un excedente operacional.
Informe No. 043 de 2014 (vigencia 2013)	20 hallazgos administrativos; uno con presunta incidencia fiscal por \$2.117,2 millones; dos con posible incidencia disciplinaria y uno para indagación preliminar.	Planeación e indicadores; interventoría; gestión judicial; contratación; posible sobrecosto en adiciones a concesiones; diferencias entre registros presupuestales y contables; políticas contables; limitaciones de desagregación y trazabilidad de la información contable.	No. Advirtió limitaciones para verificar las cuentas a nivel auxiliar y de terceros, sin reconstruir el resultado operacional acumulado.
Informe No. 029 de 2016 (vigencia 2015)	Gestión desfavorable; control interno “con deficiencias”. 22 hallazgos administrativos, ocho con presunta incidencia disciplinaria.	Planeación presupuestal; cálculos sobreestimados de ingresos, gastos e inversiones; recaudos, inventarios e inversiones sin adecuada discriminación; consignaciones sin identificar; fallas del sistema contable; notas a los estados financieros y	No. Examinó la razonabilidad, el reconocimiento y la revelación de la información y la ejecución presupuestal, sin

⁸ Auto Interlocutorio No. 2024-04-193 AP de 9 de mayo de 2025, esta Corporación decretó como prueba oficiar a la Contraloría General de la República para que remitiera las auditorías practicadas a la Federación Colombiana de Municipios y al SIMIT durante los últimos veinte años.

Informe CGR (vigencia)	Concepto o calificación	Aspectos examinados	Determinación sobre excedentes operacionales
		supervisión.	determinar el remanente acumulado del 10 % una vez cubiertos los costos operacionales.
Informe No. 031 de 2017 (vigencia 2016)	11 hallazgos administrativos, uno con presunta connotación disciplinaria.	Recaudo, dispersión y transferencia de los recursos; inconsistencias en la información del recaudo local; transferencias extemporáneas a beneficiarios; reportes tardíos de los organismos de tránsito; falta de integración de la información de recaudo local.	No. Verifiqué la forma en que ingresaban, se dispersaban y transferían los recursos, sin establecer el saldo operacional subsistente luego de sufragar el funcionamiento del sistema.
Informe No. 013 de 2020 (vigencia 2019)	"Incumplimiento material con reserva"; control interno "con deficiencias". 10 hallazgos administrativos, dos con presunta incidencia disciplinaria.	Partidas territoriales pendientes de transferir; cuentas por cobrar no registradas; partidas bancarias sin identificar por \$5.333,3 millones; deficiencias en inversiones y dispositivos; subutilización del software SSUAT; planes de mejoramiento.	No. Aludí a "excedentes de tesorería" en relación con la disponibilidad para atender contingencias, sin caracterizarlos como excedentes operacionales del 10 % ni determinar un monto acumulado a restituir.
Informe No. 025 de 2024 (vigencias 2021-2023)	"Incumplimiento material con reserva". 3 hallazgos administrativos, dos con presunta incidencia disciplinaria.	Depósitos de recaudo por \$3.658.960.263,90 pendientes de identificar y registrar; seguimiento de la interventoría a 500 dispositivos electrónicos; incumplimiento parcial de inversiones iniciales por kioscos no instalados ni operando.	No. Se concentró en el recaudo, registro, contratación e inversiones de las vigencias auditadas, sin reconstruir el resultado operacional histórico.

Tal como se observa en el cuadro precedente, aun cuando la Contraloría General de la República examinó de manera reiterada aspectos financieros, presupuestales, contables, contractuales y de recaudo relacionados con el SIMIT, las auditorías practicadas constituyeron ejercicios de control fiscal posterior y selectivo respecto de determinadas vigencias, operaciones y componentes de la gestión examinada, el objeto específico de tales actuaciones de control no consistió en reconstruir, a lo largo de las diferentes vigencias, el resultado de la operación mediante la confrontación de los ingresos con los costos, gastos, inversiones y demás erogaciones necesarias y justificadas para el funcionamiento del sistema, con el propósito de establecer la eventual existencia y cuantía de los excedentes operacionales, ni en definir la naturaleza jurídica o la destinación de recursos.

En cambio, el dictamen pericial y complementación, decretados en esta instancia, estuvieron dirigidos específicamente a efectuar dicho análisis, al disponer discriminar por vigencias los ingresos y egresos relacionados con la implementación, ejecución y actualización del SIMIT y establecer las sumas generadas por concepto de excedentes operacionales y rendimientos financieros durante el periodo comprendido entre 2002 y 2025, así la experticia no se limitó a emitir una opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros o el cumplimiento de reglas de recaudo, dispersión, contratación o ejecución presupuestal, sino que reconstruyó específicamente la operación financiera del sistema a partir de la información contable disponible.

Por consiguiente, la ausencia de hallazgos fiscales específicamente relacionados con excedentes operacionales o rendimientos financieros en las auditorías practicadas por la Contraloría no permite inferir su inexistencia, pues el carácter

posterior y selectivo de dichas actuaciones determina que sus conclusiones se encuentren circunscritas a las vigencias, operaciones, componentes y objetivos concretamente examinados, siendo esta la razón por la cual dichos resultados no contradicen las conclusiones de la experticia practicada en este proceso, al tratarse de ejercicios que, aunque recaen parcialmente sobre una misma fuente de información financiera y contable, respondieron a objetos de análisis diferente.

- **Sobre la prueba pericial y la determinación de los excedentes operacionales y rendimientos financieros**

En este punto, debe precisarse que la existencia de excedentes fue advertida en primera instancia con el dictamen del auxiliar Luis Ernesto Forero, quien, para el período comprendido entre 2002 y el 31 de julio de 2014, determinó un excedente de \$25.945.337.680 y rendimientos financieros por \$1.230.679.549.

La Federación Colombiana de Municipios objetó la experticia por error grave al sostener que el perito incluyó dentro de los ingresos derivados del diez por ciento (10 %) previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 la suma de \$20.939.953.973, correspondiente al 4,5 % adicional relacionado con el convenio celebrado con la Policía Nacional, pese a que, a su juicio, se trataba de recursos de origen y destinación diferentes, a juicio de la recurrente, esa inclusión produjo una sobrevaloración de los ingresos cercana a \$21.000 millones. Asimismo, cuestionó la estimación de los egresos, al considerar que no se contabilizó debidamente el restablecimiento del equilibrio económico reconocido al concesionario SIMIT Capital y que existían inconsistencias en la clasificación de gastos e inversiones, particularmente respecto del rubro correspondiente al Nodo Central.

La Federación también puso de presente que las conclusiones del dictamen variaron durante sus aclaraciones y complementaciones, pues los excedentes inicialmente calculados en \$30.012.815.130 fueron reducidos posteriormente a \$25.945.337.680, mientras los egresos se incrementaron en \$4.067.477.450. Frente a esas cifras, sostuvo que los ingresos efectivamente derivados del diez por ciento (10%) ascendían a \$186.048.512.000 y los egresos a \$188.137.456.000, lo que, en su criterio, no arrojaba un excedente, sino un déficit acumulado de \$2.088.944.000. Agregó que, de existir excedentes, su determinación y distribución debía atender a los criterios de sostenibilidad y liquidez previstos en los documentos CONPES 3845 de 2015 y 3853 de 2016, cuyo alcance ya fue examinado en precedencia y cuya aplicación no es procedente en este caso.

En todo caso, debe precisarse que los referidos documentos CONPES no constituyeron el parámetro metodológico empleado en la experticia decretada en esta instancia para determinar la existencia y cuantía de los excedentes operacionales. No obstante, las variables financieras en las que la recurrente sustentó dicho reparo, particularmente las relacionadas con la liquidez, los activos, los pasivos y los compromisos de la operación, sí fueron objeto de examen por el perito, razón por la cual corresponde valorar su incidencia concreta sobre las cifras acreditadas en el proceso.

Estos cuestionamientos, referidos tanto a la composición de los ingresos como a la determinación y clasificación de los egresos, impedían asumir sin mayor contraste la cifra acogida en la sentencia apelada, especialmente porque las

sucesivas modificaciones de la experticia incidieron directamente en el monto finalmente ordenado reintegrar. Por esta razón, las pruebas decretadas en segunda instancia no constituyen únicamente una actualización temporal de la información financiera, sino también un elemento de contraste frente a las premisas y operaciones empleadas en el primer dictamen. En consecuencia, los reparos formulados contra aquella experticia serán examinados a partir de la información incorporada mediante el dictamen practicado en esta instancia, por contener información financiera actualizada y comprender un período de análisis más amplio.

Al respecto, del dictamen pericial practicado en esta instancia, sus aclaraciones y la sustentación efectuada en la audiencia del 7 de julio de 2026 se advierte que el perito, a partir del cotejo año por año de los ingresos y egresos operacionales correspondientes al período comprendido entre 2002 y 2025, determinó ingresos por \$1.148.596.437.882 y egresos operacionales por \$1.093.151.224.554, cuyo resultado arrojó un excedente operacional acumulado de \$55.445.213.328. Asimismo, estableció la generación de rendimientos financieros por un total de \$29.307.370.712.

En este aspecto, debe precisarse que la Federación, al cuestionar la experticia practicada en primera instancia y sustentar su recurso de apelación, sostuvo que la reconstrucción de los ingresos y egresos arrojaba un déficit acumulado de \$2.088.944.000, tesis que si bien fue reiterada en los alegatos de conclusión de segunda instancia, aunque en esa oportunidad la demandada hizo referencia a excedentes acumulados negativos por \$2.914.987.830 y, frente al nuevo dictamen, sostuvo que los \$55.445.213.328 por concepto de excedente operacional determinados por el perito correspondían a un resultado meramente contable que no reflejaba la disponibilidad efectiva de caja.

No obstante, dichas cifras deficitarias no fueron corroboradas por la experticia practicada en esta instancia, pues el cotejo efectuado por el perito sobre la información financiera y contable correspondiente al período 2002 a 2025 arrojó un resultado operacional acumulado positivo de \$55.445.213.328, pues aun cuando la experticia identificó resultados negativos en determinadas vigencias, ello no condujo a establecer un déficit acumulado de la operación, por lo que la reconstrucción propuesta por la Federación no desvirtúa, por sí misma, el excedente operacional determinado técnicamente en el proceso, tal como se analizara a continuación.

- **Rendimientos financieros acreditados en el proceso**

Antes de abordar las conclusiones del dictamen, la Sala precisa que corresponde al Juez y no al perito determinación de la titularidad y destinación jurídica de estos recursos conforme el recuento normativo y jurisprudencia anteriormente citada, ya que la experticia tenía por objeto establecer su existencia y cuantía, sin perjuicio de valorar las consideraciones formuladas por el perito acerca del uso y destinación de dichos recursos.

Aclarado lo anterior, el dictamen pericial y su sustentación identificaron dos componentes diferentes que, aunque correspondían a rendimientos financieros generados por recursos administrados en desarrollo de la función SIMIT, fueron presentados separadamente por la experticia debido a que provenían de cuentas

distintas: los primeros, por valor de \$7.225.903.916, correspondían a los rendimientos generados entre 2002 y 2025 en las cuentas de instituciones financieras utilizadas para el manejo ordinario de los recursos del SIMIT; y los segundos, por valor de \$22.081.466.796, a los intereses acumulados entre 2015 y 2025 en las cuentas del Fondo de Renovación, Contingencias y Fortalecimiento del SIMIT.

De esta manera, la totalidad de los rendimientos financieros acreditados en el presente litis y confirmados por la experticia ascendió a \$29.307.370.712, suma que, según explicó el perito, permanecía capitalizada e incorporada en las respectivas cuentas financieras.

- **Excedentes operacionales que se acreditan en el proceso**

Ahora bien, luego de que la experticia determinara un resultado operacional acumulado de \$55.445.213.328, calificado por el perito como excedente operacional, este efectuó una operación adicional mediante la cual descontó la suma de \$40.442.624.536 por concepto de “inversiones en activos fijos e intangibles” y concluyó que la disponibilidad bancaria para la ejecución futura y el pago de cuentas pendientes ascendía a \$15.002.588.791.⁹

Previo a analizar esta última operación, la Sala debe precisar que la determinación de un excedente operacional acumulado desvirtúa el argumento de la Federación según el cual la operación del SIMIT presentaba un déficit acumulado, pues ambos resultados son incompatibles respecto del mismo período y bajo un mismo ejercicio de confrontación entre ingresos y egresos ya que, de haberse acreditado que las erogaciones necesarias y justificadas para el cumplimiento de la función superaron los recursos destinados a su financiación, el resultado operacional habría sido deficitario y no excedentario; sin embargo, la experticia practicada en esta instancia determinó, por el contrario, un resultado positivo de \$55.445.213.328 por este concepto pese a sus deducciones realizadas posteriormente.

Ahora bien, al explicar la naturaleza de las inversiones por valor de \$40.442.624.536 el perito manifestó que estas correspondían, entre otros elementos, a taquilleras, cuponeras, mecanismos tecnológicos empleados para la gestión de comparendos digitales o virtuales, software y otros bienes previstos en los contratos de concesión, y señaló que se encontraban registrados a nombre de la función pública SIMIT, habían sido destinados al desarrollo de la operación y según su explicación, estaban sujetos a devolución o reversión al finalizar los respectivos contratos.

Lo anterior permite establecer únicamente que la experticia identificó inversiones en activos fijos e intangibles vinculados contablemente a la operación del SIMIT y que el perito tuvo su valor en consideración, con posterioridad a la determinación del excedente operacional, para estimar la disponibilidad efectiva de caja.

No obstante, esa circunstancia no desvirtúa, por sí sola, la existencia ni la cuantía del excedente operacional previamente determinado, pues el propio experto explicó que la operación posterior tenía por objeto pasar “de lo

⁹ Cuadro analizado por el perito en la sustentación del dictamen

contable a la caja” y no efectuar una nueva determinación del resultado operacional, ya que la incidencia que dichas inversiones puedan tener sobre ese resultado deberá examinarse, en todo caso, atendiendo a su naturaleza a su tratamiento contable y a la forma en que fueron considerados dentro de los egresos empleados para establecerlo.

En efecto el perito¹⁰, refirió:

“primero, una aclaración. Me voy a devolver y creo que estoy en la presentación de la página 17. Efectivamente, los excedentes operacionales contables de la función SIMIT corresponden aproximadamente a \$55.445 millones. Como estos son excedentes contables y no excedentes de caja —lo cual es muy importante—, es necesario establecer cuáles de esos excedentes serían distribuibles en un momento determinado.

Los excedentes que pueden tener un impacto directo en el flujo de caja son aquellos que se determinan al final de un ejercicio. Como esta es una operación que se encuentra en permanente evolución y movimiento, y las concesiones todavía están activas, existen necesidades de caja que deben cubrirse. Por ello, es necesario establecer cuánto se encuentra realmente disponible para efectuar pagos y atender las cuentas por pagar.

Los \$15.000 millones son el resultado de descontar las inversiones en activos fijos e intangibles que, en determinado momento, se vuelven reversibles para la operación y que posteriormente volverán a incorporarse desde el punto de vista de la caja. ¿Qué quiero decir con esto? Que estoy pasando de lo contable a la caja, porque lo contable no necesariamente corresponde a la caja. Si en este momento se liquidaran la función SIMIT y las concesiones, habría que determinar con cuánto dinero se contaría realmente. Para ello, tendría que considerarse el valor pagado por los activos fijos e intangibles que se revierten al finalizar la operación. De ese ejercicio resulta una estimación de aproximadamente \$15.000 millones disponibles en caja. Sin embargo, esos recursos deben cubrir pagos y compromisos existentes.

Es posible que haya cuentas por pagar y contratos que hayan pasado de un período a otro, particularmente de 2025 a 2026, y que todavía no hayan sido pagados. Existe una serie de compromisos que deben revisarse y de ello dependerá el valor real del excedente. Se trató de efectuar un ejercicio lo más juicioso posible para determinar la disponibilidad final de esos recursos. Debo aclarar que esos excedentes no fueron deducidos por la función SIMIT. No se trata de una deducción, sino de un pago real. Los recursos han sido apropiados y se han utilizado para pagar activos que son reversibles al finalizar la operación. Por esa razón, el ejercicio arroja una disponibilidad de caja aproximada de \$15.000 millones. (...)”

De tal forma, el objetivo del perito era pasar “de lo contable a la caja” y aclaró que “no es una deducción, es un pago real”, lo que lleva a la Sala a concluir que los \$40.442.624.536 no fueron incorporados por su valor total como un egreso operacional autónomo ni correspondieron a una corrección de los ingresos o egresos empleados para calcular el excedente, sino que correspondían al valor final de inversiones que ya se encontraban reconocidas contablemente en cuentas del activo y que fueron consideradas posteriormente por el perito para estimar cuánto efectivo permanecería disponible después de tomar en cuenta los activos adquiridos.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, las

¹⁰ Min 2:38:41 Audiencia de Pruebas

inversiones necesarias para la implementación, mantenimiento, actualización y funcionamiento del SIMIT podían financiarse con cargo al 10 % del valor de las multas. Ahora bien, desde el punto de vista contable, cuando esos recursos se destinaban a la adquisición de activos fijos o intangibles, el desembolso implicaba la transformación del efectivo en un activo afecto al funcionamiento del sistema, mas no su reconocimiento automático como un gasto por la totalidad de su valor, pues su incidencia en el resultado debía establecerse conforme el tratamiento contable correspondiente, entre otros aspectos, mediante las depreciaciones y amortizaciones reconocidas durante su vida útil.

Precisamente, resulta necesario establecer la forma en que las inversiones que integraban los \$40.442.624.536 se habían producido a lo largo del período examinado, pues la experticia presentó su valor acumulado el 31 de diciembre de 2025, pero no discriminó las vigencias en que fueron adquiridos los respectivos activos, los recursos con los cuales fueron financiados ni la forma en que cada una de esas operaciones había sido incorporada en las cuentas empleadas para determinar anualmente los ingresos y egresos del SIMIT, lo que impide establecer, a partir de esa sola cifra acumulada, si se trataba de inversiones correspondientes a necesidades justificadas de la operación atendidas con cargo al porcentaje legal, en qué momento incidieron en los resultados de cada vigencia y, particularmente, por qué valor final debía ser considerado nuevamente después de haberse determinado el excedente operacional acumulado.

Adviértase que, para determinar el excedente operacional de \$55.445.213.328, el ejercicio pericial ya había incorporado dentro de los egresos \$88.894.763.694 por concepto de depreciaciones y amortizaciones, partidas que habían incidido en la cuantificación del resultado operacional, sin que los \$40.442.624.536 correspondieran a otro egreso adicional por concepto de inversiones, sino al valor final, a 31 de diciembre de 2025, de los activos fijos e intangibles reconocidos contablemente en las respectivas cuentas del archivo.

AÑO	GASTOS PERSONAL	GASTOS GENERALES	HONORARIOS, COMISIONES Y SERVICIOS	PARTICIPACIÓN CONCESIONARIO SIMIT Y FONDO COBERTURA	DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES	PROVISIONES PARA CONTINGENCIAS	DIVERSOS, OTROS	TOTAL GASTOS OPERACIONALES
2002(*)	-	-	-	-	-	-	-	-
2003(*)	-	-	220.490.887	-	-	-	1.410.800.113	1.631.291.000
2004	234.735.511	-	1.015.049.266	-	604.200	-	228.055.026	1.478.444.003
2005	805.779.359	-	1.452.954.919	-	2.677.679	-	12.815.772	2.274.227.729
2006	1.045.340.710	-	8.524.172.921	-	46.116.095	-	161.544.466	9.777.174.192
2007	1.194.413.804	-	8.914.656.846	-	81.978.705	-	6.445.355	10.197.494.710
2008	1.393.470.866	-	9.323.733.636	-	78.498.465	-	40.461.245	10.836.164.212
2009	1.694.978.629	-	11.848.594.871	-	84.738.550	-	35.338.658	13.663.650.708
2010	1.017.223.000	-	2.127.419.000	12.650.310.000	126.016.000	-	1.886.831.000	17.807.799.000
2011	998.649.000	-	2.481.367.000	16.309.437.000	419.840.000	-	1.681.711.000	21.891.004.000
2012	1.438.133.000	-	2.609.673.000	18.516.756.000	292.583.000	-	2.161.047.000	25.018.192.000
2013	2.091.307.000	-	3.463.383.000	23.079.809.000	647.357.000	-	2.967.812.000	32.249.668.000
2014	2.664.695.000	-	4.976.757.000	30.505.750.000	871.816.000	-	2.273.145.000	41.292.163.000
2015	3.747.132.000	-	5.487.058.000	25.753.950.000	944.802.000	4.622.128.000	3.173.873.000	43.728.943.000
2016	5.259.793.000	-	6.521.899.000	23.041.445.000	1.498.929.000	6.200.221.000	3.831.350.000	46.353.637.000
2017	5.365.765.000	-	6.965.399.000	27.893.315.000	1.763.619.000	9.463.889.000	7.172.619.000	58.624.606.000
2018	5.505.756.000	-	9.999.613.000	27.590.611.000	3.502.135.000	6.133.841.000	5.629.715.000	58.361.671.000
2019	5.045.229.000	49.660.558.000	-	-	2.484.673.000	2.280.080.000	227.146.000	59.697.686.000
2020	7.638.289.000	46.585.719.000	-	-	3.268.461.000	3.122.921.000	185.719.000	60.801.109.000
2021	8.034.683.000	60.415.054.000	-	-	4.625.703.000	8.208.934.000	220.111.000	81.504.485.000
2022	8.111.401.000	62.355.308.000	-	-	9.991.459.000	4.668.165.000	210.471.000	85.336.804.000
2023	8.233.779.000	77.813.418.000	-	-	25.346.042.000	3.931.785.000	199.992.000	115.525.016.000
2024	9.032.862.000	104.813.176.000	-	-	16.556.333.000	2.404.071.000	245.720.000	133.052.162.000
2025	9.731.060.000	131.860.394.000	-	-	16.260.382.000	3.856.827.000	339.170.000	162.047.833.000
TOTALES	90.284.474.879	533.503.627.000	85.932.221.346	205.341.383.000	88.894.763.694	54.892.862.000	34.301.892.635	1.093.151.224.554

Así, una vez determinado el excedente operacional con unos egresos que ya incluían depreciaciones y amortizaciones, el perito tomó posteriormente el valor final de aquellos activos y lo sustrajo del resultado para estimar la disponibilidad de caja, precisamente por tratarse de dos magnitudes contables diferenciadas,

de una parte, las depreciaciones y amortizaciones que incidieron en el resultado y, de otra, el valor de los activos reconocidos en el balance resultaba necesario establecer cómo se relacionaban entre sí antes de utilizar íntegramente la segunda para disminuir la cifra de \$55.445.213.328.

	CONCEPTOS	VALOR INVERSIONES A JUNIO 2023		VALOR INVERSIONES A DICIEMBRE 2025		
		VALOR TOTAL DE LOS EGRESOS	VALOR INFORME DE COMPLEMENTACIÓN	VALOR ACTUALIZACIÓN A DIC 2025	DEPURACIÓN DE CUENTAS	VALOR FINAL A DIC 2025
1	Inversiones en activos fijos e Intangibles – Reconocidas en el Activo	6.300.889.436	34.276.114.576	52.763.754.973	12.321.130.437	40.442.624.537

Al respecto, la depuración por \$12.321.130.437 tuvo por objeto descontar valores que, según el informe, ya se encontraban incorporados dentro de los gastos de los operadores o de los contratos de concesión, con el propósito de evitar una duplicidad entre esos rubros y los activos reconocidos contablemente, sin embargo, la referida depuración no estuvo dirigida a establecer la relación entre el valor final de las inversiones y las depreciaciones y amortizaciones previamente registradas dentro de los egresos operacionales.

Si bien las inversiones por \$40.442.624.536 fueron reconocidas contablemente en cuentas del activo y no como un egreso operacional por la totalidad de su valor, la experticia presentó dicha suma como un valor acumulado a 31 de diciembre de 2025, sin discriminar las vigencias en las que fueron adquiridos los activos que la integraban ni precisar la forma en que esas inversiones habían sido incorporadas en las cuentas correspondientes a cada período, circunstancia que adquiere especial relevancia, si se tiene en cuenta que los egresos empleados para calcular el excedente ya comprendían \$88.894.763.694 por depreciaciones y amortizaciones, siendo necesario establecer en qué medida los activos comprendidos dentro de los \$40.442.624.536 habían incidido previamente en los resultados de las respectivas vigencias a través de dichas partidas, antes de sustraer globalmente su valor final para estimar la disponibilidad de caja.

Por esta razón, la Sala no encuentra explicado por qué, una vez determinado el resultado operacional con unos egresos que ya comprendían partidas por depreciaciones y amortizaciones, resultaba procedente sustraer posteriormente, de manera global, el valor final de las inversiones en activos fijos e intangibles para estimar la disponibilidad de caja, en particular, aunque la experticia identificó las categorías generales que integraban los \$40.442.624.536, no reconstruyó las vigencias en que dichas inversiones fueron realizadas ni presentó una conciliación que permitiera establecer qué depreciaciones o amortizaciones correspondían a esos activos y en qué medida su utilización ya había incidido, total o parcialmente, en el resultado operacional a través de los \$88.894.763.694 incorporados en los egresos.

Esta falta de precisión tampoco fue superada durante la sustentación del dictamen, pese a que en la audiencia se indagó acerca del momento, criterio y soporte conforme a los cuales se habían efectuado las inversiones en activos fijos e intangibles, el perito no individualizó las vigencias en que fueron realizadas ni los soportes presupuestales o documentales correspondientes, pues se concentró en explicar el tránsito entre el resultado contable y la disponibilidad del efectivo.

Tampoco se explicó el por qué, si los \$40.442.624.536 correspondían al valor de

las inversiones reconocidas contablemente y no a un egreso operacional por la totalidad de su valor, resultaba procedente tomar el excedente ya determinado como base y sustraer esa suma únicamente después de haber confrontado los ingresos y egresos de la operación, pues dicha suma tuvo como resultado reducir la cifra de \$55.445.213.328 a una disponibilidad estimada de \$15.002.588.791, sin demostrar que el valor posteriormente descontado correspondiera a una partida plenamente autónoma de aquellas que ya habían incidido en el resultado contable.

Además, el propio experto presentó los \$15.002.588.791 como una estimación de caja y aludió a la posible existencia de cuentas por pagar y de contratos trasladados de 2025 a 2026, sin individualizar ni cuantificar esas obligaciones, sin que dicha suma pueda considerarse una determinación definitiva de la liquidez efectivamente disponible, ya que la existencia de tales activos permite explicar que una parte de los recursos comprendidos en el resultado operacional determinado por la experticia no permaneciera representada en efectivo en las cuentas bancarias, sino en activos fijos e intangibles. Sin embargo, esa circunstancia, por sí sola, no demuestra que el valor total de tales inversiones debiera disminuir el excedente operacional previamente establecido.

En esas condiciones, la operación posterior efectuada por el perito respecto de los \$40.442.624.536 estuvo orientada a estimar la disponibilidad de caja, para lo cual era necesario identificar y conciliar las depreciaciones y amortizaciones que ya habían incidido en el resultado, así como establecer su relación con los activos posteriormente considerados, explicación que no aparece desarrollada en la experticia.

De esta manera, la determinación del excedente operacional y la estimación de la disponibilidad de caja corresponden a magnitudes distintas: la primera establece el resultado positivo obtenido después de confrontar los ingresos y egresos de la operación, mientras que la segunda procura identificar la forma en que los recursos resultantes se encuentran representados y su disponibilidad inmediata en efectivo. Por ello, la cifra de \$15.002.588.791 no constituye una nueva determinación del excedente operacional, sino la estimación de caja que, según el experto, existiría luego de considerar las inversiones ya pagadas y las eventuales cuentas pendientes.

Por tanto, la experticia no permite tener por demostrado que los \$55.445.213.328 determinados como excedente operacional mediante la confrontación entre los ingresos y egresos de la operación deban reducirse en \$40.442.624.536, máxime cuando, como se explicará en líneas posteriores, la estimación de \$15.002.588.791 como disponibilidad de caja tampoco fue conciliada con los recursos que el propio dictamen identificó como provisionados y disponibles en cuentas independientes para atender la contingencia derivada de este proceso. En esas condiciones, resultaría contradictorio asumir aquella cifra como expresión integral de los recursos disponibles para el cumplimiento del fallo, cuando la misma experticia da cuenta de la existencia de sumas específicamente reservadas para esa finalidad, sin explicar de qué manera fueron consideradas al efectuar el tránsito del excedente operacional a la disponibilidad de efectivo.

En consecuencia, a partir de la metodología empleada en el dictamen, de la

información contable examinada y de las precisiones efectuadas por el propio perito durante su sustentación, la Sala tiene por acreditado que el excedente operacional determinado para el período comprendido entre 2002 y 2025 asciende a \$55.445.213.328.

- **Cuenta de provisión para contingencias**

Acreditadas la existencia y cuantía de los excedentes operacionales y de los rendimientos financieros, la Sala advierte que, ante la decisión emitida en primera instancia, la Federación constituyó una provisión destinada a respaldar su eventual cumplimiento y mantuvo los recursos destinados para tal efecto dentro de las cuentas del SIMIT, en la que se tomó como punto de partida la suma de \$25.945.337.680 reconocida por concepto de excedentes operacionales¹¹.

AÑO	EXCEDENTE	IPC INICIAL	IPC FINAL	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	Nº DIAS	Nº AÑOS	EXCEDENTE INDEXADO	VR INDEXACIÓN
31/07/2014	25.945.337.680	81,73	152,27	31/07/2014	31/12/2025	4.172	11,4301	\$48.338.389.435,14	22.393.051.755
TOTALES	25.945.337.680							\$48.338.389.435,14	\$22.393.051.755,14

La experticia actualizó dicho componente a precios de diciembre de 2025 y estableció que su valor ascendía a \$48.338.389.435,14, suma a la que se adicionó la actualización de los rendimientos financieros reconocidos en la misma sentencia, los cuales pasaron de \$1.493.050.886 a \$2.781.681.859,16¹².

AÑO	RENDIMIENTOS FINANCIEROS	IPC INICIAL	IPC FINAL	FECHA INICIAL	FECHA FINAL	Nº DIAS	Nº AÑOS	EXCEDENTE INDEXADO	VR INDEXACIÓN
31/07/2014	1.493.050.886	81,73	152,27	1/08/2014	31/12/2025	4.171	11,4274	\$2.781.681.859,16	1.288.630.974
TOTALES	1.493.050.886							\$2.781.681.859,16	\$1.288.630.973,57
TOTAL GENERAL INDEXACIÓN								\$ 51.120.071.294,29	\$ 23.681.682.728,70

De tal forma, la provisión asociada específicamente alcanzó la suma de \$51.120.071.249,29; obligación derivada de la condena aquí examinada que constituye el principal componente de las provisiones por litigios reportados por la Federación, cuya relevancia no radica únicamente en la existencia de recursos reservados para atender la eventual condena que resulte de este proceso, por ejemplo, si se confirmara en su integralidad la sentencia emitida por el *a quo*.

Pues lo que realmente llama la atención de la Sala es la incidencia que tuvieron las provisiones para contingencias en la determinación de los excedentes operacionales efectuada por la experticia, toda vez que, para establecer dicho resultado, el perito confrontó los ingresos con los egresos operacionales y, dentro de estos últimos, incluyó la partida denominada “provisiones para contingencias”, que acumuló durante las vigencias 2015 a 2025 la suma de \$54.892.862.000¹³. A su vez, durante la sustentación del dictamen, el experto explicó que el Fondo de Renovación, Contingencias y Fortalecimiento se había constituido especialmente para atender la eventual contingencia derivada del

¹¹ Los Cuadros expuestos se encuentran contenidos en el informe de complementación del dictamen pericial.
¹² Los Cuadros expuestos se encuentran contenidos en el informe de complementación del dictamen pericial.
¹³ Los Cuadros expuestos se encuentran contenidos en el informe de complementación del dictamen pericial.

fallo proferido en primera instancia dentro de este proceso, sin perjuicio de otras posibles reclamaciones, y que la provisión asociada específicamente a dicha condena constituía su principal componente.

a) Egresos Operacionales								
AÑO	GASTOS PERSONAL	GASTOS GENERALES	HONORARIOS, COMISIONES Y SERVICIOS	PARTICIPACIÓN CONCESIONARIO SIMIT Y FONDO COBERTURA	DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES	PROVISIONES PARA CONTINGENCIAS	DIVERSOS, OTROS	TOTAL GASTOS OPERACIONALES
2002(*)	-		-		-		-	-
2003(*)	-	-	220.490.887				1.410.800.113	1.631.291.000
2004	234.735.511		1.015.049.266		604.200		228.055.026	1.478.444.003
2005	805.779.359		1.452.954.919		2.677.679		12.815.772	2.274.227.729
2006	1.045.340.710		8.524.172.921		46.116.095		161.544.466	9.777.174.192
2007	1.194.413.804		8.914.656.846		81.978.705		6.445.355	10.197.494.710
2008	1.393.470.866		9.323.733.636		78.498.465		40.461.245	10.836.164.212
2009	1.694.978.629		11.848.594.871		84.738.550		35.338.658	13.663.650.708
2010	1.017.223.000		2.127.419.000	12.650.310.000	126.016.000		1.886.831.000	17.807.799.000
2011	998.649.000		2.481.367.000	16.309.437.000	419.840.000		1.681.711.000	21.891.004.000
2012	1.438.133.000		2.609.673.000	18.516.756.000	292.583.000		2.161.047.000	25.018.192.000
2013	2.091.307.000		3.463.383.000	23.079.809.000	647.357.000		2.967.812.000	32.249.668.000
2014	2.664.695.000		4.976.757.000	30.505.750.000	871.816.000		2.273.145.000	41.292.163.000
2015	3.747.132.000		5.487.058.000	25.753.950.000	944.802.000	4.622.128.000	3.173.873.000	43.728.943.000
2016	5.259.793.000		6.521.899.000	23.041.445.000	1.498.929.000	6.200.221.000	3.831.350.000	46.353.637.000
2017	5.365.765.000		6.965.399.000	27.893.315.000	1.763.619.000	9.463.889.000	7.172.619.000	58.624.606.000
2018	5.505.756.000		9.999.613.000	27.590.611.000	3.502.135.000	6.133.841.000	5.629.715.000	58.361.671.000
2019	5.045.229.000	49.660.558.000			2.484.673.000	2.280.080.000	227.146.000	59.697.686.000
2020	7.638.289.000	46.585.719.000			3.268.461.000	3.122.921.000	185.719.000	60.801.109.000
2021	8.034.683.000	60.415.054.000			4.625.703.000	8.208.934.000	220.111.000	81.504.485.000
2022	8.111.401.000	62.355.308.000			9.991.459.000	4.668.165.000	210.471.000	85.336.804.000
2023	8.233.779.000	77.813.418.000			25.346.042.000	3.931.785.000	199.992.000	115.525.016.000
2024	9.032.862.000	104.813.176.000			16.556.333.000	2.404.071.000	245.720.000	133.052.162.000
2025	9.731.060.000	131.860.394.000			16.260.382.000	3.856.827.000	339.170.000	162.047.833.000
TOTALES	90.284.474.879	533.503.627.000	85.932.221.346	205.341.383.000	88.894.763.694	54.892.862.000	34.301.892.635	1.093.151.224.554
(*) No se encuentran discriminados todos los gastos correspondientes al SIMIT								

Al respecto, en la sustentación del dictamen el perito refirió¹⁴.

“(…) Como tal, tiene una serie de cuentas en donde se han ido consignando y se han ido manejando los recursos, sí, de esos rendimientos financieros, pero, a su vez, también tienen unos valores del saldo de la cuenta, del fondo como tal.

Ay, pero ese no lo voy a tener aquí; eso es lo que quería mostrar y no lo tengo acá. Permítame un segundo, me ubico.

De rendimientos son los \$22.000 millones. Sí. Ah, bueno, aquí afortunadamente me quedó un saldo. Esta columna lo que tiene es cuánto es el valor, hoy, al 31 de diciembre, a cuánto asciende el monto total de ese Fondo de Renovación, que es del orden de los \$74.883 millones de pesos, que se tienen en cuentas, en cada una de estas cuentas financieras, en donde se maneja el valor total de lo que se va acumulando en el Fondo.

Para que yo llegue a esos \$74.000 millones de pesos, tengo que ir apropiando mensualmente un valor; por eso es que hay algunos años, a partir de 2015 en especial, que han dado excedentes negativos, porque se ha tenido que apropiar también parte de estos valores.

De esos \$74.000 millones de pesos que yo tengo como valor del Fondo, \$22.081 millones de pesos corresponden a intereses acumulados. Sí, quiere decir que el valor del Fondo efectivamente está por el margen de los \$52.000 millones, más

¹⁴ Min 2:09:51 Audiencia de Pruebas

los \$22.000 millones de rendimientos financieros que se han acumulado. Entonces, esa es como la realidad del valor del Fondo. Sí, tengo a 31 de diciembre \$54.000 millones, más \$22.000 millones que ha generado de rendimientos, y esos rendimientos están debidamente capitalizados en las mismas cuentas de depósito financiero que se tienen en cada uno de los bancos o entidades financieras.

Aquí me devuelvo a su pregunta. Entonces, ya sabemos que el Fondo efectivamente se ha ido constituyendo y ha capitalizado esos rendimientos; el valor total del Fondo hoy en día son \$74.000 millones de pesos. Sí, ¿que si tienen impacto o no tienen impacto en los excedentes? Sí tienen impacto, porque son apropiaciones que se han venido haciendo adicionalmente con recursos que genera la función SIMIT y que se constituyen en un Fondo.

Esto está a la vista. En el momento en que se genera alguna contingencia, de inmediato se hará la reversión correspondiente de este valor, o de cualquier otro tipo de contingencia, con cargo a este Fondo, sin que se afecte directamente la operación o los recursos destinados a la operación del SIMIT, porque ya están aquí apropiados.

La forma de apropiarlo es un gasto mensual o anual que va incrementando el valor del Fondo o lo va ajustando a su realidad económica. Sí, porque si de pronto nos saliera una contingencia nueva, pues tendríamos que empezar a ajustar, con base en esa nueva contingencia, el valor de este Fondo.

Esto está constituido especialmente por las posibles reclamaciones que se tengan del anterior proceso, el proceso de Bogotá, y del resultado que se llegue a generar, así como de posibles apropiaciones con un modelo económico y actualizado respecto de posibles reclamaciones que puedan llegar a darse y afectar la situación. Esos son los \$74.000. Ajá, sí.(...)”

Posteriormente, indicó:

“(…) Ustedes están viendo mi dictamen en la página 25? Sí, y efectivamente, aquí se creó. Hay una provisión para contingencias; dentro de esa provisión para contingencias, pues, allí se estableció, y no quiero irme a hacer algún tipo de imprecisión con respecto a lo que voy a decir, pero este Fondo fue creado efectivamente para poder tener una provisión frente al fallo proferido, con fecha de corte del 31 de julio de 2014, en contra de la entidad por el Juzgado 19, correspondiente a la acción popular de Bogotá.

Este Fondo fue creado y su creación obedeció a una directiva de la Federación, a través de un comité interno administrativo. Más adelante les puedo dar la norma o lo que correspondió, pero obedeció específicamente a poder cubrir esa posible contingencia que se pudiera presentar con respecto al fallo.

Ese valor ha sido debidamente actualizado en el tiempo, sí, y se han hecho las garantías y las presupuestaciones correspondientes, y está debidamente indexado; a medida que va pasando el tiempo sigue reconociéndose la obligación. Es importante que tengamos en cuenta que todos esos son recursos que están provisionados y disponibles para efecto del fallo o para cualquier situación que se llegue a generar, y que están en cuentas independientes determinadas, que obedecen única y exclusivamente a esos fines, pero son creadas con recursos, sí, con los recursos propios del SIMIT.

Sí, muy posiblemente esto tenga algún impacto en los excedentes. Sí, claro que puede tener impacto en los excedentes, porque se han ido apropiando período por período y definitivamente se van acumulando en el tiempo. Que sí

obedece a una directiva, pues esto tiene un mecanismo de validación y tengo entendido, igualmente, que dentro del informe de la Contraloría también se avaló la creación de este Fondo como mecanismo de protección para todo lo que tiene que ver con las contingencias que se puedan llegar a presentar en el Estado.

No sé si era del Ministerio de Hacienda que se profirió algún tipo de información, pero está debidamente avalado por la Contraloría en su revisión de cuentas y, con ello, pues digamos que, sin quitarle el carácter legal que tiene, tiene una destinación específica, única y exclusivamente para poder llevar a cabo la protección de la función SIMIT frente a una posible contingencia que se pueda presentar en caso de un fallo adverso.(...)»¹⁵

A partir de lo anterior, la Sala observa que, aun cuando dicho tratamiento responde al reconocimiento contable de una provisión para atender una contingencia, su efecto no puede trasladarse sin más a la determinación jurídica de los excedentes sujetos a restitución, pues el componente principal de la provisión aquí examinada no corresponde a un costo, gasto, inversión o necesidad justificada propia de la implementación, operación, mantenimiento o actualización del SIMIT susceptible de ser atendida con cargo al 10 % previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, sino a la eventual restitución de recursos que previamente habían sido determinados, dentro de este mismo proceso, como excedentes operacionales y rendimientos financieros.

Bajo ese contexto, aun cuando contablemente la Federación hubiera apropiado y provisionado tales sumas para atender la contingencia derivada del fallo, **los recursos destinados a respaldarla permanecieron, según explicó el perito, provisionados y disponibles en cuentas independientes,** de modo que su reconocimiento como egreso redujo contablemente el excedente, **sin que ello permita atribuir a la obligación de restitución la naturaleza de una erogación propia de las necesidades del SIMIT que jurídicamente justifique una disminución del excedente.**

Pues, de aceptarse lo contrario, se produciría un efecto circular, en la medida que la obligación de restituir recursos previamente determinados como excedentarios se convertiría, por efecto de su reconocimiento contable como provisión, en un egreso apto para disminuir los excedentes de períodos posteriores, aun cuando las sumas apropiadas continuaron bajo administración de la Federación y específicamente reservadas para atender el resultado de este mismo proceso.

Esta circunstancia adquiere, además, especial relevancia frente a la afirmación de la Federación según la cual la disponibilidad de recursos para atender una eventual restitución se encontraría limitada a los \$15.002.588.791 estimados por el perito como disponibilidad de caja, cifra que si bien corresponde a la aproximación efectuada por el experto después de considerar el valor de las inversiones en activos fijos e intangibles, no puede asumirse como representativa de la totalidad de los recursos disponibles para atender el resultado de la controversia, pues la misma experticia acreditó que esta mantiene sumas específicamente provisionadas y disponibles en cuentas independientes para atender la contingencia derivada del fallo proferido dentro de este proceso.

¹⁵ Min 2:51:01 Audiencia de pruebas

De esta manera, la referencia a los \$15.002.588.791 como disponibilidad de caja no permite concluir, por sí sola, que la Federación carezca de recursos adicionales para atender la restitución, cuando la propia experticia da cuenta de la existencia de sumas que aquella ha venido apropiando y manteniendo específicamente reservadas para esa finalidad, lo que si bien no supone que el valor de la provisión pueda adicionarse a aquella cifra ni que ambas magnitudes correspondan necesariamente a bolsas independientes susceptibles de sumarse aritméticamente, si acredita que los recursos específicamente provisionados para esta contingencia constituyen una fuente disponible que deberá ser considerada prioritariamente para atender la restitución que corresponda, sin afectar aquellos cuya utilización resulte necesaria y debidamente justificada para garantizar la continuidad de la operación del SIMIT.

Precisado lo anterior, la provisión no debe incorporarse nuevamente como una partida autónoma al excedente operacional, pues los \$54.892.862.000 corresponden al valor acumulado registrado por concepto de provisiones para contingencias entre 2015 y 2025, mientras que los \$51.120.071.249,29 representan el valor actualizado de la provisión asociada específicamente a esta controversia, constituida precisamente para respaldar la restitución de recursos reconocidos dentro de este mismo proceso. En consecuencia, dicha provisión no constituye un nuevo excedente susceptible de adicionarse separadamente, sino recursos reservados para atender la obligación cuya eventual satisfacción motivó su constitución.

En esas condiciones, los \$55.445.213.328 constituyen la cuantía cierta del excedente operacional acreditada por la experticia para el período comprendido entre 2002 y 2025, sin que resulte procedente adicionar separadamente el valor de la provisión constituida para este proceso, la cual deberá ser tenida en cuenta como fuente disponible para atender la restitución que corresponda y no como un concepto adicional de excedente. Así mismo, se mantendrán separadamente los \$29.307.370.712 acreditados por concepto de rendimientos financieros.

- **Actualización monetaria de los excedentes operacionales y rendimientos financieros**

Definidas las sumas que la Sala tendrá en cuenta como base para la restitución, corresponde determinar si los valores acreditados por la experticia deben ser objeto de actualización monetaria, teniendo en cuenta que el dictamen estableció un excedente operacional de \$55.445.213.328 y rendimientos financieros por \$29.307.370.712 para el período comprendido entre 2002 y 2025, sin que de la sola circunstancia de que la información hubiera sido actualizada hasta diciembre de 2025 pueda concluirse que dichas cifras se encuentren expresadas en valores constantes de esa fecha.

Advierte la Sala que el hecho de que la experticia hubiera extendido el periodo de análisis hasta el 31 de diciembre de 2025 comportó la incorporación de la información contable correspondiente a las distintas vigencias, pero no la actualización a valor presente de cada uno de los excedentes generados en ellas, tratamiento que el propio perito distinguió cuando, para efectos de la provisión asociada a este proceso, aplicó expresamente el Índice de Precios al Consumidor

con el objeto de actualizar los valores reconocidos en la sentencia de primera instancia.

Por lo anterior, la Sala observa que se acreditó que la Federación Colombiana de Municipios tenía en su poder y administraba recursos públicos que, una vez satisfechos los costos asociados al cumplimiento de la función SIMIT, no podían permanecer definitivamente bajo su disposición, correspondientes a excedentes operacionales por un valor total de \$55.445.213.328 y rendimientos financieros por valor de \$29.307.370.712, circunstancia que vulnera los derechos colectivos objeto de amparo, en tanto permite que una entidad de naturaleza privada conserve recursos públicos respecto de los cuales no ostenta titularidad, razón por la cual deberán ser reintegrados.

De tal modo, con el objeto de preservar el poder adquisitivo de las sumas objeto de restitución, su actualización deberá efectuarse de manera individual por cada vigencia, teniendo en cuenta los valores de los excedentes operacionales y rendimientos financieros generados entre los años 2002 y 2025, desde la fecha de cierre de la respectiva anualidad y hasta la fecha de su efectivo reintegro, conforme a la variación del Índice de Precios al Consumidor —IPC— certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE—.

Respecto de los rendimientos financieros, la Sala advierte que su actualización exige un tratamiento distinto, pues la experticia acreditó que aquellos permanecieron consignados en las mismas cuentas financieras y fueron capitalizados durante el período examinado, de manera que los rendimientos generados posteriormente incorporaron el efecto financiero producido por los saldos que permanecían depositados.

En consecuencia, no resulta procedente indexar individualmente cada rendimiento desde la anualidad en que fue generado hasta 31 de diciembre de 2025, pues ello podría comportar un doble reconocimiento económico sobre recursos que durante ese mismo período continuaron produciendo rendimientos; por tanto, la suma de \$29.307.370.712, consolidada por la experticia con corte al 31 de diciembre de 2025, será objeto de actualización monetaria únicamente a partir de dicha fecha y hasta su efectivo reintegro.

d) Destinatario de los recursos por concepto de excedentes operacionales y rendimientos financieros

Establecida la existencia y cuantía de los excedentes operacionales y rendimientos financieros objeto de restitución, así como el tratamiento correspondiente a su actualización monetaria, procede la Sala a determinar la entidad o entidades a las cuales deberán ser reintegrados dichos recursos.

Sobre este aspecto, debe recordarse que el Juzgado 19 Administrativo de Bogotá dispuso en la sentencia apelada que los excedentes operacionales y rendimientos financieros fueran reintegrados al Tesoro Nacional. Por su parte, la Federación Colombiana de Municipios no cuestionó específicamente la elección de dicho destinatario, pues su reparo se dirigió principalmente a negar la existencia de los excedentes y la obligación misma de restitución; incluso, al sustentar su recurso, reconoció que los eventuales excedentes serían de propiedad del Tesoro Nacional, de conformidad con el Concepto 1589 de 2004 de la Sala de Consulta y

Servicio Civil del Consejo de Estado, aunque insistió en que durante la operación del SIMIT no se habían generado tales recursos.

En similar sentido, el Distrito Capital sostuvo en sus alegatos de conclusión que los excedentes debían ingresar al Tesoro Nacional, para lo cual se apoyó en el artículo 101 del Decreto 111 de 1996 y en las objeciones presidenciales formuladas al proyecto que posteriormente dio lugar a la Ley 1383 de 2010; a su turno, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó confirmar la sentencia bajo el entendimiento de que los excedentes operacionales y rendimientos financieros que superaran los costos reales de funcionamiento debían ingresar al Tesoro Nacional, postura que también fue acogida por el Ministerio Público en su concepto.

Si bien es cierto que tanto el Distrito como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el delegado del Ministerio Público concuerdan acerca del destinatario de los recursos públicos que deben ser reintegrados por la Federación Colombiana de Municipios, la Sala advierte que conforme la normas constitucionales y legales que rigen la materia, corresponde precisar el alcance de la medida destinada a restablecer el patrimonio público que se encontró afectado, sin que ello implique introducir una nueva controversia sometida al proceso, sino determinar a quien deben ser restituidos los recursos cuya permanencia bajo administración de la federación se encontró contraria al ordenamiento jurídico; pues ordenar su entrega a una autoridad que no ostenta su titularidad no establecería integralmente el patrimonio público afectado y permitiría que la afectación subsistiera, aunque bajo una forma diferente.

- **Autonomía financiera de las entidades territoriales**

El artículo 287 de la Constitución Política establece la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses al: (i) Gobernarse por autoridades propias; (ii) Ejercer las competencias que les corresponda; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; (iv) participar en las rentas nacionales.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C- 533 de 24 de mayo de 2005¹⁶, al estudiar la constitucionalidad de una de las expresiones contenidas en el artículo 8 de la Ley 812 de 2003¹⁷, analizó la autonomía financiera de las entidades territoriales y distinguió dos fuentes de financiación: las exógenas y las endógenas.

Respecto de las primeras, señaló que provienen de transferencias de recursos de la Nación o de la participación en recursos del Estado y que, en principio, no pertenecen a las entidades territoriales; circunstancias que explica que la Constitución permita una mayor intervención del poder centran en la determinación de su destinación, dentro de los límites previstos en la propia Carta, particularmente, en los artículos 288¹⁸ y 357¹⁹ de la Carta Magna.

¹⁶ Sentencia de 24 de mayo de 2005 M.P Dr. Álvaro Tafur Galvis

¹⁷ Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario

¹⁸ Artículo 288 La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

¹⁹ Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso

Por su parte, frente las fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales, la Corte explicó que corresponden aquellas originadas en la jurisdicción de la respectiva entidad y constituyen, en estricto sentido, recursos propios, precisó que la autonomía financiera sobre tales recursos constituye una condición necesaria para el ejercicio efectivo de la autonomía territorial y que, para evitar la vaciamiento de las competencias fiscales de departamentos y municipios, deben quedar, en principio, bajo la plena disposición de las entidades territoriales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador lo que a su vez, garantiza el artículo 353 de la Constitución Política²⁰ en que se reconoce la autonomía de las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos para atender las particularidades de su jurisdicción.

Pronunciamiento que fue reiterado y desarrollado por la misma Corte en Sentencia C-189 de 2019²¹ y más recientemente, en la sentencia C-086 de 2025²², providencias en las que se insistió en la necesidad de armonizar la autonomía territorial con el principio de Estado unitario y se reconoció que, aunque los efectos macroeconómicos derivados del manejo de recursos endógenos pueden trascender el interés exclusivamente territorial y ampliar el margen de intervención del legislador, dicha intervención no puede desconocer la protección constitucional de la autonomía de las entidades territoriales y, por tanto, debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

A su vez, la Corte Constitucional ha precisado que, en sentido estricto, los recursos propios de las entidades territoriales son fundamentalmente de dos tipos: (i) aquellos constituidos por las rentas provenientes de la explotación de bienes de su propiedad exclusiva; y (ii) los obtenidos por el recaudo - impuestos, tributos y contribuciones- de cuya fuente pueda ser calificada como endógena. En la sentencia C-219 de 1997²³ al desarrollar esta distinción, resaltó la

anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente. Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos. En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1o. de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1o. de enero de 2002.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%. Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (p roduto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 3o. Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo. En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje. Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.

²⁰ Artículo 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

²¹ Corte Constitucional, sentencia de 9 de mayo de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo

²² Corte Constitucional, sentencia C-086 de 12 de marzo de 2025, M.P. Natalia Ángel Cabo

²³ Corte Constitucional, sentencia C-219 de 24 de abril de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

importancia de determinar previamente el origen de los recursos para establecer el grado de intervención admisible del nivel nacional, al señalar que **“el alcance de la actuación del poder nacional en las finanzas de las entidades territoriales, dependerá, en buena medida, de la definición previa sobre la procedencia de los recursos que se intervienen”** de ahí que la injerencia del legislador sobre las fuentes endógenas es de carácter excepcional y solo resulta constitucionalmente admisible cuando exista una justificación objetiva y suficiente que sustente la interferencia y la medida supere un examen de razonabilidad y proporcionalidad.

En tal sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-316 de 2025, reiteró que no existe una habilitación constitucional general que permita al legislador determinar la destinación de aquellos recursos que, en estricto sentido, **son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, de manera que cualquier intervención sobre su manejo o disposición debe encontrarse respaldada en alguno de los supuestos excepcionales reconocidos por la jurisprudencia constitucional**²⁴; de modo que la posibilidad de regular excepcionalmente la destinación de tales recursos no puede equipararse a una facultad general de disposición sobre ellos, pues la propia jurisprudencia parte de su condición de recursos propios de las entidades territoriales y somete cualquier injerencia en su regulación, manejo o destinación a límites constitucionales particularmente estrictos, cuestión que adquiere especial relevancia frente a la destinación prevista en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, cuyo alcance se analizará a continuación.

- **Destinación de los recursos recaudados por conceptos y multas y sanciones de tránsito**

Con el fin de no reiterar lo expuesto acerca de la finalidad del SIMIT, basta precisar que el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 vinculó su implementación y funcionamiento al propósito de contribuir **al mejoramiento de los ingresos de los municipios**, mediante la consolidación a nivel nacional de la información relativa a las multas y sanciones por infracciones de tránsito, artículo que debe ser analizado en concordancia con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 159 ibidem que sostienen:

“(...) PARÁGRAFO 2. Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción. El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional adscrito a la Policía de carreteras, se distribuirá el 50% para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el 50% para apoyar la capacitación del personal de la policía de carreteras y los planes de educación y seguridad vial que adelanta esta Especialidad a lo largo de la Red Vial Nacional. (...)”

A su turno, el artículo 160 ibidem modificado por la Ley 1955 de 2019, refiere:

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-316 de 24 de julio de 2025, M.S. José Fernando Reyes Cuartas “Reiteradamente, la Corte ha explicado que la intervención del legislador sobre la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales es excepcional. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia, las razones que avalan la destinación legal de los recursos nacionales cedidos o transferidos a las entidades territoriales no sirven para justificar la injerencia del legislador en este tipo de recursos. Como ya se señaló, esta distinción cobra relevancia para efectos de determinar hasta qué punto el legislador puede intervenir en la regulación, destinación y manejo de dichos recursos, sin afectar la autonomía territorial.

*“(..) **ARTÍCULO 160. DESTINACIÓN DE MULTAS Y SANCIONES.** De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a la ejecución de los planes y proyectos del sector movilidad, en aspectos tales como planes de tránsito, transporte y movilidad, educación, dotación de equipos, combustible, seguridad vial, operación e infraestructura vial del servicio de transporte público de pasajeros, transporte no motorizado, y gestión del sistema de recaudo de las multas, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios. (...)”*

De tal forma, el mismo legislador atribuyó expresamente la titularidad de las multas a los organismos de tránsito de la respectiva jurisdicción, al tiempo que sometió los recursos provenientes de su recaudo a una destinación legal específica dirigida a la ejecución de planes y proyectos del sector movilidad, sin perjuicio del porcentaje del diez por ciento (10 %) previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, cuya percepción y administración fue atribuida a la Federación Colombiana de Municipios para atender la implementación, operación, mantenimiento, actualización y demás necesidades justificadas del SIMIT, cuando se cancela el valor adeudado por concepto de la respectiva multa o sanción.

Lo anterior, es puesto en consideración por la Corte Constitucional en Sentencia C-385 de 2003 al sostener que:

“(...) La creación de ese sistema de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito y el funcionamiento continuo y eficiente del mismo, trae como consecuencia necesaria una mayor posibilidad de recaudo de las sumas de dinero causadas por ese concepto a favor de las entidades territoriales municipales, es decir, que es ese un mecanismo ideado por el legislador para contribuir de esa manera a mejorar los ingresos municipales. (...)”

Y reiterado por la Sala de Consulta de Consejo de Estado en Concepto 2433 de 1.º de julio de 2020²⁵,

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

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

Como lo precisó esta Sala en otra oportunidad, «los dineros que ingresan a los entes territoriales por pago de multas por infracciones de tránsito constituyen un ingreso corriente no tributario de destinación específica, al estar dirigidos, por mandato legal, a un fin determinado (...)».

- **Titularidad de los excedentes operacionales y rendimientos financieros originados en el 10% de la implementación y operación del SIMIT**

²⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2433 de 1.º de julio de 2020, rad. 11001-03-06-000-2019-00182-00, C.P. Édgar González López.

Ahora bien, corresponde a la Sala establecer si los excedentes operacionales y los rendimientos financieros generados con ocasión de la administración de los recursos destinados al SIMIT conservan la titularidad de las entidades territoriales o si, por el contrario, deben destinarse al Tesoro Nacional, como lo consideró tanto *a quo* y algunos de los intervinientes.

La sentencia de primera instancia sustentó esta última conclusión, entre otros argumentos, en el Concepto 1589 de 5 de agosto de 2004 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el cual se consideró que los recursos provenientes del recaudo de multas de tránsito correspondían al orden nacional y que, en consecuencia, **tanto los rendimientos financieros obtenidos durante su administración como los eventuales excedentes generados en la operación del SIMIT debían ser reintegrados al Tesoro Nacional.**

Respecto de los primeros, la Sala de Consulta acudió al artículo 101 del Estatuto Orgánico del Presupuesto previsto en el Decreto 111 de 1996, conforme al cual pertenecen a la Nación los rendimientos obtenidos por órganos públicos o privados con recursos de la Nación; y, frente a los segundos, sostuvo que debían recibir el mismo tratamiento, al considerar que provenían de un ingreso corriente de la Nación que no perdía esa naturaleza por el hecho de encontrarse sometido a una destinación específica y ser administrado por la Federación Colombiana de Municipios.

No obstante, la Sala observa que dicha conclusión debe ser examinada a la luz del marco constitucional y legal expuesto, así como de la evolución posterior de la jurisprudencia acerca de la naturaleza de las multas de tránsito y de la titularidad de los recursos derivados de su recaudo, en particular, resulta relevante lo señalado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia de 11 de agosto de 2025, en la que se abordó de manera expresa la naturaleza de estos recursos, su destinación y el tratamiento de los excedentes generados y rendimientos financieros con ocasión de la administración del SIMIT.

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

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

Así pues, aun cuando el Concepto No. 1589 del 5 de agosto de 2004 y la providencia citada concuerdan en cuanto a la existencia y naturaleza de los

montos excedentarios derivados de los recursos destinados a la implementación y funcionamiento del SIMIT, difieren sobre su titularidad, pues mientras que el concepto considera que dichos recursos deben ser reintegrados a la Nación, la providencia citada considera que los mismos le pertenecen a las entidades territoriales.

Al respecto, la Sala acoge la posición adoptada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, por cuanto es concordante con el régimen constitucional y legal anteriormente expuesto acerca de la titularidad y administración de los recursos de las entidades territoriales; habida cuenta de que fue el propio legislador quien atribuyó expresamente a los organismos de tránsito la propiedad de los recursos que se originan en el pago de las multas impuestas dentro de su respectiva jurisdicción y, dentro de ese mismo esquema, afectó únicamente el porcentaje previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 al cumplimiento de la función encomendada a la Federación Colombiana de Municipios para la implementación, administración y actualización del SIMIT, sin establecer que esa afectación específica comportara modificación en titularidad del recurso, ni mucho menos que este adquiriera naturaleza nacional o fuera transferido en propiedad a la Federación, como se explicó en el acápite anterior.

Por consiguiente, una vez satisfechos los costos y gastos necesarios y justificados para el cumplimiento de dicha finalidad, no existe fundamento legal para considerar que los excedentes operacionales resultantes de la administración de ese porcentaje adquieran una naturaleza distinta a la del recurso del cual provienen, conforme a las reglas constitucionales y jurisprudenciales previamente expuestas sobre la protecciones de las fuentes endógenas de financiación territoriales, en ese sentido, si los recursos provenientes de las multas pertenecen a los organismos de tránsito de la respectiva jurisdicción, tampoco se advierte fundamento normativo que permita sostener que los excedentes operacionales o rendimientos financieros generados con el porcentaje destinado a la administración del SIMIT deban ingresar al Tesoro Nacional, pues aquellos no tienen origen en recursos de la Nación si existe disposición legal que la transforme, por el solo hecho de su administración o de la destinación específica prevista en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, su naturaleza territorial en una renta nacional.

La misma conclusión resulta aplicable a los rendimientos financieros generados durante su administración, pues estos constituyen los frutos económicos producidos por el capital administrado y el legislador tampoco estableció una regla que trasladara su titularidad a la Nación por el solo hecho de haberse generado mientras los recursos se encontraban destinados al funcionamiento del SIMIT, pues aun cuando el artículo 101 del Decreto 111 de 1996, invocado en el Concepto 1589 de 2004 refiere sobre el reintegro de los rendimientos financieros al Tesoro Nacional, circunscribe dicha consecuencia a los rendimientos obtenidos con recursos de la Nación; presupuesto que también delimita expresamente el numeral 2.3.5.1 del Decreto 1853 de 2015 que adicionó el título 5 a la parte 3 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, cuyo ámbito de aplicación comprende los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación.

*“(...) **ARTÍCULO 2.3.5.1. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones del presente título son aplicables a los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, producto de la gestión, manejo e inversión de dichos recursos, en los instrumentos autorizados según sea el régimen de inversión aplicable, con*

excepción de los rendimientos originados por patrimonios autónomos que la ley haya autorizado y los obtenidos con los recursos recibidos por las entidades de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico.

PARÁGRAFO. Para efectos de este título, se entenderán como recursos administrados todos aquellos recursos de la Nación que las entidades gestionen, manejen e inviertan directamente, o cuando las mismas deleguen esta administración. (...)”

De acuerdo con lo anterior, el régimen allí previsto se encuentra determinado por el origen del capital que produce los rendimientos y no comprende indistintamente todos los recursos públicos sometidos a administración, sino únicamente aquellos que ostentan la condición de recursos de la Nación, en el mismo sentido, el artículo 2.3.5.2 del Decreto 1068 de 2015 define, para efectos de dicho régimen, el rendimiento financiero como el valor que excede el capital originado en recursos de la Nación como producto de su gestión, manejo e inversión.

A partir de esa premisa, los artículos siguientes regulan su determinación y traslado: el artículo 2.3.5.3 establece la metodología para su liquidación, el artículo 2.3.5.5 fija la periodicidad del cálculo, el artículo 2.3.5.6 dispone el traslado a favor de la Nación del resultado positivo obtenido, el artículo 2.3.5.7 contempla las consecuencias derivadas del incumplimiento de dicha obligación y el artículo 2.3.5.8 prevé, una vez cesan las obligaciones contraídas con cargo a los recursos administrados, el reintegro de los rendimientos generados y de los remanentes de capital no comprometidos ni ejecutados.

De ahí que, al igual que ocurre con los excedentes operacionales, los rendimientos financieros y los remanentes que subsistan una vez atendidas las necesidades que justificaron la administración deban seguir la titularidad del capital que les dio origen; pues, tal como se ha reiterado en acápite anteriores, el SIMIT no constituye una unidad económica o patrimonial de propiedad de la Federación, sino un sistema creado por el legislador para el cumplimiento de una función pública específica, cuya financiación proviene de recursos legalmente afectados a esa finalidad y no de una actividad orientadora a la generación de utilidades o dividendos propios.

Lo anterior se confirma al examinar la titularidad de los recursos que sirven de fuente de financiación del sistema, pues el parágrafo 2º del artículo 159 de la Ley 769 de 2002 atribuye a los organismos de tránsito de la respectiva jurisdicción la propiedad de las multas impuestas por infracciones de tránsito, de manera que la destinación de una proporción de dichos recursos al funcionamiento del SIMIT no altera la titularidad del capital del cual provienen ni, por esa sola circunstancia, transforma en recursos de la Federación o de la Nación los rendimientos y remanentes generados durante su administración.

De la regulación examinada, la Sala extrae dos conclusiones relevantes para el presente asunto. La primera consiste en que, dentro del régimen previsto por el Decreto 1068 de 2015, adicionado por el Decreto 1853 de 2015, la administración de los recursos no modifica su titularidad a favor de quien los gestiona, pues, tratándose de recursos de la Nación, los rendimientos y remanentes generados durante su manejo deben ser trasladados o reintegrados a su titular y no incorporados al patrimonio de la entidad administradora.

La segunda es que, si bien dicho régimen no resulta directamente aplicable a los recursos de las entidades territoriales por encontrarse expresamente circunscrito a recursos de la Nación, el criterio que lo informa resulta concordante con la situación analizada, en cuanto evidencia que la sola administración de recursos por un tercero no comporta, por ese hecho, una modificación de su titularidad, en el caso del SIMIT, como se ha explicado, la Federación Colombiana de Municipios no es propietaria de los recursos destinados a su funcionamiento, sino que los administra para el cumplimiento de la función legalmente asignada, mientras que el sistema tampoco constituye una persona jurídica o unidad patrimonial autónoma susceptible de adquirir para sí los rendimientos generados con ocasión de dicha administración.

Por tanto, la Sala concluye que tanto los excedentes operacionales como los rendimientos financieros generados con los recursos destinados a la administración del SIMIT, respecto de los cuales proceda su restitución, deben retornar a las entidades territoriales titulares del capital que les dio origen y no al Tesoro Nacional, sin perjuicio de la destinación específica que el legislador haya previsto para tales recursos, pues esta determina la finalidad a la cual deben aplicarse, pero no modifica su titularidad.

En ese sentido, una vez satisfechas las necesidades que justificaron su administración, la Federación Colombiana de Municipios carece de fundamento jurídico para conservarlos o disponer de ellos como propios, circunstancia que comporta una vulneración del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, en tanto impide que dichos recursos retornen al patrimonio de sus titulares y sean aplicados conforme a la destinación legal que les corresponde.

Así pues, una vez reintegrados a las entidades territoriales, deberán destinarse a los planes y proyectos del sector movilidad en los términos previstos en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002, razón por la cual habrá lugar a modificar, en este aspecto, la orden impartida por el *a quo*, como se precisará en acápite posterior.

e) Alcance de la restitución de recursos por concepto de excedentes operacionales y rendimientos financieros a las entidades territoriales

La Sala precisa que la presente acción popular no busca ni se encuentra encaminada a garantizar derechos subjetivos o a reconocer un crédito particular a favor de una entidad determinada, ni mucho menos a ejercer, por esta vía, acciones de cobro contra la Federación Colombiana de Municipios dirigidas al pago individualizado de sumas por tales conceptos, pues ello no solo desbordaría el alcance propio de este medio constitucional.

Por el contrario, la finalidad de esta litis consistió, en lo que interesa a este punto, en establecer la existencia de excedentes operacionales y rendimientos financieros derivados de los recursos destinados a la financiación del SIMIT, así como determinar su naturaleza y titularidad, análisis a partir del cual se concluyó que la Federación se encuentra facultada para percibir y administrar los recursos legalmente destinados al cumplimiento de la función encomendada, pero no para conservar como propios aquellos excedentes operacionales y rendimientos financieros respecto de los cuales, una vez satisfechas las

necesidades justificadas del sistema, proceda su restitución a las entidades territoriales titulares de los recursos que los originaron.

Por consiguiente, la vulneración del derecho colectivo no deriva de la sola administración de tales recursos, sino de su permanencia bajo control de la Federación cuando ha desaparecido la causa jurídica que justificaba su conservación para el funcionamiento del SIMIT, necesario adoptar, entonces, las medidas dirigidas a que los recursos públicos retornen a sus titulares y sean aplicados conforme a la destinación específica que les corresponde, esto es, a los planes y proyectos del sector movilidad en los términos previstos por el legislador, por lo que es preciso identificar dos circunstancias que se presentan en el *sub lite*.

a.) La Federación Colombiana de Municipios acudió a contratos de concesión para desarrollar actividades relacionadas con la operación del SIMIT, negocios jurídicos en cuya celebración las entidades territoriales no intervinieron ni adquieren, por esa sola circunstancia, la condición de parte;

b.) Existe un saldo proveniente de los recursos administrados para el cumplimiento de la función que no pertenece a la Federación y que, por razón de la titularidad del capital del cual se origina, debe ser restituido a las entidades territoriales correspondientes.

Por consiguiente, la devolución que aquí se ordena no deriva de los contratos de concesión ni comporta pronunciamiento alguno sobre los derechos, obligaciones o activos vinculados a aquellos, sino de la obligación de la Federación de restituir recursos públicos que, una vez desaparecida la causa que justificaba su permanencia bajo administración, deben retornar a sus titulares para cumplir la destinación legalmente prevista.

En esas condiciones, la Sala no advierte vulneración alguna del derecho al debido proceso por el hecho de que no hubieran sido vinculadas al trámite todas las entidades territoriales que eventualmente puedan resultar destinatarias de una porción de dichos recursos, pues frente a ellas no se formula reproche alguno, no se les impone obligación, carga o consecuencia desfavorable, ni se reconoce en esta providencia un crédito individualmente determinado a su favor, **ya que la medida de protección recae sobre la conducta atribuida a la Federación Colombiana de Municipios y sobre la restitución global de recursos cuya permanencia bajo su administración dio lugar a la afectación del patrimonio público, razón por la cual la vinculación individual de todas las entidades territoriales no constituía un presupuesto necesario para adoptar la decisión de protección colectiva.**

Por esa razón, aunque la ejecución de la sentencia exigirá establecer qué entidades territoriales contribuyeron con sus recaudos a la generación de los excedentes operacionales y rendimientos financieros y cuál es el valor que corresponde a cada una, dicha individualización deberá efectuarse al momento de materializar la restitución, **garantizando su participación en la determinación concreta de las sumas respectivas y la posibilidad de formular observaciones frente a su individualización y liquidación,** sin que ello implique que mediante esta acción se esté reconociendo un derecho subjetivo

particular a favor de cada entidad territorial, sino la devolución de recursos públicos para que estos cumplan con la finalidad prevista por el legislador.

Así mismo, la Sala precisa que esta decisión tampoco supone que las controversias de carácter individual o los trámites administrativos que eventualmente se susciten con ocasión de dicha restitución deban ser definidos dentro de la etapa de cumplimiento de esta providencia, pues las medidas que aquí se adoptan están dirigidas a hacer efectiva la protección del derecho colectivo y a restablecer el patrimonio público afectado, y no a sustituir los procedimientos administrativos o judiciales que correspondan frente a situaciones particulares.

3.4.2 Administración del SIMIT mediante concesionarios y recaudo de multas por la Federación Colombiana de Municipios

Para resolver los argumentos del recurso de apelación presentado por el Distrito deben tenerse en cuenta que deben abordarse dos situaciones distintas: **(a)** el alcance de la función pública atribuida a la Federación Colombiana de Municipios y la posibilidad de acudir a concesionarios; y **(b)** el recaudo de multas y sanciones por la Federación o sus concesionarios.

a) Alcance de la función pública atribuida a la Federación Colombiana de Municipios y la posibilidad de acudir a concesionarios

En este punto, tal como se explicó en acápites anteriores, el legislador autorizó a la Federación Colombiana de Municipios la función de implementar y mantener actualizado a nivel nacional el SIMIT; así como determinar sus características, montaje, operación y actualización, atribución que la misma Sentencia C-385 de 2003, califica como una manifestación de la descentralización por colaboración prevista en el artículo 210 de la Constitución Política²⁶, a tal punto que dicha entidad ejerce una función pública respecto de la administración del SIMIT.

El hecho de que el legislador atribuyera dicha función a la Federación Colombiana de Municipios no significa, por sí mismo, que todas las actividades materiales, técnicas y operativas necesarias para su ejecución debieran desarrollarse directamente con sus propios medios, pero tampoco supone que pudiera desprenderse de la función legalmente encomendada y trasladar a un tercero las competencias que justificaron su habilitación; de allí que la posibilidad de acudir a concesionarios para el desarrollo de la operación del SIMIT exija distinguir entre la contratación de actividades de apoyo necesarias para la implementación y operación del sistema y la transferencia material del ejercicio de la función pública atribuida por la ley.

Al respecto, la función administrativa atribuida por el legislador a la Federación Colombiana de Municipios respecto de la implementación, operación y actualización del SIMIT se encontraba delimitada por los términos de la propia habilitación legal, pues, como lo ha precisado la Corte Constitucional²⁷, cuando los particulares ejercen funciones administrativas únicamente pueden desarrollar aquellas que les han sido conferidas conforme a la Constitución y la

²⁶ ARTICULO 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.
Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-866 de 3 de noviembre de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

ley y responden por su omisión o extralimitación.

De tal forma que la Federación no podía desprenderse de las competencias que el legislador radicó directamente en su cabeza ni trasladar integralmente su ejercicio a otro particular, sin perjuicio de que pudiera acudir a la contratación de terceros para el desarrollo de actividades materiales, técnicas u operativas necesarias para su ejecución, de allí que no resulta suficiente la invocación que hace el Distrito sobre el artículo 11 de la Ley 489 de 1998²⁸ para sostener que se produjo una subdelegación prohibida, precisamente, porque la implementación y actualización del SIMIT fue atribuida directamente a la Federación por el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 y no recibida por esta en virtud de una delegación efectuada por otra autoridad administrativa.

Lo anterior no significa que la Federación pudiera desprenderse de la función legalmente encomendada, sino que la contratación que realice para cumplir con su objetivo debe examinarse a partir de si mediante ella se trasladaron competencias decisorias propias de la función pública o, por el contrario, se contrataron actividades materiales y operativas necesarias para su ejercicio.

A su vez, resulta claro que el ejercicio de la función que le fue atribuida por el legislador debía sujetarse a los postulados del artículo 209 de la Constitución Política²⁹, pues, aun cuando la Federación sea una persona jurídica de naturaleza asociativa, por regla general, sometida a derecho privado, al ejercer una función administrativa se encuentra vinculada a la satisfacción de los intereses generales y debe desarrollar su actuación con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En este contexto, la actividad contractual tampoco resulta ajena al cumplimiento de la función encomendada, pues la propia Sentencia C-385 de 2003 precisó que, respecto del ejercicio de la función pública asignada a la Federación, el régimen de la contratación sería el propio de las entidades estatales, según las disposiciones especiales aplicables.

“(…) 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 (…)”

En igual sentido, aunque partiendo de una caracterización distinta acerca de la naturaleza jurídica de la Federación, la Sala de Consulta y Servicio Civil del

²⁸ ARTÍCULO 11.- *Funciones que no se pueden delegar.* Sin perjuicio de los que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:

1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.
2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.
3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación

²⁹ Corte Constitucional Sentencia C-118/2018

Consejo de Estado, en el Concepto 1971 de 2010, examinó su régimen contractual y la contratación de bienes y servicios para el cumplimiento de las funciones públicas atribuidas por el legislador, y sostuvo el sometimiento de dicha actividad al régimen de derecho público correspondiente.

Por esa razón, la Sala concuerda con el *a quo* respecto de que la atribución directa de la función administrativa a la Federación no excluía la posibilidad de acudir a instrumentos contractuales para obtener los medios materiales, técnicos y operativos necesarios para su ejecución.

No obstante, la Sala precisa que el hecho de que la Federación se encontrara jurídicamente habilitada para acudir a dichos instrumentos no agota el examen que corresponde efectuar desde la perspectiva de la defensa del patrimonio público, pues si bien esta acción popular no está destinada a controvertir la legalidad de los contratos de concesión celebrados para la operación del sistema, debe establecerse si la estructura económica mediante la cual se remuneraron las actividades contratadas respondió a los principios de economía y eficacia que, conforme al artículo 209 de la Constitución Política, gobiernan el ejercicio de la función administrativa y a la adecuada destinación de los recursos públicos administrados para la operación del SIMIT, sin que la sola magnitud de los pagos efectuados a los concesionarios o la coexistencia de gastos asumidos directamente por la función SIMIT permita, por sí misma, inferir una utilización indebida de los recursos, en tanto unos y otros pueden corresponder a costos, gastos e inversiones necesarios y justificados para el cumplimiento de la función encomendada.

En particular, en el expediente quedó acreditado que la operación del SIMIT se ha desarrollado mediante un modelo continuado de contratación por concesión, inicialmente distribuido territorial y posteriormente reorganizado mediante zonas operativas y una zona virtual³⁰, cuya evolución contractual puede sintetizarse así:

Esquema acreditado	Concesionarios y contratos	Situación relevante
Concesiones iniciales	REMO S.A.S. — Contrato 179 de 2002; SIMIT Occidente S.A. — Contrato 180 de 2002; SEVIAL S.A. — Contrato 181 de 2002; SERVIT S.A.S. — Contrato 031 de 2003; Unión Temporal SIMIT Distrito Capital — Contrato 041 de 2003.	Contratos terminados y liquidados, cuya operación se extendió, según cada caso, hasta 2021.
Nuevo modelo zonal	Datatools S.A. — Contrato 74 de 2020; Consorcio SIMIT de los Andes — Contrato 75 de 2020; Consorcio SESDII — Contrato 76 de 2020; Consorcio Servit — Contrato 77 de 2020; Consorcio SONITT — Contrato 78 de 2020; Promoteco S.A.S. — Contrato 87 de 2020.	La estructuración comprende cinco zonas operativas y una zona virtual encargada del desarrollo del sistema de información.
Continuidad SEVIAL	SEVIAL S.A. — Contrato 013 de 2017, sustituido por el Contrato 105 de 2025.	La operación continuaba a 31 de diciembre de 2025, con sustitución del contrato anterior por el celebrado en esa vigencia.

La magnitud de este modelo de contratación por concesión no resulta inocua, pues la complementación del dictamen consolidó, con corte de 31 de diciembre de 2025, pagos por contratos de concesión por valor de \$649.822.006.881, rubro que coexistió con gastos e inversiones asumidos directamente por la función pública SIMIT por conceptos de gastos de personal, interventoría, honorarios y servicios, gastos generales y activos fijos e intangibles, entre otros.

³⁰ Informe del Dictamen Pericial

En efecto, la misma complementación registró, además de los \$649.822.006.881 pagados por contratos de concesión, \$124.287.245.264 por gastos generales, \$90.284.474.879 por gastos de personal, \$59.499.223.598 por interventoría, \$57.561.829.392 por provisiones para contingencias, \$56.173.464.770 por honorarios y servicios y \$40.442.624.537 por inversiones en activos fijos e intangibles, entre otros conceptos, cifras que si bien no demuestra suficientemente la duplicidad en los gastos y costos por no desagregar cada ítem y cotejarlo uno a uno, sí evidencian la coexistencia de una estructura de costos asumida directamente por la función SIMIT con la remuneración reconocida a los operadores concesionados.

De hecho, durante la sustentación de la experticia, el despacho sustanciador indagó acerca de la correspondencia entre ambos niveles de gasto, al advertir que, además de los valores reconocidos a los concesionarios, en los estados financieros de la función SIMIT aparecían erogaciones por gastos de personal y otros componentes propios de la operación, respecto del cual, el perito explicó que los concesionarios constituyen un tercer componente del modelo y desarrollan la operación que les fue contractualmente asignada, mientras que la función SIMIT mantiene una estructura propia de personal y administración; asimismo, reconoció que los recursos destinados al pago de las concesiones provienen del mismo porcentaje legal previsto para financiar el sistema.

“(...) Magistrado sustanciador: “¿el concesionario no tiene personal, no tiene el software, no tiene todos los elementos para hacerlo? Entonces, ¿qué es lo que es del concesionario y qué no? (...) a mí me gustaría entender cómo opera’.

Perito: Para la operación de lo que tiene que ver con la función hay tres actores (...) [uno] la Federación Colombiana de Municipios (...) segundo viene la función pública asignada, que es la función SIMIT (...) y el tercer evento (...) tiene que ver con las concesiones. Los contratos de concesión [son] un mecanismo de ejecución de la función pública asignada en cabeza de unos terceros que desarrollan (...) la función operativa.

Magistrado sustanciador: Por eso (...) le pregunto si allá hay gastos operativos [y] personal. O sea, nosotros incurrimos para que esto funcione en dos gastos, uno los que tiene el concesionario y otros los que tiene la Federación (...) ¿y todos se pagan con SIMIT?.

Perito: ‘Sí, el flujo de recursos para el pago de las concesiones [se deriva] de ese mismo 10 % a través del contrato de concesión’.” (Audiencia de sustentación y contradicción del dictamen pericial, min. 1:49:20 a 1:51:24).

Tal como se observa, aun cuando el experto explicó que dentro del rubro de honorarios y servicios de la función SIMIT se incluyeron consultores y servicios relacionados con seguridad, redes, disponibilidad y adecuado funcionamiento de la plataforma, al ser interrogado sobre la razón por la cual tales erogaciones no hacían parte del contrato de concesión, señaló que correspondían actividades propias del SIMIT, mientras que cada concesionario debía, a su vez, asumir los recursos técnicos y humanos necesarios para su respectiva operación, inclusive, precisó que la operación concesionada comprende sus propios costos administrativos y operativos, de personal, recursos, activos e intangibles y que, en el componente virtual, uno de los concesionarios se encuentra encargado del desarrollo del *software*.

Por consiguiente, si bien, de acuerdo a lo manifestado por el perito la coexistencia de gastos tecnológicos y operativos a cargo de la función SIMIT y de los concesionarios no permite, por sí sola, tener por acreditada la existencia de un doble pago, para la Sala tampoco es posible concluir, sin una verificación adicional, que todos esos costos correspondieran a prestaciones materialmente diferentes, en especial cuando se advierten servicios e inversiones de naturaleza semejante asumidos dentro de ambos componentes de la operación.

Así ocurre, por ejemplo, con el componente tecnológico, pues la complementación del dictamen señaló que la estructuración financiera correspondiente a la zona virtual del Contrato de Concesión 078 de 2020 contempló una inversión de \$9.682.971.674 para la “solución tecnológica” durante el primer año de operación, destinada a implementar y optimizar el modelo arquitectónico, la arquitectura del sistema de información, sus procesos y la arquitectura de datos, mientras que la función SIMIT registra directamente inversiones en activos fijos e intangibles y gastos por honorarios y servicios que comprenden componentes tecnológicos, sin que la prueba permita establecer si tales erogaciones directas correspondían a actividades realmente complementarias y distintas de las obligaciones asumidas por los concesionarios o si, por el contrario, mediante ellas la Federación terminó asumiendo con recursos del SIMIT costos de operación que, de acuerdo con los respectivos contratos de concesión, debían ser sufragados por aquellos.

En este punto resulta necesario que si bien en la audiencia de contradicción del dictamen el perito refirió que “no hay duplicidad” de costos o gastos al referir que determinadas partidas podían aparecer comprendidas dentro de categorías generales, como ocurría con la interventoría frente a los gastos generales y los contratos de concesión, y que, para efectos de presentar la información con mayor claridad, procedió a separarlas y descontarlas de los rubros en los cuales ya se encontraban incorporadas, pues fue dentro de esa explicación que sostuvo que no existía “*ningún mecanismo de haber tomado doblemente una partida*”, esto es, que la depuración realizada evitaba la repetición de una misma partida en los cuadros elaborados para la experticia.

Por tanto, esa conclusión se refiere a la ausencia de una duplicidad en la presentación contable de la información consolidada por el perito y no equivale a una verificación destinada a descartar que una misma necesidad material hubiera sido financiada simultáneamente mediante la remuneración de un concesionario y un gasto asumido directamente por la función SIMIT, lo cual adquiere especial relevancia porque, inmediatamente después, el experto aclaró que no pudo obtener información interna directa de cada concesionario, incluidos sus estados financieros, libros auxiliares y el detalle acerca de las inversiones y gastos efectuados con los recursos recibidos por razón de los contratos de concesión.

Así, la experticia permite descartar que el perito hubiera contabilizado dos veces una misma partida dentro de los cuadros que elaboró, pero no proporciona elementos suficientes para excluir categóricamente una eventual financiación concurrente de una misma necesidad operacional, pues para ello habría sido necesario contrastar el contenido material de cada obligación concesional con las erogaciones efectuadas directamente por la

función SIMIT.

Esa necesidad de trazabilidad que también es necesaria frente los activos, pues en la complementación del dictamen se registraron inversiones en activos fijo e intangibles y, al efectuar su depuración, se identificaron valores originados en gastos de operadores que ya se encontraban incorporados dentro del rubro correspondiente a los contratos de concesión, lo que llevó al experto a efectuar los ajustes necesarios para evitar su doble reconocimiento contable, pero demuestra, al mismo tiempo, que los rubros de concesión y de inversión en activos no pueden analizarse como categorías económicas aisladas.

Sobre este aspecto, el perito informó:

“Una cosa es lo que yo, como SIMIT, necesito en activos para poder operar y otra cosa es lo que quedó determinado dentro del contrato de concesión (...). Esos activos (...) están dentro del contrato de concesión (...). Son estos que usted está haciendo referencia, del margen de los \$12.321 millones, y que al final del contrato de concesión deben ser reversados, diferentes a los propios del SIMIT para su operación en lo que tiene que ver con desarrollo, mantenimiento y actualización del sistema. [...] Una vez finalizado el contrato de concesión (...) esos activos deben retornar nuevamente a su origen o dueño, que es el SIMIT; no son de las concesiones”.(Audiencia de sustentación y contradicción del dictamen pericial, min. 2:45:48 a 2:46:27).

En esa misma línea, durante la sustentación de la experticia se explicó que determinados bienes registrados en la función SIMIT eran destinados al desarrollo de la operación de los concesionarios y se encontraban sometidos a mecanismos de devolución o reversión al término de los contratos. Incluso, al examinar los estados financieros, el Despacho Sustanciador indagó acerca de la naturaleza de los bienes registrados, su titularidad y la identificación de aquellos específicamente vinculados a las concesiones, así como sobre el contenido patrimonial efectivo que tendría su reversión al término de contratos cuya ejecución se proyecta hasta el año 2041.

“(...) “Magistrado sustanciador: De hecho, tenemos una concesión que va hasta el 2041. Entonces, ¿cuáles son esos recursos que se transfieren?, ¿qué es lo que nos va a dejar la concesión?

Perito: Lo que deja la concesión son una serie de activos que están establecidos dentro del contrato de concesión y que se denominan reversibles. Al final del proceso, cuando se hace la reversión, los activos que son propiedad del SIMIT y que son otorgados para el desarrollo de la concesión deben ser devueltos.

Magistrado sustanciador: ¿Entonces vamos a recibir en el 2041, equipos de transporte, tracción y elevación, equipos de comunicación, muebles y enseres? ¿O qué más?

Perito: Al final de la concesión vamos a recibir específicamente estos tres rubros: muebles y enseres, equipos de comunicación y equipos de transporte [...]. Otra cosa son los activos que se entregan para que se desarrolle parte de la operación y que son reversibles al final de la concesión”.

(Audiencia de sustentación y contradicción del dictamen pericial, min. 2:06:14 a 2:07:50).

Por ello, la trazabilidad contable y patrimonial de los activos vinculados a la operación del SIMIT debe permitir conocer qué bien fue adquirido o desarrollado, con cargo a qué recursos, cuál fue su costo, quién asumió contractualmente la respectiva obligación, su registro jurídico y contable, el período durante el cual fue utilizado, cuáles fueron sus condiciones de mantenimiento y actualización, qué depreciación o amortización acumuló y cuál es su utilidad económica y tecnológica, aspectos que no fueron reconstruidos integralmente por la experticia respecto de cada uno de los activos registrados, sin que dicha verificación comporte, por sí misma, pronunciamiento acerca de su titularidad jurídica o de las obligaciones de devolución o reversión que eventualmente se deriven de los respectivos contratos.

Si bien el objeto de esta acción popular no se dirige a definir la suerte jurídica de los bienes vinculados a los contratos de concesión ni a resolver las controversias que puedan suscitarse respecto de su devolución, transferencia o reversión, la propia naturaleza del modelo de operación del SIMIT exige, desde la perspectiva de la defensa del patrimonio público, garantizar una adecuada trazabilidad de los activos, bienes, licencias, desarrollos y servicios financiados con los recursos destinados al sistema, particularmente porque su operación se sufraga con dichos recursos públicos y, de acuerdo con el modelo de contratación adoptado por la Federación, las actividades necesarias para su funcionamiento se ejecutan a través de contratos de concesión.

No obstante, aun cuando dicho análisis pueda exigir un mayor grado de detalle desde la perspectiva de la trazabilidad patrimonial, la Sala no puede extender sus conclusiones hasta definir la procedencia, alcance o efectos de la devolución, transferencia o reversión de los bienes vinculados a cada concesión, en la medida en que tales aspectos dependen del contenido de las respectivas estipulaciones contractuales y de las controversias que eventualmente puedan suscitarse con ocasión de su ejecución, terminación o liquidación, cuestiones que no fueron traídas a consideración en este estrado judicial y que exceden el ámbito de decisión que corresponde adoptar en la presente acción popular y cuya definición exigiría, además la intervención de quienes puedan resultar directamente afectados por ellas.

Máxime cuando, como se expuso en líneas anteriores, la utilización del modelo concesional por parte de la Federación, por sí sola, no comporta la vulneración de los derechos colectivos invocados, por lo que corresponderá a las partes de cada negocio jurídico atender las obligaciones que resulten exigibles conforme a sus estipulaciones y al régimen contractual aplicable, así como resolver las controversias que eventualmente se susciten a través del juez natural o del mecanismo de solución de controversias que corresponda, sin que esta providencia comporte pronunciamiento acerca de la procedencia de una reversión determinada ni de los bienes sobre los cuales eventualmente pudiera recaer.

(b) El recaudo de multas y sanciones por la Federación o sus concesionarios.

Debe precisarse que uno de los reparos formulados por el Distrito en el recurso

de apelación se relaciona con el recaudo de las multas y sanciones de tránsito causadas en su jurisdicción, pues sostiene que la Federación Colombiana de Municipios carecía de competencia para desarrollar directamente dicha actividad o hacerlo a través de terceros sin la existencia de un convenio interadministrativo que la habilitara, cuestionamiento que vincula particularmente con la celebración y ejecución del Contrato de Concesión 041 de 2003, suscrito entre la Federación Colombiana de Municipios y la Unión Temporal SIMIT Distrito Capital, al considerar que mediante dicho negocio jurídico se trasladaron al concesionario actividades de recaudo que no habían sido atribuidas legalmente a la Federación.

Para resolver estos reparos, la Sala considera necesario precisar, inicialmente, que debe distinguirse entre la recepción del valor pagado por el infractor a través de los mecanismos tecnológicos y financieros dispuestos por el SIMIT y el ejercicio de la competencia administrativa de recaudo de las multas y sanciones de tránsito, pues una cosa es la potestad atribuida a las autoridades territoriales para ejecutar y cobrar las sanciones impuestas y otra distinta la actividad material consistente en disponer mecanismos que permitan efectuar su pago y realizar posteriormente la distribución de los recursos correspondientes, sin que la sola recepción de estos permita determinar, por sí misma, que quien interviene en esa operación haya asumido la competencia administrativa de recaudo.

Al respecto, es la autoridad de tránsito de cada jurisdicción, según lo dispuesto en el artículo 159 de la ley 769 de 2002, quien debe ejecutar las sanciones impuestas e iniciar los procesos coactivos que sea necesarios para su cumplimiento; de tal modo, son estas entidades las que deben adoptar las medidas indispensables para facilitar el pago y el recaudo de las multas y estableció que estas son de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito correspondiente.

Ahora bien, la experticia practicada permite advertir que, en la operación del SIMIT, coexistían distintas modalidades de recepción y manejo de los recursos provenientes del pago de multas y sanciones. En efecto, la complementación del dictamen pericial identificó, de una parte, cuentas destinadas a recibir el cien por ciento (100 %) del valor de la multa cancelada por el infractor cuando el pago se efectuaba a través del sistema y, de otra, cuentas destinadas a recibir únicamente los recursos transferidos por las autoridades territoriales de tránsito a la Federación Colombiana de Municipios, además de aquellas utilizadas posteriormente para la operación del sistema una vez realizada la distribución correspondiente.

En igual sentido, la Sala descartó que la determinación y distribución de tales excedentes debiera efectuarse mediante la aplicación directa de los criterios previstos en los documentos CONPES 3845 de 2015 y 3853 de 2016, pues estos se encuentran referidos a excedentes financieros o utilidades de determinadas entidades del orden nacional y parten de la existencia de una entidad generadora, supuesto que no corresponde a la naturaleza jurídica de la Federación ni del SIMIT respecto de los recursos aquí examinados. Ello no impidió, sin embargo, valorar las variables financieras invocadas por la recurrente acerca de la liquidez, los activos, los pasivos y los compromisos de la operación, las cuales fueron examinadas a partir de la experticia practicada en

esta instancia para establecer su incidencia concreta sobre la existencia y cuantificación de los excedentes.

Aunado a lo anterior, la Contraloría General de la República explicó que la Federación había suscrito convenios interadministrativos con distintos organismos de tránsito con el propósito de permitir a los particulares un mejor acceso a la información y facilitar el pago de las obligaciones, así como el recaudo por parte de la administración, y precisó que los pagos realizados en las cuentas abiertas por la Federación Colombiana de Municipios-SIMIT para tal efecto se efectuaban en cumplimiento y observancia de los respectivos convenios celebrados con aquellos organismos.

De allí que se desprendan dos reparos formulados por el Distrito respecto del Contrato de Concesión 041 de 2003, los cuales deben ser examinados aun cuando dicho negocio jurídico se encuentra actualmente liquidado, pues la parte actora sostiene que durante su ejecución se produjo la vulneración de los derechos colectivos invocados: de una parte, que el concesionario habría intervenido en la recepción y manejo de recursos provenientes del pago de multas causadas en Bogotá sin que existiera convenio interadministrativo con el Distrito que habilitara dicha operación y, de otra, que mediante el referido contrato la Federación habría trasladado integralmente al concesionario la función de administración del SIMIT que le fue atribuida legalmente.

Respecto del primer reparo, la Sala advierte que el propio Contrato de Concesión 041 de 2003 diferenció la forma en que debían manejarse los recursos correspondientes al Distrito Capital, pues el numeral 4.2 de su cláusula cuarta, denominado *“Recaudo efectuado por la Secretaría de Tránsito de Bogotá, D.C.”*, partió expresamente de que el recaudo sería realizado por el organismo de tránsito y dispuso que este consignaría a la cuenta del concesionario el diez por ciento (10 %) correspondiente a cada operación.

De esta manera, para el caso de Bogotá, el negocio jurídico no contempló que la Unión Temporal recibiera inicialmente el cien por ciento (100%) del valor pagado por el infractor para posteriormente transferir el noventa por ciento (90%) al Distrito, sino que previó que este último efectuara el recaudo y trasladara posteriormente la participación destinada a la operación del SIMIT, la cual, según las cláusulas contractuales tenía un porcentaje de 6,45 puntos porcentuales a su favor.

Por lo tanto, el Contrato 041 de 2003 no constituyó, por si mismo, el título que habilitaba al concesionario a recibir en sus cuentas la totalidad del valor de las multas causadas en Bogotá pues la estipulación específicamente prevista para dicha entidad territorial establecía un mecanismo distinto; por lo que, ante la ausencia del convenio interadministrativo alegada por el Distrito, corresponda diferenciar entre las actividades de recaudo desarrolladas materialmente a través del SIMIT y aquellas que podían ser ejecutadas por la Unión Temporal al amparo exclusivo del contrato de concesión.

A ello se suma que en el expediente no obra prueba adicional que permita establecer que la Unión Temporal, y no el Distrito Capital, hubiera recibido efectivamente en sus cuentas la totalidad del valor de las multas causadas en Bogotá, ni se individualizó siquiera una infracción respecto de la cual se

acreditara que el pago hubiera seguido ese recorrido financiero, situación que, ante la inexistencia de un convenio o instrumento jurídico entre la entidad territorial que habilitara a la concesionaria para actuar en nombre de la entidad territorial para asumir potestades propias del organismo territorial como la determinación de la obligación, su exigibilidad o el cobro coactivo, habría constituido una circunstancia relevante para establecer una eventual afectación de los derechos colectivos invocados, especialmente si no existiera certeza sobre el origen, manejo y destinación de los recursos recaudados.

Esta conclusión encuentra, además, un elemento de corroboración en la existencia de un proceso judicial anterior en el que se discutió precisamente la obligación del Distrito Capital de cancelar a la Federación Colombiana de Municipios las sumas del porcentaje previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 controversia que fue conocida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia de 1.º de diciembre de 2015³¹ y si bien la existencia de ese litigio³² no demuestra, por sí sola, la forma en que se efectuaba materialmente el recauda y posterior distribución del porcentaje de cada una de las multas, sí resulta concordante con el esquema contractual antes descrito, pues evidencia que la controversia entonces planteada partía de que los recursos eran recaudados por el Distrito y que la Federación reclamaba posteriormente la participación legal correspondiente, y no de que esta última o la concesionaria hubieran recibido inicialmente la totalidad de tales sumas.

En cuanto al segundo cuestionamiento, relativo a que en el Contrato 041 de 2003 se habría trasladado integralmente al concesionario la función atribuida a la Federación, debe precisarse que la sola celebración del negocio jurídico con la Unión Temporal no permite arribar a esa conclusión, pues, como quedó expuesto, la atribución directa de la administración del SIMIT a la Federación no impedía que esta acudiera a instrumentos contractuales para obtener los medios materiales, técnicos y operativos requeridos para su ejecución. En desarrollo de dicho contrato, la Unión Temporal asumió, entre otras, obligaciones relacionadas con la provisión de equipos de oficina, *hardware* y *software*, así como con el suministro de insumos y elementos de comunicación necesarios para la prestación del servicio.

Ahora bien, la cláusula contractual permite identificar la forma en que se distribuía el porcentaje previsto para la operación del SIMIT, pero no permite establecer, por sí sola, la destinación material que tuvieron los 3,55 puntos porcentuales cuya administración quedó a cargo de la Federación. En efecto,

³¹ **Notas de la Sala.** Sentencia proferida en sede de revisión eventual de una acción popular promovida con ocasión del no giro a la Federación Colombiana de Municipios del porcentaje previsto en dicha disposición, revocó la decisión de primera y segunda instancia y, en su lugar, denegó las pretensiones de la demanda al considerar que no se había acreditado la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues las decisiones de instancia habían centrado su análisis en el principio de legalidad sin establecer el elemento subjetivo que, conforme al criterio allí unificado, resultaba necesario para su configuración; asimismo, precisó que respecto del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público no se había desarrollado una argumentación autónoma que permitiera efectuar su examen. En aquella providencia la Sala Plena se abstuvo expresamente de efectuar un juicio de legalidad sobre la posición jurídica asumida por el Distrito Capital respecto de las sumas sobre las cuales debía calcularse el diez por ciento (10 %) previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, se ajustaban a derecho, pues ello habría significado reproducir el análisis efectuado por los jueces de instancia, cuando la controversia allí planteada exigía acreditar, además del eventual desconocimiento de la legalidad, que la conducta reprochada hubiera sido liberada y orientada a satisfacer un interés particular.

³² **Notas de la Sala.** la situación examinada en aquella providencia difiere de la que corresponde resolver en el presente asunto, pues mientras en ese proceso la controversia se relacionó con el no giro a la Federación Colombiana de Municipios del porcentaje previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 y con la eventual vulneración de la moralidad administrativa derivada de dicha conducta, en este caso el análisis se dirige a establecer, entre otros aspectos, si permanecen bajo administración de la Federación recursos públicos respecto de los cuales no ostenta titularidad y si tal circunstancia compromete el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público.

aunque se encuentra acreditado que 3,05 puntos porcentuales eran girados a esta y que 0,5 puntos porcentuales se reservaban para el fondo de cobertura, la prueba recaudada no permite reconstruir de manera individualizada cuáles gastos, inversiones u obligaciones fueron efectivamente sufragados con esos recursos, ni determinar su correspondencia con las prestaciones que, paralelamente, eran remuneradas al concesionario.

Por tanto, la información recaudada no permite establecer de manera individualizada a qué costos, gastos, inversiones o demás necesidades justificadas del SIMIT fueron destinados dichos recursos ni determinar su correspondencia con las prestaciones remuneradas al concesionario, por lo que tampoco resulta posible concluir, a partir de la sola coexistencia de ambos componentes, que se hubiera producido una duplicidad material de erogaciones. La limitación probatoria radica, precisamente, en que no fue posible efectuar el contraste entre el contenido económico de las obligaciones concesionales y la destinación concreta de los recursos administrados directamente por la Federación.

Por consiguiente, ni la proporción de los recursos destinada a remunerar al concesionario ni el componente cuya administración correspondía a la Federación permiten concluir que esta hubiera transferido la titularidad de la función pública, pues para arribar a esa conclusión sería necesario demostrar que, además de las labores materiales y operativas contratadas, la Unión Temporal asumió competencias decisorias o administrativas que la ley reservó a la Federación, circunstancia que no fue acreditada en el proceso, por el contrario, las estipulaciones examinadas muestran que la Federación conservó mecanismos de vigilancia y control sobre la ejecución contractual circunstancia que tampoco permite tener acreditado que la demandada hubiera trasladado materialmente al concesionario el ejercicio sustancial de la función pública que le fue atribuida por el legislador.

Por estas razones, no hay lugar a revocar el numeral quinto de la sentencia de primera instancia con el propósito de impartir la orden solicitada, sin perjuicio de las medidas de protección y control que se adoptarán en esta providencia respecto de la gestión y administración de los recursos a cargo de la Federación, con el propósito de asegurar su trazabilidad y establecer que los costos, gastos e inversiones sufragados con cargo al porcentaje destinado al SIMIT correspondan a necesidades justificadas de su operación y no representen la financiación concurrente de una misma prestación ya comprendida dentro de la remuneración contractual de los concesionarios, sin que dicha verificación comporte pronunciamiento sobre incumplimientos, responsabilidades u obligaciones contractuales de terceros ajenos a esta actuación.

3.4.3 Entrega del SIMIT al Ministerio de Transporte y su incorporación al RUNT.

Para resolver este problema jurídico, la Sala observa pertinente referir la postura de los recurrentes, en principio, la sentencia de instancia consideró que SIMIT y RUNT desarrollan una misma función administrativa y que mantener dos sistemas paralelos, con objeto semejante y elevados costos, vulnera los principios de economía, celeridad y eficacia del artículo 209 de la Constitución al establecer que el SIMIT constituye una parte del RUNT y que este último debía subsumirlo.

La Federación Colombiana de Municipios y la Unión Temporal controvierten esta decisión, al sostener no existe la duplicidad advertida por el *a quo*, pues el SIMIT y el RUNT corresponden a sistemas distintos, ambos creados por el legislador, con funciones y fuentes de financiación diferenciadas. En particular, señalan que el primero se encuentra específicamente relacionado con la información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, mientras que el segundo comprende un conjunto más amplio de registros nacionales. Añaden que la obligación prevista en el artículo 11 de la Ley 769 de 2002 consiste en suministrar al Ministerio de Transporte la información que debe incorporarse al RUNT, sin que ello comporte la extinción de la función legalmente atribuida a la Federación ni la entrega integral del SIMIT.

Por su parte, el Distrito Capital coincide con la conclusión de que la operación separada de ambos sistemas genera una duplicidad injustificada y, desde la demanda, solicitó que la Federación entregara al Ministerio de Transporte el SIMIT junto con su información para incorporarlo al RUNT, con el propósito de evitar, según afirma, dobles costos para el erario, dificultades técnicas y afectaciones a los ciudadanos; por lo que considera que la orden emanada no es suficiente para garantizar los derechos vulnerados, por lo que solicita que se adopte una medida concreta de hacer en lugar de supeditar la integración a una futura iniciativa legislativa.

Finalmente, el Ministerio de Transporte cuestiona la orden de unificación impartida por el Juzgado desde una perspectiva diferente. A su juicio, el inciso final del artículo 11 de la Ley 769 de 2002 ya regula la articulación entre ambos sistemas, al disponer que la información del SIMIT sea entregada al Ministerio para su incorporación al RUNT, de modo que no resulta necesaria una nueva ley para establecer dicha integración. Asimismo, precisa que esa obligación no comprende necesariamente la totalidad de la información y procesos administrados por el SIMIT, ni comporta que el Ministerio deba asumir su nodo central, los bienes concesionados o las actividades relacionadas con el recaudo que corresponden a los organismos de tránsito.

Así las cosas, corresponde a la Sala determinar el alcance de la obligación prevista en el inciso final del artículo 11 de la Ley 769 de 2002 y establecer si de ella se desprende únicamente un deber de incorporación de información al RUNT o, como lo entendieron el Distrito y el juez de primera instancia, la entrega y posterior absorción del SIMIT por parte del Ministerio de Transporte; para lo cual se analizará: (i) la coexistencia y articulación funcional entre el RUNT y el SIMIT, y (ii) la presunta duplicación injustificada del gasto derivada de la operación simultánea de ambos sistemas.

(i) la coexistencia y articulación funcional entre el RUNT y el SIMIT

Sea lo primero precisar que el Registro Único Nacional de Tránsito —RUNT— fue creado por los artículos 8 y 9 de la Ley 769 de 2002, cuya regulación fue posteriormente complementada por la Ley 1005 de 2006. Este registro está conformado por la inscripción, el ingreso de datos, la expedición de certificados y la prestación de servicios relacionados con los registros nacionales de automotores; conductores; empresas de transporte público y privado; licencias de tránsito; infracciones de tránsito; centros de enseñanza automovilística;

seguros; personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que prestan servicios al sector público; remolques y semirremolques; y accidentes de tránsito.

Por su parte, el SIMIT, como bien se ha señalado, es el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito, mediante el cual se consolida a nivel nacional la información relacionada con las multas y sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito.

Así pues, si bien ambas plataformas coinciden en ser sistemas de información, su ámbito funcional difiere, pues mientras el RUNT está integrado por diversos registros nacionales relacionados con el tránsito y el transporte, el SIMIT constituye un sistema especializado en la consolidación de la información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, información que, a su vez, debe ser entregada al Ministerio de Transporte para su incorporación al RUNT.

Establecida esta diferencia, corresponde determinar si, pese a haber sido creados como sistemas diferenciados, el legislador previó que dicha situación fuera únicamente transitoria y que, una vez implementado el RUNT, este debiera asumir las funciones desarrolladas por el SIMIT

Para tal efecto, el artículo 11 de la Ley 769 de 2002 desarrollado posteriormente, entre otras disposiciones, por la Resolución 584 de 2010, dispuso que:

“(…) Toda la información contenida en el sistema integrado de información SIMIT, será de carácter público.

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

Una vez implementado el sistema integrado de información sobre las multas y 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 (…)”

De la lectura de la norma, la Sala advierte que el plazo previsto por el legislador tenía por objeto que la Federación Colombiana de Municipios implementara y pusiera en funcionamiento el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito –SIMIT–, sin que dicha disposición estableciera una condición de extinción de la función atribuida a la Federación, bien por el vencimiento de un término legal, como ocurriría frente a una atribución de carácter transitorio, o por la posterior entrada en funcionamiento del RUNT; interpretación que coincide con la adoptada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, que sobre el particular señaló:

“(…) en primer lugar, el citado artículo 11 establece un plazo para realizar la etapa de implementación del SIMIT, conforme a la asignación del artículo 10. Y por otro lado, la orden de entregar la información obtenida, para que esta sea incorporada al RUNT, envuelve una actividad de coordinación que se hizo más evidente con la expedición de la Resolución 000584 de 2010 del Ministerio de Transporte, por la cual se dictaron disposiciones relacionadas con los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002.(…)”

La Sala observa que respecto del SIMIT el legislador no solo determinó su finalidad, sino que atribuyó a la Federación Colombiana de Municipios su implementación y actualización, estableció los recursos destinados a su administración y fijó un plazo máximo de dos años, prorrogable por uno adicional, exclusivamente para ponerlo en funcionamiento. Se trata entonces, de un sistema creado directamente por el legislador para el cumplimiento de una finalidad específica, respecto del cual fueron definidos tanto el sujeto encargado de su gestión como las condiciones necesarias para garantizar su operación y actualización.

No obstante, su configuración normativa no permite establecer, como lo señala el apoderado del Distrito, que el SIMIT hubiera sido concebido como un mecanismo transitorio, destinado a desaparecer una vez entrara en funcionamiento el RUNT, pues si ese hubiera sido el propósito del legislador, habría sido necesario prever expresamente la terminación de la función atribuida a la Federación, la extinción del sistema o su transferencia al Ministerio de Transporte; sin embargo, ninguna de esas consecuencias fue asociada al vencimiento del término previsto en el artículo 11 referido.

Por el contrario, la propia Ley 769 de 2002 parte de la continuidad del SIMIT una vez implementado, al imponer la Federación el deber de mantenerlo actualizado y, simultáneamente, ordenar que la información allí contenida sea entregada al Ministerio de Transporte para su incorporación al RUNT, de tal modo, que la relación prevista por el legislador entre ambos sistemas fue de articulación informativa y no de sucesión temporal.

Tanto es así que, en desarrollo de ese esquema normativo, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 584 de 2010, cuyo artículo 3° reguló específicamente aspectos relacionados con el suministro y verificación de la información sobre multas y sanciones en el RUNT, en cuyo flujo participan tanto la Federación Colombiana de Municipios, a través de la información proveniente del SIMIT, como los propios organismos de tránsito, quienes deben reportarla directamente al registro, de manera que ambos intervienen como fuentes concurrentes en la alimentación y verificación de la información incorporada al RUNT.

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

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

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

***Parágrafo.** En el evento en que se suscriba un acuerdo de pago por deudas pendientes con la Federación Colombiana de Municipios, este deberá reportarse al sistema RUNT, con el objeto de permitir la asignación de rangos de especies venales al organismo de tránsito que lo suscriba.(...)”*

La Sala pone de presente que dicha Resolución fue objeto de control de legalidad por parte de la Sección Primera del Consejo de Estado³³, que negó las pretensiones de nulidad formuladas en su contra y reconoció la función complementaria de las distintas fuentes que concurren en la alimentación y verificación de la información del RUNT, al precisar que aquella proveniente del SIMIT opera como complemento y parámetro de control.

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

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

De tal forma que la concurrencia de la información proveniente del SIMIT y de los organismos de tránsito no fue concebida como una repetición innecesaria, sino como presupuesto del mecanismo de verificación previsto para la alimentación del RUNT, siendo esta misma lectura la que fue acogida por la Sección Tercera del Consejo de Estado³⁴ que, precisamente a partir del alcance reconocido al mecanismo de articulación entre ambos sistemas, concluyó que la entrega de la información al Ministerio de Transporte cumple una finalidad administrativa que no comporta la terminación del SIMIT ni supone el traslado al Ministerio de Transporte de la función legalmente atribuida a la Federación Colombiana de Municipios.

“(...) La interpretación de las demandadas tampoco es de recibo, puesto que, en primer lugar, el citado artículo 11 establece un plazo para realizar la etapa de implementación del SIMIT, conforme a la asignación del artículo 10. Y por otro

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 5 de mayo de 2016, rad. 11001-03-24-000-2010-00330-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 11 de agosto de 2025, rad. 25000-23-36-000-2018-00086-03 (72187), C.P. William Barrera Muñoz,

lado, la orden de entregar la información obtenida, para que esta sea incorporada al RUNT, envuelve una actividad de coordinación (...)

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

Por consiguiente, la Sala advierte que la coexistencia del RUNT y el SIMIT no permite concluir, por sí sola, que exista una duplicidad funcional, pues el legislador atribuyó a cada sistema un ámbito funcional propio y, al mismo tiempo, previó expresamente su articulación, en particular, la concurrencia de información proveniente del SIMIT y de los organismos de tránsito forma parte del mecanismo de contraste y verificación establecido para alimentar el RUNT, de manera que la coincidencia parcial de la información administrada por ambos sistemas responde a una finalidad de coordinación administrativa y no constituye, en sí misma, una repetición innecesaria de funciones.

(ii) La presunta duplicación injustificada del gasto derivada de la operación simultánea del SIMIT y el RUNT

Ahora bien, el fundamento de la medida adoptada por el *a quo* en el artículo 2 del fallo, coincidente con los argumentos expuestos por el Distrito, consistió en considerar que la operación simultánea de estas dos plataformas generaba una duplicación injustificada de costos o recursos públicos susceptible de comprometer los principios de economía, eficacia y celeridad de la función administrativa.

Al respecto, debe precisarse que las disposiciones legales que estructuran la existencia y funcionamiento del SIMIT, particularmente el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, fueron objeto de control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-385 de 2003; y tal como se ha expuesto a lo largo de esta providencia, las normas que sustentan su creación, funcionamiento y articulación con el RUNT han sido objeto de interpretación por el Consejo de Estado, así como de control de legalidad respecto de los actos administrativos expedidos para su desarrollo.

Dicho marco normativo y jurisprudencial demuestra que la coexistencia del SIMIT y el RUNT responde a una configuración expresamente prevista por el legislador y desarrollada reglamentariamente, pero ello no bastaría, por sí solo, para descartar una afectación de los principios de economía y eficacia si se acreditara que, en su ejecución material, una misma actividad, servicio o procesamiento de información está siendo financiado simultánea e innecesariamente por ambos sistemas. Por ello, la Sala debe verificar si la duplicación económica afirmada por el Distrito y acogida por el *a quo* encuentra sustento concreto en las pruebas recaudadas o en la amenaza probable de afectación a los derechos colectivos desde los principios de la función pública.

Pues, para arribar a la conclusión sobre la duplicación injustificada advertida por el *a quo*, no bastaba con constatar que ambos sistemas operan simultáneamente, contienen información relacionada con infracciones de tránsito y demandan recursos para su funcionamiento, sino que era necesario identificar una

actividad, servicio, infraestructura o procesamiento de información concretos que, sin responder a finalidades diferenciadas, fueron sufragados paralelamente por el SIMIT y el RUNT, cuya correspondencia material no fue demostrada en el proceso.

En primer lugar, los mecanismos de financiación de ambos sistemas responden a esquemas distintos, pues la administración del SIMIT se financia con el porcentaje previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, que se causa cuando se cancela el valor adeudado por concepto de multas y sanciones de tránsito, mientras que la Ley 1005 de 2006 estructuró la sostenibilidad del RUNT mediante tasas asociadas a la inscripción, ingreso de información, expedición de certificados y demás servicios prestados por el registro, cuya determinación atiende a los costos necesarios para su funcionamiento.

En segundo lugar, el análisis económico del SIMIT no puede limitarse al monto de los recursos destinados a su operación, pues el legislador dispuso su creación con el propósito expreso de *“contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios”*, por lo que el porcentaje destinado a su administración constituye el mecanismo previsto para sostener una herramienta orientada a favorecer la efectividad del recaudo de las multas y sanciones, finalidad específica que no se identifica con la atribuida al RUNT, cuya función comprende la conformación y administración de los distintos registros nacionales que lo integran, tal como se desarrolló en el acápite anterior, es decir, las erogaciones asociadas a cada sistema se insertan en estructuras funcionales diferentes, aun cuando ambas puedan confluir sobre determinada información relativa a una misma infracción.

Bajo ese entendido, una duplicación del gasto podría predicarse, por ejemplo, si se acreditara que respecto de una misma infracción la entidad territorial, el infractor o cualquier otro sujeto obligado debiera asumir un costo para su incorporación o procesamiento en el SIMIT y, posteriormente, efectuar un segundo pago al RUNT para que este realice exactamente la misma actividad, sin que la nueva erogación corresponda a una función diferenciada de incorporación, contraste, verificación o gestión registral.

Sin embargo, ese supuesto no corresponde al esquema de financiación previsto legalmente para ambos sistemas. En el caso del SIMIT, el porcentaje previsto por el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 se causa cuando se cancela el valor adeudado por la multa o sanción de tránsito, de manera que no se trata de una contraprestación periódica a cargo de las entidades territoriales por la mera disponibilidad u operación de la plataforma; sino de un porcentaje del valor pagado por concepto de la sanción destinado a la administración del sistema; por su parte, tal como lo indicó el Ministerio de Transporte, el RUNT no aplica pagos de multas y no recibe pagos por conceptos distintos de las tasas propias creadas por ese registro.

De ahí que tampoco pueda sostenerse que la circunstancia de que la información sobre una misma infracción repose en el SIMIT y posteriormente sea incorporada al RUNT implique, por ese solo hecho, que dicha infracción genere dos pagos destinados a financiar una misma actuación, razón por la cual la Sala tampoco comparte el planteamiento del Distrito según el cual carecería de sentido continuar destinando recursos al SIMIT cuando el RUNT recibe información sobre esas mismas infracciones. En ese contexto, la viabilidad técnica de migrar la

información de una plataforma a otra únicamente demuestra la posibilidad tecnológica de concentrar determinados componentes, pero no acredita que, bajo el diseño legal vigente, una misma actividad esté siendo financiada dos veces.

No obstante, la Sala advierte que si bien no se acreditó una duplicación injustificada del gasto entre el SIMIT y el RUNT, ello no impide examinar una cuestión distinta relacionada con la estructura económica del primero, pues los recursos recaudados por concepto de las infracciones de tránsito son de propiedad de las entidades territoriales y, bajo el modelo legal vigente, una parte de aquellos se destina a la administración del SIMIT por la Federación Colombiana de Municipios, no porque esta sustituya a las autoridades territoriales en el recaudo, competencia que conservan, sino como una instancia intermedia de administración de recursos territoriales destinadas a financiar la consolidación, actualización y gestión nacional de dicha información.

Y si bien esa intermediación no comporta por sí sola una duplicación del gasto entre el SIMIT y el RUNT, como se explicó en líneas anteriores, la Sala sí considera relevante examinarla desde los principios de economía y eficacia, particularmente si se tiene en cuenta que los organismos de tránsito conservan la competencia para recaudar directamente las multas y sanciones impuestas en su jurisdicción y que, aun en esos eventos, el diseño legal vigente destina un porcentaje de esos recursos territoriales a sufragar la administración nacional del SIMIT, pues tal como lo precisó la Sección Tercera, dicho porcentaje no constituye una renta ni una contraprestación propia de la Federación, sino recursos de titularidad territorial afectados al reconocimiento de los gastos necesarios para el ejercicio de la función que le fue atribuida.

Esta circunstancia adquiere especial relevancia si se considera que, como se expuso en el acápite precedente, la operación del SIMIT comprende, además de los gastos asumidos directamente por la función, la contratación de concesionarios para el desarrollo de componentes técnicos y operativos y la adquisición de bienes, licencias y desarrollos tecnológicos, sin que la prueba hubiera permitido reconstruir integralmente la correspondencia entre todos esos costos y las prestaciones remuneradas a los operadores, circunstancia que exigía examinar, dentro de esta controversia, si dicha estructura comportaba una utilización ineficiente o injustificada de los recursos susceptible de comprometer los derechos colectivos, sin que ello comporte pronunciamiento alguno acerca de la titularidad, devolución o reversión de los bienes vinculados a los contratos de concesión.

La dificultad resulta especialmente relevante tratándose de bienes adquiridos con recursos públicos territoriales destinados al funcionamiento del SIMIT, pues la sola circunstancia de que sean registrados, administrados o utilizados por la Federación o por sus concesionarios no permite determinar, sin una trazabilidad individualizada, a quién corresponde jurídicamente su titularidad ni cuál debe ser su tratamiento una vez agotada su vida útil, culminada la relación contractual o producida su devolución o reversión.

La experiencia del Distrito Capital permite advertir la relevancia práctica de esa valoración, pues se trata de una entidad territorial que ejerce directamente la competencia de recaudo de las multas y sanciones impuestas en su jurisdicción y

frente a la cual la Federación promovió distintos litigios relacionados con el porcentaje previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, sin desconocer que, bajo el régimen legal actualmente vigente, dicho porcentaje corresponde al diez por ciento (10 %) fijado por el legislador y que esta Corporación carece de competencia para modificarlo o convertirlo en una proporción variable.

Bajo este contexto, las plataformas SIMIT y RUNT no desarrollan la misma función administrativa, sin que resulte posible establecer la transgresión de los principios de economía, celeridad y eficacia de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, como en su momento lo consideró el juez de instancia.

Al respecto, si bien la medida adoptada por el *a quo* estuvo orientada a evitar la coexistencia de costos que estimó innecesarios entre ambos sistemas, lo cierto es que del análisis normativo y probatorio efectuado en esta instancia no se acreditó la duplicidad funcional, de servicios o de erogaciones alegada por la parte actora, circunstancia que deja sin sustento la orden contenida en el numeral segundo de la sentencia impugnada, mediante la cual se dispuso que el Ministerio de Transporte hiciera uso de la iniciativa legislativa para promover la unificación del SIMIT y el RUNT.

A lo anterior se agrega que, como se ha explicado a lo largo de esta providencia, el legislador atribuyó directamente a la Federación Colombiana de Municipios la función de implementar y mantener actualizado el SIMIT y estableció para su financiación el porcentaje del diez por ciento (10 %) previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, proveniente de recursos de titularidad territorial, por lo que una eventual unificación de ambos sistemas no se limitaría a una modificación tecnológica o al traslado de información entre plataformas, sino que exigiría redefinir aspectos sustanciales del modelo legal vigente, entre ellos la autoridad encargada del ejercicio de la función actualmente atribuida a la Federación y el esquema de financiación establecido por el propio legislador.

De tal forma, trasladar integralmente al RUNT las funciones que actualmente desarrolla el SIMIT exigiría determinar quién asumiría su administración, bajo qué condiciones se ejercería dicha función y cuál sería el tratamiento del porcentaje del diez por ciento (10 %) destinado a su financiación, decisiones que no pueden ser adoptadas mediante una orden judicial cuando no se encuentra acreditada una vulneración de los derechos colectivos derivada de la coexistencia de ambos sistemas, pues corresponden a materias propias de la potestad de configuración normativa del legislador.

Por último, frente al exhorto dirigido al Congreso de la República para que regulara el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito, debe precisarse que dicho sistema ya cuenta con regulación legal en los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, posteriormente desarrollada mediante disposiciones reglamentarias como la Resolución 584 de 2010, cuestión distinta es que el Congreso conserva plenamente su competencia para revisar, modificar, integrar o sustituir el modelo legal actualmente previsto para el SIMIT y su articulación con el RUNT; sin embargo, la existencia de dicha potestad no constituye, por sí misma, una razón para que el juez popular lo exhorte a ejercerla en un sentido determinado, particularmente cuando en este proceso no se acreditó que la configuración normativa vigente, ni la coexistencia

de ambos sistemas, produzcan la vulneración de los derechos colectivos invocados y, además, la constitucionalidad de las disposiciones que atribuyeron a la Federación Colombiana de Municipios la función relacionada con el SIMIT ya fue objeto de examen por la Corte Constitucional.

Por consiguiente, se revocarán tanto la orden impartida al Ministerio de Transporte para promover la unificación de ambos sistemas como el exhorto dirigido al Congreso de la República, sin perjuicio de la potestad de configuración legislativa que este conserva para examinar, cuando lo considere pertinente, la conveniencia de modificar el régimen actualmente vigente.

3.4.4 Sobre la solicitud del incentivo económico

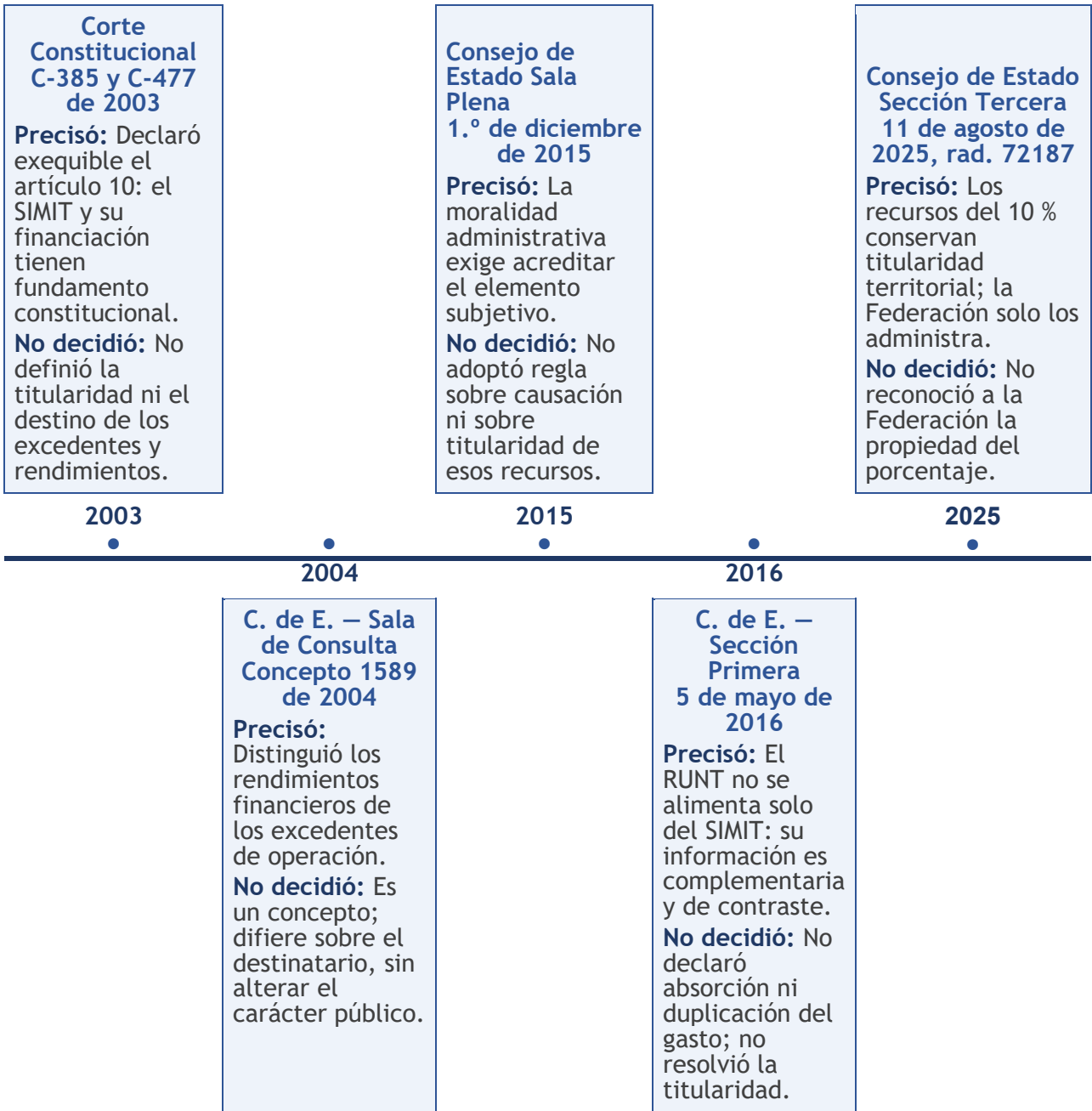
Finalmente, frente a la solicitud del Distrito Capital dirigida al reconocimiento del incentivo económico previsto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, la Sala advierte que no resulta procedente acceder a ella. Si bien la presente acción popular fue promovida en el año 2009, los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998 fueron derogados por la Ley 1425 de 2010, y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de unificación de 3 de septiembre de 2013, radicación 17001-33-31-001-2009-01566-01 (IJ), precisó que la supresión del incentivo resulta aplicable incluso respecto de los procesos iniciados con anterioridad a la expedición de dicha ley, en tanto su reconocimiento constituía una mera expectativa mientras no hubiese sido consolidado mediante sentencia ejecutoriada. En consecuencia, se negará la solicitud formulada por el Distrito Capital sobre este aspecto.

3.4.5 Síntesis de la decisión

Sea lo primero precisar que, en el marco de la presente acción popular, surgieron diversas cuestiones jurídicas, contractuales, contables y patrimoniales relacionadas con el objeto de la controversia, entre ellas, el alcance del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, la eventual devolución o reversión de bienes vinculados a los contratos de concesión y el análisis de los estados financieros de la función SIMIT, entre otros aspectos, cuyo examen resultó necesario para resolver los tres problemas jurídicos principales planteados en esta instancia, relacionados con: (i) la naturaleza y titularidad de los recursos destinados a la administración del SIMIT, así como la existencia y destinación de los excedentes operacionales y rendimientos financieros; (ii) la posible vulneración de los derechos colectivos derivada del modelo de operación mediante contratos de concesión, particularmente respecto del celebrado entre la Federación Colombiana de Municipios y la Unión Temporal SIMIT Distrito Capital; y (iii) el alcance de la articulación entre el SIMIT y el RUNT y la procedencia de la orden de integración impartida en primera instancia.

Respecto del alcance de la presente acción popular, la Sala examinó no solo el marco normativo aplicable, sino también la jurisprudencia relevante para la resolución del *sub examine*, sin que ello implique reabrir o reproducir pronunciamientos efectuados previamente por otros órganos judiciales sobre asuntos distintos o ya definidos. Por el contrario, tales antecedentes fueron considerados en cuanto resultaban pertinentes para establecer el alcance constitucional y legal del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, así como la naturaleza y titularidad de los recursos allí previstos.

A raíz de lo anterior, la Sala trajo las siguientes providencias a colación.



Definidas las anteriores reglas jurisprudenciales, la Sala concluye, en primer lugar, que los recursos provenientes de multas y sanciones de tránsito conservan su naturaleza territorial y que esa titularidad no se modifica por el hecho de que el legislador haya destinado el diez por ciento (10 %) previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 a la implementación, operación, mantenimiento y actualización del SIMIT, ni porque su percepción y administración haya sido atribuida a la Federación Colombiana de Municipios, en tal sentido, dicho porcentaje no constituye una renta, remuneración o contraprestación propia de la Federación, aunque esta se encuentra facultada para percibir y administrar su totalidad y destinarla a los costos, gastos, inversiones y demás necesidades presentes o futuras que resulten necesarias y debidamente justificadas para el adecuado funcionamiento del sistema.

De allí que no todo recurso correspondiente al diez por ciento (10 %) que permanezca temporalmente disponible o sin ejecutar pueda calificarse, por esa sola circunstancia, como excedente operacional, pues este únicamente se configura cuando, una vez determinadas y atendidas las necesidades justificadas de implementación, operación, mantenimiento y actualización del SIMIT, los

recursos disponibles superan aquellos efectivamente requeridos para el cumplimiento de la función legalmente encomendada; por su parte, los rendimientos financieros, corresponden a los frutos producidos durante la administración o inversión temporal de esos recursos.

De allí surgía otro interrogante planteado en el recurso de apelación formulado por la Federación Colombiana de Municipios y coadyuvado por la Unión Temporal, relacionado con la aplicación de los criterios previstos en los documentos CONPES para la determinación y distribución de los excedentes. Al respecto, la Sala concluyó que tales instrumentos no resultaban jurídicamente aplicables al caso, en tanto fueron concebidos para la determinación y distribución de excedentes financieros o utilidades de determinadas entidades del orden nacional, entre ellas establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, categorías dentro de las cuales no se encuentra comprendida la Federación Colombiana de Municipios ni, mucho menos, el SIMIT, que carece de personalidad jurídica y patrimonio autónomo.

En todo caso, aun si en gracia de discusión se acudiera a los criterios contenidos en dichos documentos como referentes técnicos para valorar variables como la liquidez, los activos, los pasivos y los compromisos de la operación, ello no permitiría considerar a la Federación como la “entidad generadora” de los excedentes aquí examinados, pues los recursos que financian el SIMIT no tienen origen en su patrimonio ni corresponden a ingresos propios de aquella, sino que provienen del porcentaje de recursos territoriales cuya percepción y administración le fue atribuida por el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 para atender los costos, gastos, inversiones y demás necesidades justificadas del sistema. Por esa misma razón, la determinación de los excedentes operacionales no depende de la aplicación del régimen previsto en aquellos documentos CONPES, sino de establecer si, una vez atendidas las necesidades justificadas de la implementación, operación, mantenimiento y actualización del SIMIT, permanecieron recursos superiores a los requeridos para el cumplimiento de la función legalmente encomendada.

Con fundamento en lo anterior, y con el propósito de establecer la existencia de tales recursos, la Sala examinó, en primer lugar, las actuaciones de vigilancia fiscal adelantadas por la Contraloría General de la República respecto de la administración y operación del SIMIT. Sobre este aspecto, se advirtió que, si bien dicho órgano de control había practicado distintas auditorías y formulados hallazgos relacionados con la gestión financiera del sistema, en ellas no se efectuó una determinación acumulada de la existencia y cuantía de excedentes operacionales o rendimientos financieros en los términos debatidos en este proceso. Por ello, al contrastar dichos antecedentes con el dictamen pericial practicado en esta instancia, la Sala concluyó que no se trataba de elementos probatorios contradictorios o excluyentes, pues respondían a objetos, períodos y alcances distintos: mientras las actuaciones de control fiscal examinaron aspectos específicos de la gestión del SIMIT y formularon los hallazgos correspondientes a cada ejercicio auditor, la experticia decretada en segunda instancia tuvo como propósito específico reconstruir la información financiera del período analizado y determinar la existencia y cuantía de los excedentes operacionales y rendimientos financieros objeto de controversia.

En consecuencia, la circunstancia de que las auditorías de la Contraloría no hubieran identificado previamente tales valores no permitían inferir su inexistencia, ni desvirtuaba por sí misma las conclusiones alcanzadas mediante la experticia practicada en esta instancia.

A ello se suma que la propia Federación constituyó provisiones para contingencias destinadas a atender el resultado de este proceso, respecto de las cuales el perito explicó que correspondían a recursos reservados, disponibles y mantenidos en cuentas independientes. Si bien su reconocimiento contable obedecía a la necesidad de respaldar una obligación eventual derivada del litigio y, por tanto, no constituye un nuevo excedente operacional que pueda adicionarse nuevamente a los \$55.445.213.328 determinados por la experticia, tampoco puede desconocerse que tales recursos permanecían bajo administración de la Federación y estaban específicamente destinados a atender la contingencia asociada a esta actuación.

Esta precisión resulta relevante porque la provisión constituida para atender la eventual condena no corresponde materialmente a un costo, gasto, inversión o necesidad propia de la implementación, operación, mantenimiento o actualización del SIMIT, sino al reconocimiento contable de una obligación asociada precisamente a la eventual restitución de recursos cuya permanencia bajo administración de la Federación se controvierte en este proceso. De allí que admitir que dicha provisión reduzca el resultado operacional como una partida de gasto y, posteriormente, prescindir por completo de los recursos que la respaldan al momento de determinar la capacidad de cumplimiento produciría un efecto circular: los mismos recursos disminuirían el excedente cuya restitución se analiza y, al mismo tiempo, desaparecerían como fuente disponible para atender la obligación que justificó su constitución.

Por ello, la Sala tampoco puede asumir que la estimación de \$15.002.588.791 efectuada por el perito como disponibilidad de caja represente, por sí sola, la totalidad de los recursos con los que cuenta la Federación para atender la restitución, pues dicha estimación no fue conciliada con los recursos que el propio experto identificó como provisionados, segregados y disponibles en cuentas independientes para atender esta contingencia. Lo anterior no significa sumar automáticamente tales provisiones a los \$15.002.588.791 ni tratarlas como una partida adicional de excedente, pues ello podría conducir a una doble contabilización, sino reconocer que la cifra estimada de caja no agota las fuentes patrimoniales específicamente dispuestas para el cumplimiento de la obligación.

En consecuencia, **los recursos provisionados para atender el resultado de este proceso deberán ser considerados prioritariamente como fuente de cumplimiento de la restitución ordenada, sin que ello comporte reconocerlos como un excedente autónomo ni permitir que su registro contable produzca nuevamente una disminución de las cuantías ya determinadas judicialmente.**

Precisada la existencia y cuantía de los excedentes operacionales y rendimientos financieros, la Sala acogió el criterio desarrollado por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el sentido de que dichos recursos deben retornar a las entidades territoriales de cuyo recaudo provienen, pues conservan la naturaleza territorial de los recursos que les dieron origen y la Federación Colombiana de Municipios no ostenta título jurídico para mantenerlos bajo su administración una

vez atendidos los costos, gastos, inversiones y demás necesidades justificadas para la implementación, operación, mantenimiento y actualización del SIMIT, sin que esta conclusión comporte afectación del debido proceso de las entidades territoriales que no fueron vinculadas individualmente, toda vez que la decisión no reconoce créditos subjetivos previamente determinados ni transforma la acción popular en un proceso de cobro, sino que establece la obligación global de restitución para restablecer el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, mientras que la individualización de las sumas correspondientes a cada entidad se realizará mediante el procedimiento de reconstrucción, liquidación y comunicación previsto en esta providencia, dentro del cual podrán formular las observaciones pertinentes y, una vez reintegrados, los recursos conservarán la destinación legal prevista en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002.

En segundo lugar, y frente al segundo problema jurídico, la Sala no encontró acreditado que la sola utilización de concesionarios para apoyar material, técnica o tecnológicamente la operación del SIMIT comportara una transferencia integral de la función pública atribuida a la Federación, ni que el modelo concesional fuera, por sí mismo, contrario al ordenamiento, asimismo, tampoco se acreditó que una erogación específica hubiera sido pagada dos veces.

Sin embargo, el material probatorio evidenció dificultades para reconstruir integralmente la correspondencia entre determinadas obligaciones remuneradas a los concesionarios, los gastos e inversiones asumidos directamente por la función SIMIT y los activos adquiridos o utilizados para su operación, circunstancia relevante porque todos estos componentes son financiados con los recursos provenientes del porcentaje previsto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002. Ello no significa que la adquisición de bienes, licencias o desarrollos tecnológicos constituya por sí misma una utilización indebida de tales recursos, pues, como se explicó, el porcentaje legal puede destinarse a los costos, gastos, inversiones y demás necesidades justificadas para la implementación, operación, mantenimiento y actualización del sistema, sino que exige contar con información suficiente para establecer la finalidad concreta atendida con cada erogación y su correspondencia con las prestaciones ya remuneradas mediante los contratos de concesión.

Por esa razón, aun cuando no se declara la existencia de un doble pago respecto de una erogación determinada, la protección del patrimonio público exige establecer mecanismos de trazabilidad que permitan verificar que una misma necesidad operacional no sea financiada concurrentemente mediante la remuneración de un concesionario y, al mismo tiempo, mediante gastos o inversiones asumidos directamente por la función SIMIT, así como identificar, respecto de los bienes, equipos, licencias y desarrollos tecnológicos financiados con estos recursos, su costo, fuente de financiación, registro contable y patrimonial, utilización efectiva, depreciación o amortización y vida útil, sin que dicho análisis se extienda a definir la titularidad jurídica de tales bienes ni la procedencia, alcance o efectos de su eventual devolución, transferencia o reversión, pues estos aspectos dependen de las estipulaciones de cada negocio jurídico y de las controversias que puedan surgir con ocasión de su ejecución, terminación o liquidación, cuestiones que, si bien fueron advertidas a partir del dictamen pericial practicado, no integran el objeto de decisión de esta acción popular ni pueden ser resueltas respecto de terceros que no fueron vinculados al proceso; máxime cuando tampoco se acreditó que tales circunstancias hubieran

configurado, por sí mismas, una irregularidad contractual con entidad suficiente para comprometer los derechos colectivos invocado.

En tercer lugar, la Sala concluye que no se acreditó una duplicación injustificada del gasto entre el SIMIT y el RUNT, pues, aunque ambos sistemas concurren sobre determinada información relacionada con multas y sanciones de tránsito, cumplen funciones legalmente diferenciadas y se encuentran articulados mediante mecanismos de suministro, contraste y verificación de información.

En particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, al negar en sentencia de 5 de mayo de 2016 las pretensiones de nulidad formuladas contra la Resolución 000584 de 2010, reconoció que el RUNT no se alimenta exclusivamente del SIMIT y que la información suministrada por este opera como complemento y parámetro de control respecto de aquella reportada directamente por los organismos de tránsito, de tal forma que la coexistencia de las plataformas, la coincidencia parcial de sus datos y los costos asociados a su funcionamiento no permiten, sin la identificación de una actividad o erogación concreta sufragada paralela e innecesariamente, concluir que exista duplicación funcional o económica entre ambos sistemas.

En consecuencia, se revocará la orden impartida al Ministerio de Transporte para promover la unificación del SIMIT y el RUNT, pues del marco normativo vigente no se desprende la obligación de absorber un sistema en el otro y la prueba recaudada tampoco permite sustentar judicialmente una medida de esa naturaleza; así como el exhorto al Congreso de la República a efectos de que regule el Sistema de Información de Multas y Sanciones cuando este ya se encuentra regulado por la Ley 769 de 2002 y la Resolución 000584 de 2010, y si bien el órgano legislativo conserva competencia para determinar un nuevo modelo, lo cierto es que ante la ausencia de vulneración de los derechos colectivos que causa la existencia de los dos sistemas resulta innecesaria la orden en cuestión.

3.4.6 Alcance de las medidas impuestas

A partir de estas conclusiones, las medidas de protección tendrán dos finalidades complementarias. La primera será restitutoria y estará dirigida a hacer retornar a las entidades territoriales los excedentes operacionales y rendimientos financieros que permanecieron bajo administración de la Federación una vez atendidos los costos, gastos, inversiones y demás necesidades justificadas para la implementación, operación, mantenimiento y actualización del SIMIT. La segunda será preventiva y tendrá por objeto establecer reglas permanentes de trazabilidad financiera, contractual y patrimonial que permitan verificar la destinación de los recursos y evitar que una misma necesidad operacional sea financiada de manera concurrente o que se destinen recursos públicos a bienes o desarrollos respecto de los cuales no pueda establecerse su costo, fuente de financiación, utilización efectiva y tratamiento contable y patrimonial.

Ahora bien, la restitución de los recursos no comporta la obligación de efectuar un desembolso inmediato por la totalidad de las sumas determinadas en esta providencia, ni exige la enajenación, liquidación o disposición de los bienes y activos que resulten necesarios para garantizar la continuidad de la operación del SIMIT. Precisamente, las medidas que se adoptarán contemplan una etapa previa

de reconstrucción e individualización del origen territorial de los recursos y un procedimiento posterior de restitución, que deberá ejecutarse de manera progresiva dentro de los plazos señalados, utilizando prioritariamente los recursos que actualmente se encuentren segregados, reservados o provisionados para atender el resultado de este proceso, sin comprometer la continuidad de la función pública encomendada.

Para cumplir la primera finalidad, la Federación deberá realizar, **dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria**, una auditoría especial financiera, contable, contractual y patrimonial.

a.) Su primer componente deberá reconstruir el origen territorial de los excedentes y rendimientos correspondientes al período 2002-2025, identificar la participación de cada entidad territorial y determinar la suma que le corresponda recibir, sin reabrir ni disminuir las cuantías globales establecidas judicialmente ni compensarlas con déficits, resultados negativos, provisiones u otros conceptos. Los excedentes serán actualizados individualmente desde el cierre de cada vigencia y los rendimientos financieros desde el 31 de diciembre de 2025 hasta su efectivo reintegro.

Para tal efecto, deberá acudirse, en primer lugar, a la información que permita establecer directamente el origen de los recursos en cada vigencia, incluidos los registros de recaudo, transferencia y dispersión, los movimientos y soportes de las cuentas bancarias utilizadas para la operación, la información suministrada por los organismos de tránsito y aquella que repose en los operadores, concesionarios o demás fuentes disponibles y, cuando agotada razonablemente dicha información no sea posible efectuar la individualización directa respecto de una determinada vigencia o período, deberá emplearse una metodología subsidiaria, objetiva y verificable que permita estimar la participación territorial a partir del promedio de participación que corresponda a cada entidad territorial durante un período de cinco (5) años respecto del cual exista información completa y verificable, procurando que dicho período sea el más próximo a la vigencia cuya información deba reconstruirse; la auditoría deberá dejar constancia de las fuentes utilizadas, las limitaciones encontradas y los criterios aplicados, sin que la ausencia o insuficiencia parcial de información histórica pueda, por sí sola, impedir la ejecución de la medida ni modificar las cuantías globales determinadas en esta providencia; finalmente, los excedentes serán actualizados individualmente desde el cierre de cada vigencia y los rendimientos financieros desde el 31 de diciembre de 2025 hasta su efectivo reintegro.

b.) El segundo componente de esa auditoría deberá reconstruir la trazabilidad contractual y patrimonial de la operación del SIMIT. Para ello, respecto de los contratos vigentes y de la información histórica razonablemente disponible de los contratos terminados o liquidados, deberá contrastarse cada obligación, prestación e inversión remunerada al concesionario con los gastos, adquisiciones y contratos asumidos directamente por la función SIMIT sobre materias iguales o semejantes, indicando su objeto, valor, fuente de financiación, obligación contractual con el propósito de establecer si las erogaciones asumidas directamente por la función SIMIT correspondieron a prestaciones distintas o complementarias de aquellas remuneradas mediante los contratos de concesión o si existen coincidencias que requieran una verificación adicional.

La auditoría comprenderá igualmente un inventario individualizado de los bienes, equipos, licencias, desarrollos tecnológicos y demás activos utilizados o financiados para la operación del SIMIT, que permita establecer, entre otros elementos, su valor y fecha de adquisición, fuente de financiación, relación contractual con la cual se encuentren vinculados, registro contable y patrimonial, ubicación, tenencia o utilización dentro de la operación, período efectivo de uso, mantenimiento y actualización, depreciación o amortización acumulada, vida útil remanente y utilidad económica y tecnológica. Esta verificación tendrá exclusivamente fines de trazabilidad de los recursos públicos y no comportará determinación acerca de la titularidad jurídica de los bienes, la procedencia o alcance de su devolución, transferencia o reversión, ni de las obligaciones o responsabilidades derivadas de los respectivos contratos de concesión.

Con base en el componente territorial de la auditoría, la Federación deberá adoptar **dentro de los tres (3) meses siguientes** un protocolo de restitución que individualice la suma correspondiente a cada entidad territorial, su actualización, las vigencias consideradas y la metodología y porcentaje de participación empleados. El protocolo será comunicado individualmente a sus beneficiarios para que puedan formular observaciones respecto de su individualización o liquidación, sin reabrir la cuantía global establecida por la Sala ni suspender la restitución de los valores no controvertidos. Los recursos actualmente segregados, reservados o provisionados para atender el resultado del proceso deberán aplicarse prioritariamente a estas restituciones.

La protección no se agotará en la restitución de los valores históricos ya que la Federación deberá establecer, dentro del ámbito de las competencias y obligaciones que le corresponden como administradora del SIMIT, un procedimiento permanente de gestión financiera, contractual y patrimonial que exija, antes de realizar gastos directos en software, hardware, licencias, desarrollos, mantenimiento, servicios tecnológicos u otros componentes semejantes a los comprendidos en una concesión vigente, identificar la obligación contractual relacionada y justificar técnica y económicamente que la nueva erogación corresponde a una necesidad distinta o complementaria. Asimismo, la estructuración de los contratos deberá permitir diferenciar las obligaciones del concesionario de las que permanezcan a cargo directo de la función, identificar la remuneración asociada a cada prestación, establecer una adecuada distribución de riesgos y garantías y prever mecanismos efectivos de supervisión e indicadores verificables de desempeño, costo y resultado.

La duración de los contratos deberá sustentarse en las condiciones técnicas y económicas de cada negocio, incluidas las inversiones requeridas, su recuperación o amortización, la vida útil de los activos, los ciclos de actualización tecnológica y las condiciones de competencia. Cuando su plazo exceda de cinco (5) años, deberá existir una justificación técnica y económica reforzada y preverse mecanismos periódicos de revisión que permitan verificar durante su ejecución la permanencia de las condiciones de eficiencia, competencia, actualización tecnológica, relación costo-beneficio y recuperación de las inversiones que sustentaron dicho término.

Lo anterior no comportará la modificación judicial de las obligaciones pactadas en los contratos de concesión vigentes ni la imposición de obligaciones directas a terceros que no hayan sido parte de esta actuación.

Por su parte, teniendo en cuenta que la Contraloría General de la República, que ya ha ejercido vigilancia fiscal sobre la administración y operación del SIMIT, recibirá copia de la providencia y de la auditoría para que, dentro de su autonomía, valore las actuaciones de control fiscal que correspondan respecto de la trazabilidad de los recursos, la contratación, los activos y las inversiones; asimismo, se adoptarán las determinaciones previstas respecto de la Auditoría General de la República y se integrará el comité de verificación contemplado en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, con participación de las partes, el Ministerio Público y la Contraloría General, dentro del ámbito propio de sus competencias.

Finalmente, se revocará la orden general de rendición de cuentas impuesta por el *a quo*, pues las medidas específicas de auditoría, restitución, trazabilidad financiera, contractual y patrimonial y seguimiento adoptadas en esta instancia permiten responder de manera más precisa a las situaciones identificadas, sin perjuicio de los deberes permanentes de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control que corresponden a la Federación por el ejercicio de la función pública y la administración de recursos públicos.

3.4.6. Condena en costas

Finalmente, no habrá lugar a imponer condena en costas a ninguna de las partes, en atención a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, para que proceda tal declaratoria es necesario que se compruebe la temeridad o mala fe, aspectos que no se acreditan en el presente caso.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el numeral primero de la sentencia de 11 de enero de 2018, corregida y aclarada mediante providencia de 25 de enero de 2018, proferida por el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

SEGUNDO. - REVOCAR el numeral segundo de la sentencia respecto la orden impartida al Ministerio de Transporte para hacer uso de su iniciativa legislativa con el propósito de procurar la unificación del Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito —SIMIT— y el Registro Único Nacional de Tránsito —RUNT— y el exhorto efectuado al Congreso de la República, conforme los motivos anteriormente expuestos.

TERCERO.- MODIFICAR el numeral tercero de la sentencia apelada, el cual quedará así:

“(…) TERCERO. - DECLARAR que la Federación Colombiana de Municipios vulneró el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público por la conservación de los excedentes operacionales y rendimientos financieros generados con los recursos destinados a la administración del Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito —SIMIT—, en los términos expuestos en esta providencia.

Para restablecer el derecho colectivo vulnerado y prevenir nuevas afectaciones al patrimonio público, **ORDENAR** a la Federación Colombiana de Municipios:

(i) Realizar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, una auditoría especial financiera, contable, contractual y patrimonial, que comprenderá dos componentes.

El primer componente estará dirigido a reconstruir e individualizar, para cada vigencia comprendida entre 2002 y 2025, el origen territorial de los recursos que dieron lugar a los excedentes operacionales y rendimientos financieros determinados en esta providencia, establecer la participación correspondiente a cada entidad territorial y determinar la suma que deba serle restituida.

Para tal efecto, deberán agotarse, en primer lugar, las fuentes que permitan establecer directamente el origen territorial de los recursos en cada vigencia, incluidos los registros de recaudo, transferencia y dispersión, los movimientos y soportes de las cuentas bancarias utilizadas para la operación, la información suministrada por los organismos de tránsito y aquella que repose en los operadores, concesionarios o demás fuentes razonablemente disponibles. Cuando, agotada dicha información, no sea posible efectuar la individualización directa respecto de una determinada vigencia o período, deberá emplearse una metodología subsidiaria, objetiva y verificable, tomando como referencia el promedio de participación correspondiente a cada entidad territorial durante un período de cinco (5) años respecto del cual exista información completa y verificable, procurando que dicho período sea el más próximo a la vigencia que deba reconstruirse.

La auditoría dejará constancia de las fuentes utilizadas, las limitaciones encontradas y los criterios empleados, sin que la ausencia o insuficiencia parcial de información histórica pueda, por sí sola, impedir la ejecución de la medida ni modificar las cuantías globales determinadas judicialmente.

Para la individualización territorial deberán tomarse como base los excedentes operacionales por \$55.445.213.328 y los rendimientos financieros por \$29.307.370.712 establecidos en esta providencia, valores cuya existencia y cuantía global no podrán ser reabiertas, modificadas o disminuidas mediante compensaciones con déficits, resultados negativos, provisiones u otros conceptos que impliquen efectuar nuevamente operaciones destinadas a reducir las sumas judicialmente determinadas.

Para efectos de la actualización monetaria, los excedentes operacionales serán actualizados individualmente por cada vigencia conforme a la

variación del Índice de Precios al Consumidor –IPC– certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, desde el cierre de la respectiva anualidad y hasta su efectivo reintegro. La suma consolidada de \$29.307.370.712 correspondiente a rendimientos financieros será actualizada desde el 31 de diciembre de 2025 y hasta la fecha de su efectivo reintegro.

El segundo componente estará dirigido a reconstruir la trazabilidad contractual y patrimonial de los recursos destinados a la operación del SIMIT. Comprenderá los contratos de concesión vigentes y, respecto de aquellos terminados o liquidados, la información histórica razonablemente disponible y susceptible de verificación, sin que dicho ejercicio comporte reabrir su liquidación, desconocer situaciones jurídicas consolidadas o definir derechos u obligaciones contractuales de terceros que no hicieron parte de esta actuación.

Para tal efecto, la Federación deberá identificar las actividades, prestaciones e inversiones comprendidas en la remuneración de cada concesionario y contrastarlas con los gastos, adquisiciones, inversiones y contratos asumidos directamente por la función SIMIT sobre materias de igual o semejante naturaleza, indicando su objeto, valor, fuente de financiación y obligación contractual relacionada, con el propósito de establecer si las erogaciones asumidas directamente correspondieron a prestaciones distintas o complementarias de aquellas remuneradas mediante los contratos de concesión o si existen coincidencias que requieran una verificación adicional.

Cuando los contratos hubieren distribuido porcentajes de los recursos destinados a la administración del SIMIT entre el concesionario y la función administrada directamente por la Federación, la auditoría deberá establecer la destinación material de los recursos que permanecieron bajo administración de esta última, sin que resulte suficiente la sola identificación contable de su distribución o giro.

La auditoría comprenderá igualmente un inventario individualizado de los bienes, equipos, licencias, desarrollos tecnológicos y demás activos utilizados o financiados para la operación del SIMIT, que permita establecer, entre otros elementos, su identificación, valor y fecha de adquisición o desarrollo, fuente de financiación, relación contractual con la cual se encuentren vinculados, registro contable y patrimonial, ubicación, custodia, tenencia o utilización dentro de la operación, período efectivo de uso, condiciones de mantenimiento y actualización, depreciación o amortización acumulada, vida útil remanente y utilidad económica y tecnológica.

Esta verificación tendrá exclusivamente fines de trazabilidad de los recursos públicos y no comportará determinación acerca de la titularidad jurídica de los bienes, la procedencia, alcance o efectos de su devolución, transferencia o reversión, ni de las obligaciones o responsabilidades derivadas de los respectivos contratos de concesión.

(ii) Dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento del término previsto para la auditoría, adoptar un protocolo de restitución que consolide los resultados correspondientes al primer componente e individualice, respecto de cada entidad territorial, el valor que le corresponde recibir por concepto de excedentes operacionales y rendimientos financieros, su actualización, las vigencias consideradas, la metodología empleada y el porcentaje de participación aplicado.

Dentro de ese mismo término, el protocolo deberá ser comunicado individualmente a cada entidad territorial beneficiaria, acompañado de la información necesaria para verificar la metodología utilizada, el porcentaje de participación asignado, las vigencias correspondientes y el valor objeto de restitución, permitiéndole formular observaciones respecto de su individualización o liquidación, sin que aquellas comporten la reapertura de la existencia o cuantía global de los valores establecidos por esta Sala ni suspendan la restitución de los valores que no sean objeto de controversia.

En dicha comunicación deberá precisarse que los recursos restituidos conservarán la destinación legal correspondiente a los recursos provenientes de multas y sanciones de tránsito y, por tanto, deberán ser aplicados por las entidades territoriales a los planes y proyectos del sector movilidad, de conformidad con el artículo 160 de la Ley 769 de 2002 y las demás normas presupuestales aplicables.

(iii) Efectuar el reintegro de las sumas correspondientes a cada entidad territorial, junto con su actualización monetaria, en un término que no podrá exceder de un (1) año contado a partir de la respectiva comunicación individual, sin que la presentación o trámite de observaciones pueda extender dicho término ni suspender la restitución de los valores que no sean objeto de controversia.

(iv) Aplicar prioritariamente al cumplimiento de las restituciones los recursos específicamente segregados, reservados o provisionados para atender la contingencia derivada de este proceso, hasta concurrencia del monto que corresponda a dicha finalidad, sin que aquellos constituyan un excedente adicional ni puedan ser nuevamente descontados de las cuantías determinadas en esta providencia.

El cumplimiento de la restitución se efectuará conforme a las etapas y términos previstos en esta sentencia y no comportará, por sí mismo, la obligación de enajenar, liquidar o disponer de los bienes y activos que resulten necesarios y debidamente justificados para garantizar la continuidad de la operación del SIMIT.

El reconocimiento contable de las obligaciones derivadas del cumplimiento de esta providencia deberá efectuarse conforme a las normas aplicables, sin que las provisiones o apropiaciones que eventualmente deban registrarse para ese efecto puedan ser utilizadas para disminuir nuevamente las cuantías judicialmente determinadas o para generar un nuevo efecto reductor sobre los excedentes objeto de restitución.

(v) Acreditar ante el Juzgado Diecinueve Administrativo del Circuito de Bogotá el cumplimiento de las anteriores etapas dentro de los respectivos términos. Para ello, al vencimiento de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria allegará la auditoría especial y sus soportes; dentro de los tres (3) meses siguientes acreditará la adopción y comunicación del protocolo a las entidades territoriales y, a medida que se efectúen los reintegros y, en todo caso, antes del vencimiento del término máximo de un (1) año contado desde cada comunicación individual, aportará los documentos que acrediten el pago efectivo de las sumas correspondientes.

(vi) Adoptar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, un procedimiento interno permanente de gestión financiera, contractual y patrimonial de los recursos destinados a la administración del SIMIT, mediante el cual pueda establecerse al cierre de cada anualidad la totalidad de los recursos percibidos con fundamento en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, los costos, gastos, inversiones y demás necesidades presentes o plurianuales necesarias y debidamente justificadas para la implementación, operación, mantenimiento y actualización del sistema, así como los excedentes operacionales y rendimientos financieros que, una vez atendidas aquellas, resulten susceptibles de restitución.

Dicho procedimiento deberá permitir identificar el origen territorial de los recursos y evitar que los saldos excedentarios permanezcan indefinidamente bajo administración de la Federación con fundamento en necesidades futuras genéricas o indeterminadas, sin perjuicio de que puedan considerarse compromisos, inversiones y requerimientos de mediano o largo plazo cuya necesidad para la continuidad, actualización o adecuado funcionamiento del SIMIT se encuentre concreta, técnica y económicamente sustentada.

Lo anterior no modifica el porcentaje del diez por ciento (10 %) previsto por el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 ni impide que la Federación perciba y administre su totalidad para atender las necesidades justificadas de la función legalmente encomendada.

(vii) Incorporar en el procedimiento previsto en el numeral anterior mecanismos de trazabilidad dirigidos a prevenir la financiación concurrente de una misma necesidad operacional, de manera que antes de efectuar adquisiciones directas de software, hardware, licencias, desarrollos, mantenimiento, servicios tecnológicos, bienes u otros componentes de naturaleza semejante a los comprendidos dentro de una concesión vigente, se identifique la obligación contractual relacionada y se deje constancia técnica, económica y documental acerca de que la nueva erogación corresponde a una prestación distinta o complementaria de aquella remunerada al concesionario.

En la estructuración de nuevos contratos, así como en las modificaciones, adiciones o prórrogas que legalmente resulten procedentes, deberán diferenciarse con claridad las obligaciones asumidas por los concesionarios de aquellas que permanezcan directamente a cargo de la función, identificarse la remuneración asociada a cada prestación y la destinación material de los recursos que continúen bajo administración directa de la

Federación, así como establecerse una adecuada distribución de riesgos, garantías suficientes y proporcionales, mecanismos efectivos de supervisión o interventoría e indicadores verificables de desempeño, costo y resultado.

La duración de los contratos que se estructuren con posterioridad a esta providencia deberá encontrarse sustentada en las condiciones técnicas y económicas de cada negocio, incluidas las inversiones requeridas, su recuperación o amortización, la vida útil de los activos, los ciclos de actualización tecnológica y las condiciones de competencia. Cuando el plazo proyectado exceda de cinco (5) años, deberá existir una justificación técnica y económica reforzada que explique las razones por las cuales dicho término resulta necesario para alcanzar en condiciones de eficiencia la finalidad perseguida y deberán incorporarse mecanismos periódicos de revisión que permitan verificar, durante su ejecución, la permanencia de las condiciones técnicas, económicas y tecnológicas que justificaron el plazo, así como la relación entre los recursos públicos comprometidos y los resultados efectivamente obtenidos.

(viii) Adoptar mecanismos permanentes de identificación y control de los bienes, equipos, licencias, desarrollos tecnológicos y demás activos adquiridos o financiados con recursos destinados al SIMIT, que permitan establecer desde su incorporación a la operación su identificación, valor, fecha y fuente de financiación, registro contable y patrimonial, relación contractual, ubicación, responsable de su custodia o utilización, condiciones de mantenimiento y actualización, depreciación o amortización, vida útil y utilidad económica y tecnológica, de manera que pueda efectuarse un seguimiento verificable a la utilización de los recursos públicos comprometidos en su adquisición o desarrollo.

Las órdenes contenidas en los numerales (vi), (vii) y (viii) tienen carácter preventivo y no comportan la declaración de ilegalidad de los contratos de concesión celebrados por la Federación Colombiana de Municipios, la modificación judicial de contratos vigentes ni la existencia judicialmente establecida de un doble pago respecto de una erogación determinada, sino que están dirigidas a corregir las deficiencias de trazabilidad advertidas y a prevenir eventuales afectaciones al patrimonio público.

En particular, las medidas de auditoría, trazabilidad e inventario recaen sobre la gestión de los recursos públicos a cargo de la Federación Colombiana de Municipios y no imponen obligaciones directas a los concesionarios u otros terceros que no hayan sido parte de esta actuación, ni habilitan a la Federación, al juez de cumplimiento o al comité de verificación para definir dentro de esta acción la titularidad jurídica de los activos, la procedencia o alcance de su devolución, transferencia o reversión, el incumplimiento de obligaciones contractuales o cualquier otra controversia cuya resolución corresponda a las partes del respectivo negocio jurídico y a su juez natural o mecanismo de solución de controversias.”(...)

CUARTO. - REVOCAR el numeral cuarto de la sentencia apelada, relativo a la obligación general de rendición de cuentas impuesta a la Federación Colombiana de Municipios, sin perjuicio de las obligaciones de transparencia, acceso a la

información y control que le correspondan por el ejercicio de la función pública legalmente atribuida.

QUINTO. - ORDENAR a la Contraloría General de la República que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales de vigilancia y control fiscal, efectúe seguimiento a la administración de los recursos públicos destinados al funcionamiento del SIMIT y, en los ejercicios de control que adelante respecto de la Federación Colombiana de Municipios, valore especialmente la trazabilidad entre las obligaciones remuneradas a los concesionarios y los gastos e inversiones asumidos directamente por la función SIMIT, la destinación de los recursos que permanezcan bajo administración directa de la Federación, el registro, financiación, custodia, utilización, depreciación o amortización de los activos adquiridos o financiados con dichos recursos y el cumplimiento de las medidas de restitución y control permanente dispuestas en esta providencia, sin que esta orden comporte pronunciamiento sobre la titularidad, devolución, transferencia o reversión de bienes vinculados a los contratos de concesión ni predetermine el resultado de las actuaciones fiscales que, en ejercicio de su autonomía, corresponda adelantar.

SEXTO.- EXHORTAR a la Auditoría General de la República para que, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales de vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales, valore la incorporación de los aspectos identificados en esta providencia dentro de los mecanismos de evaluación y seguimiento que resulten procedentes, particularmente en cuanto al control fiscal sobre recursos provenientes de multas y sanciones de tránsito, su contratación, administración, destinación y los activos financiados con tales recursos.

SÉPTIMO. - CONFORMAR un comité para la verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia, en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por las partes, la Procuraduría General de la Nación, en representación del Ministerio Público; la Contraloría General de la República, en atención a la naturaleza de los recursos públicos objeto de restitución.

El comité efectuará seguimiento al cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en esta providencia para la realización de la auditoría especial financiera y contable, contractual y patrimonial junto con la adopción y comunicación del protocolo de restitución, el efectivo reintegro de los excedentes operacionales y rendimientos financieros a las entidades territoriales y la implementación del procedimiento permanente aplicable a partir de la vigencia fiscal 2026, para lo cual podrá requerir a la Federación Colombiana de Municipios los informes y soportes necesarios para verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas, en el que la Contraloría, en el ámbito de sus competencias, efectuará el seguimiento y verificación de dichas actuaciones.

La actuación del comité se limitará a la verificación del cumplimiento de las medidas de protección colectiva dispuestas en esta providencia y no comprenderá la resolución de controversias individuales, contractuales o patrimoniales, ni la definición de derechos u obligaciones de terceros que no hayan sido parte de esta actuación.

OCTAVO.- EXHORTAR a las entidades territoriales que resulten beneficiarias de la restitución de los excedentes operacionales y rendimientos financieros ordenada en esta providencia para que, una vez recibidos dichos recursos y efectuadas las incorporaciones presupuestales a que haya lugar, los destinen a la ejecución de los planes y proyectos del sector movilidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002 y las demás normas presupuestales aplicables.

NOVENO.- NEGAR la solicitud de reconocimiento del incentivo económico formulada por el Distrito Capital, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO.- CONFIRMAR en lo demás la sentencia apelada, en cuanto no resulte incompatible con las modificaciones y revocatorias dispuestas en esta providencia.

DÉCIMO PRIMERO.- ABSTENERSE de condenar en costas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO SEGUNDO.- Ejecutoriada esta providencia, DEVUÉLVASE el expediente al juzgado de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI por los Magistrados integrantes de la Sala de decisión, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA y goza de plena validez conforme al artículo 7 de la Ley 527 de 1999.