

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA

**MAGISTRADA PONENTE DRA. BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

Neiva, quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)

<b>Ref. Expediente</b>	<b>:</b>	<b>41 001 33 33 002-2013-00458-02</b>
<b>Demandante</b>	<b>:</b>	<b>JULIO MARIO RUEDA CELIS</b>
<b>Demandado</b>	<b>:</b>	<b>MUNICIPIO DE NEIVA – SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y OTROS</b>
<b>Asunto</b>	<b>:</b>	<b>DEVOLUCIÓN DE PAGOS COMPARENDO</b>
<b>Acta</b>	<b>:</b>	<b>18</b>

### NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

#### OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a decidir sobre los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada, esto es la Federación Colombiana de Municipios, Policía Nacional y Municipio de Neiva en contra la sentencia proferida el 17 de febrero de 2017, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva, que **accedió** a las pretensiones de la demanda.

#### I. ANTECEDENTES

##### 1. Demanda

##### 1.1. Pretensiones

El señor Julio Mario Rueda Celis, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo del 138 CPACA,

presentaron demanda contra el Municipio de Neiva – Secretaría de Movilidad, con el fin que se acceda a las siguientes pretensiones<sup>1</sup>:

*" PRIMERO, LA NULIDAD de la Resolución número 084 del 15 de enero de 2013 por medio de la cual se resuelve el proceso contravencional No. 084, sancionando al señor JULIO MARIO RUEDA CELIS; así como de la Resolución No. 006 del 13 de marzo de 2013, por medio de la cual se desató desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra la primera; expedidas por la Secretaría de Movilidad, de la ALCALDÍA DE NEIVA.*

*SEGUNDO. EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, generando la devolución de los dineros cancelados por la sanción impuesta y/o exoneración del pago de la misma, así como se ordene a las entidades competentes eliminar el histórico del Registro Nacional de Infracciones, los comparendos y sanciones impuestas.*

## **1.2. Hechos<sup>2</sup>**

La anterior solicitud se sustenta en los siguientes supuestos fácticos:

1.2.1. El vehículo con número de matrícula CGO-551 es de propiedad de la sociedad EQUIRENT S.A, cuyo objeto social es el arrendamiento de vehículos o el Renting.

1.2.2 La empresa EQUIRENT S.A celebró el contrato No. 5210870 del 6 de mayo de 2011 con ECOPETROL S.A, cuyo objeto fue el servicio de arrendamiento de vehículos automotores livianos para uso del personal de ECOPETROL S.A a nivel nacional y administración de dicha flota, durante las vigencias 2011 a 2015.

1.2.3 En desarrollo del anterior objeto contractual, ECOPETROL entregó el vehículo de placas CGO-551 al señor Julio Mario Rueda Celis para su movilización de acuerdo a sus funciones dentro de la empresa.

1.2.4 El 10 de septiembre de 2012 el Agente de Policía de Carreteras con número de placa 52901 expidió la orden de comparendo No. 9999999900001028532 en contra del señor Julio Mario Rueda Celis, quien

---

<sup>1</sup>Folio 3

<sup>2</sup>Folio 3 a 5.

conducía el vehículo con placas CGO-551.

1.2.5 La orden de comparendo describió la infracción contenida en el literal d) del numeral 12 del artículo 131 del Código Nacional de Transito, el cual señaló:

*"Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días, y por tercera vez cuarenta días"*

1.2.6 De acuerdo al anterior comparendo el señor Julio Mario Rueda Celis acudió a la audiencia pública de que trata el artículo 135 del Código Nacional de Tránsito celebrada el 9 de octubre de 2012, en la cual el demandante señaló que *"él utilizaba el vehículo para su servicio particular, para desarrollar sus funciones como EMPLEADO de la entidad ECOPETROL , y que no utiliza el vehículo para el transporte de personas , y tampoco cobra por el transporte del mismo, utilizando el vehículo de acuerdo a su licencia de tránsito, que es de servicio particular, otorgando poder al suscrito para el tramite pertinente."*

1.2.7 El 26 de octubre de 2012 se realizó la audiencia de pruebas, la cual finalizó con las alegaciones del demandante.

1.2.8 Mediante Resolución No. 84 del 15 de enero de 2013 el Inspector de tránsito adscrito a la Secretaría de Movilidad de Neiva, resolvió:

*"PRIMERO: SANCIONAR al señor(a) JULIO MARIO RUEDA CELIS, identificado(a) con el número de cedula 91.220.318 a pagar la suma de \$566.700, como lo dispone el Código de infracción No. D12.*

*SEGUNDO: NOTIFICADO en estrados atendiendo lo dispuesto en el artículo 139 de la ley 769 de 2002, indicando que contra la presente diligencia procede los recursos de reposición y apelación. (Artículo 142 ley 769 de 2002).*

*TERCERO: La presente resolución adquiere firmeza una vez notificada y agotada la vía gubernativa".*

1.2.9 Contra la anterior decisión el actor presentó recurso de reposición y en subsidio apelación.

1.2.10 Mediante Resolución No. 6 del 13 de Marzo de 2013, la Secretaría de Movilidad de Neiva resolvió el recurso de apelación interpuesto, en el sentido de confirmar el acto administrativo que impuso la sanción.

### **1.3. Fundamentos de Derecho<sup>3</sup>**

El apoderado de la parte actora invocó como normas violadas los artículos 1º, 2º, 24, 25, 26, 333, 334 de la Constitución Política y Código Nacional de Transito, ley 105 de 1993, ley 336 de 1996, Código Contencioso Administrativo, Código de Procedimiento Civil, Código de Comercio, Código Civil, Resolución 3027 del 26 de Julio de 2010.

En desarrollo del concepto de violación, señaló que el contrato de renting o arrendamiento es un negocio jurídico en virtud del cual una persona jurídica se obliga a transferir a otra, denominada Arrendatario, la tenencia y el disfrute pacífico de uno o más bienes determinados, adicionando la prestación de unos servicios previamente definidos entre las partes, por el tiempo convenido y a cambio de un precio en dinero, así las cosas, la empresa de renting, otorga el derecho de uso y goce sobre bienes muebles, no consumibles y productivos, como puede ser los vehículos.

De otro lado, manifestó que el contrato de transporte es un acto por medio del cual una de las partes se obliga para con la otra, a cambio de un precio, a conducir de un lugar a otro personas o cosas, por determinado medio.

Indicó que el transporte de personas puede realizarse por dos medios, el primero por transporte público ya sea individual, colectivo o especial, y el segundo con la utilización de un vehículo particular, accediendo a su uso y goce mediante compraventa u otro negocio jurídico como puede ser el

---

<sup>3</sup> Folios 5 a 10

arrendamiento o Renting.

Manifestó que en virtud del contrato celebrado entre EQUIRENT S.A y ECOPETROL se otorgó la tenencia del vehículo CGO-551 al demandante para su circulación en los términos del artículo 24 de la Constitución Política, derecho que se ejerce a través del tránsito o transporte.

Aclaró que el término tránsito es la movilización de personas, animales o vehículos por una vía pública o privada abierta al público, y el transporte es el traslado de los mismos de un punto a otro.

Sostuvo que en el presente caso se habla del concepto de transporte, el cual puede ser particular o público, los cuales se diferencian por la circunstancia de la remuneración de este último, *"es decir tiene la concepción del cobro de un servicio, y para lo cual se requiere que este servicio sea prestado solo a través de empresas habilitadas para la prestación del servicio con vehículos públicos y tiene como excepción:*

*El SERVICIO DE TRANSPORTE PRIVADO, pues es la excepción del provecho económico del TRANSPORTE, sin ser empresa de transporte y con vehículos particulares, teniendo como condición indiscutible que los vehículos sean PROPIOS.*

*Por eso, para nuestra circulación o movilización tenemos dos opciones:*

- 1. En el ámbito de las relaciones privadas al amparo del derecho a la libre circulación o movilización (art. 24 de la C. N.).*
- 2. En ejercicio de la libertad de realización de actividades económicas y de iniciativa privada con el propósito de obtener un beneficio por la prestación del servicio (art. 333 de la C. N.).*

Manifestó que el transporte privado se desarrolla "*especialmente en vehículos automotores, bajo la modalidad de LEASING o bajo la modalidad de RENTING, es decir, para movilizarme en ejercicio de autonomía privada puedo celebrar cualquier contrato privado que me permita tener acceso a un medio de transporte*".

Adujo que servicio de transporte, se desarrolla a través de un contrato de transporte regulado por el artículo 5 de la Ley 336 de 1996, que estableció la posibilidad de poder desarrollar dicha industria mediante la figura del transporte privado, al respecto, la base normativa indicó que el servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas. En tal caso los vehículos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte, pero cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público.

Afirmó que ECOPETROL S.A, no desarrolla el servicio de transporte privado, ya que no tiene un beneficio económico por proveer un vehículo para el transporte del demandante, por el contrario, asume un costo de arrendamiento por el equipo, demostrándose con el contrato allegado que lo que realizó el conductor del vehículo a quien se le impuso el comparendo es conducir el vehículo asignado para su propia movilización, dentro el ámbito privado; sin que se desarrollara un servicio transporte, siendo con ello suficiente para exonerarlo de la sanción.

Indicó que los actos administrativos acusados adolecen de falsa motivación, toda vez que en la sanción impuesta al demandante se indicó que conducía un vehículo desarrollando la actividad de servicio público de transporte, por lo que se concluyó que se le había dado una destinación diferente al vehículo;

cuando lo cierto es, que se estaba ejerciendo un transporte privado en los términos del artículo 2 del Código Nacional de Tránsito.

Señaló que el vehículo de servicio particular estaba satisfaciendo la necesidad privada de movilización del actor, ya que este no lo estaba utilizando como vehículo de servicio público.

Manifestó que la entidad competente para imponer la sanción debe ser la Superintendencia de Puertos y Transportes y no la Alcaldía de Neiva, pues se trata de una infracción relacionada con el Transporte.

*Expuso que "NO se encontraban plenamente probadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la imposición del comparendo, está claro de acuerdo a lo anterior, que para poder argumentar que el vehículo de servicio particular, estaba siendo utilizado para un servicio diferente, es decir, de servicio público, las circunstancias de hecho, que el agente debía ratificar, era que el señor conductor transportaba pasajeros y cobraba una tarifa al pasajero por ese transporte, lo cual no ocurrió".*

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

### **2.1. Radicación, admisión y notificación de la demanda**

La demanda fue radicada el 27 de septiembre de 2013 ante los Juzgados Administrativos de Neiva, correspondiéndole al Juzgado Segundo Administrativo de este circuito judicial (fl. 53), despacho judicial que la inadmitió por auto del 3 de octubre de 2013 (fl. 55) al considerar que con la demanda no se allegaron las direcciones de notificaciones y copia de la demanda de forma digital.

Una vez subsanados los yerros anotados, mediante auto del 24 de octubre de 2013 (fl. 63) se admitió la demanda, ordenando notificar personalmente de la misma a la Entidad demandada, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

La diligencia de notificación se realizó el día 23 de mayo de 2014 (fls. 68 a 70).

## **2.2.- Contestaciones de la demanda**

### **2.2.1 Alcaldía de Neiva**

El apoderado del ente territorial por medio de escrito de fecha 18 de junio de 2014 (fl. 71 a 94) se pronunció sobre los hechos y se opuso a las pretensiones.

Indicó que al actor se le impuso el comparendo referido debido a que este estaba conduciendo un vehículo de servicio particular, como si se tratara de un servicio público, sin la debida autorización, teniendo en cuenta que de acuerdo a la licencia de Tránsito No. 10003466620, dicho vehículo está registrado como de servicio particular.

Adujo que si bien el artículo 5 de la Ley 336 de 1996 permitió el transporte privado, lo cierto es que siempre se debe realizar con vehículos matriculados en el servicio público.

Señaló que así el vehículo fuera de propiedad de ECOPETROL o de otra empresa, dicha situación no exime de la obligación de prestar el servicio de transporte en un vehículo matriculado al servicio público.

Manifestó que la Ley 336 de 1996 define el servicio de transporte como una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados para cada una de las infraestructuras del sector (aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una

contraprestación económica, y sobre el transporte privado se definió como aquel destinado a satisfacer la necesidad de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de actividades exclusivas de las personas naturales, aclarando que cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte de servicio público legalmente habilitadas.

Reiteró que el vehículo conducido por el demandante está matriculado en el servicio particular, arrendado a una empresa privada, lo que va *"en contravía a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 5 de la ley 336 de 1996 el cual dispone que: "...cuando se utilicen equipos propios, la contraprestación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas y con vehículos matriculados para dicho servicio"*.

Indicó que el Consejo de Estado ha señalado que no es procedente tomar en arrendamiento vehículos matriculados en el servicio particular por parte de las empresas privadas para realizar transporte privado, pues el legislador dispuso que cuando no se utilicen recursos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas y con vehículos matriculados para dicho servicio.

Sostuvo que la Ley 336 de 1996 indicó que el servicio de transporte debe realizarse a través de empresas habilitadas para el mismo, y considerando que el término *servicio* *"entiende la Real Academia de la Lengua Española es la acción y efecto de servir y este último considerado a favor o beneficio de otro, podría intuitivamente decirse que la prohibición versa sobre la contratación del servicio de transporte y no sobre otros tipos contractuales a través de los que se procure proveerse de medios para la satisfacción directa de las necesidades de movilización"*.

Afirmó que la entidad es la competente para expedir el acto administrativo acusado, toda vez que la sanción impuesta al demandante deviene del literal d) del numeral 12 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, en la cual se sanciona el hecho de conducir un vehículo que se destine para un servicio diferente para el cual tiene licencia de tránsito. Por lo anterior tal infracción,

según el artículo 134 ibídem es competencia de las inspecciones de tránsito de los entes territoriales correspondientes.

Manifestó que el vehículo que conducía el actor al momento de la imposición del comparendo es de servicio particular, y en él se trasportaban a varias personas, por lo que no se necesita de más prueba para imponer la respectiva sanción.

*Indicó que "si bien el agente de carreteras no compareció a ratificar el comparendo, no es menos cierto, que dicha prueba va orientada a verificar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos, pero aclarándose que la presencia del mismo no era imprescindible, puesto que de las pruebas allegadas al proceso administrativo y la declaración del infractor se desprende irrefutablemente dichas circunstancias y por supuesto que él conducía el vehículo referido, que es el verbo rector de dicha conducta".*

De otro lado, solicitó llamar en garantía a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y a la Federación Colombiana de Municipios (fls. 1 a 4 Cdo llamamiento) solicitud que se accedió mediante auto de fecha 23 de abril de 2015 (fls. 5 y 6).

### **2.2.2 Federación Colombiana de Municipios**

El apoderado de la entidad llamada en garantía mediante escrito del 27 de mayo de 2015 (fls. 32 a 47 Cdo llamamiento) indicó que las Secretarías de Tránsito, a través de una orden judicial, son las competentes para ordenar al SMIT la corrección de un registro o el cambio de estado de un conductor, por lo tanto la entidad modifica los datos de los infractores únicamente obedeciendo la solicitud formal de la autoridad competente.

Manifestó que en virtud de la Ley 769 de 2002 el pago de una infracción derivada de un comparendo impuesto sobre una vía nacional se distribuye en un 10% para la Federación Colombiana de Municipios y del valor restante un 50% con destino a la Policía Nacional y el otro 50% al ente territorial

respectivo, por lo tanto, para que proceda el llamamiento se debió corroborar que el 10% de la multa fue transferido a la entidad.

Adujo que el derecho a la libre circulación no es independiente y aislado de cualquier otro derecho, sino que todo lo contrario, está directamente relacionado con el interés general y los derechos de los terceros, por lo tanto la Ley 769 de 2002, por la cual se sancionó al demandante, prevé la seguridad y comodidad de los ciudadanos, el medio ambiente sano y la correcta utilización del espacio público.

Señaló que no es procedente tomar en arriendo vehículos matriculados en el servicio particular por parte de las empresas privadas para realizar el transporte privado, toda vez que no se están utilizando recursos propios, en consecuencia se deberá realizar la contratación del transporte público con una empresa habilitada para ello.

Indicó que la empresa ECOPETROL no utilizó vehículos propios, sino contrató un servicio de transporte a favor de su empleado, por lo que en primer lugar infringió la Ley al no contratar el transporte del demandante con empresas de transporte público habilitadas, lo que causó que el actor incurriera en la conducta descrita en el literal d) del numeral 12 del artículo 131 del CNT.

Afirmó que del material probatorio allegado al proceso se puede concluir que el vehículo conducido por el demandante no estaba habilitado para realizar actividades de transporte, y sin embargo estaba siendo utilizado para transportar al ciudadano sancionado.

Citó el concepto No. 20131340293091 emitido por el Ministerio de Transporte en el cual se indicó que no se pueden tomar en arrendamiento vehículos particulares por parte de las empresas privadas para realizar transporte privado, pues el legislador dispone que cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público.

*Sostuvo que "el arrendatario ECOPETROL usó el vehículo para prestar servicios de transporte a un funcionario suyo, por lo que aun cuando no haya documento escrito, la empresa adquirente frente al empleado... sus relaciones con este se enmarcan en un contrato de transporte. En consecuencia, un vehículo particular fue usado para un uso diferente al que estaba destinado, esto es, al transporte de un empleado de una empresa, razón por la que se incurre en la falta impuesta."*

Expuso que la prohibición normativa establecida en el artículo 5 de la Ley 336 de 1996 no se dirige al servicio público de transporte, como lo entiende el apoderado de la parte accionante, sino al servicio privado de transporte, el cual ejercía el demandante infractor.

Argumentó que el agente de tránsito que impuso el comparendo verificó que el vehículo estuviera satisfaciendo necesidades de movilización del propietario, pero lo que encontró fue que el automotor era de un tercero, que mediante renting lo había entregado a ECOPETROL para transporte de un empleado.

Señaló que *"no es posible indicar que el transporte se efectuó de forma gratuita, pues la empresa le brinda el vehículo por la relación laboral que existe entre los dos y no por benevolencia o de manera desinteresada."*

### **2.2.3 Policía Nacional**

La apoderada de la entidad mediante escrito del 28 de mayo de 2015 (fls. 55 a 63 Cdo llamamiento) manifestó que los presuntos daños ocasionados no fueron producto de la acción u omisión de la entidad, ni existió dolo o culpa grave, por lo tanto no podrá condenarse a resarcir algún perjuicio.

Manifestó que el 10 de septiembre de 2012 los uniformados adscritos a la Dirección de Tránsito y Transporte realizaron una orden de comparendo al señor Julio Mario Rueda Celis, el cual aceptó y firmó, quien se desplazaba en un vehículo de servicio particular de placas CGO-551 infringiendo el contenido del literal d) numeral 12 del artículo 131 del CNT.

Explicó que la orden de comparendo no tiene la calidad de acto administrativo sancionatorio, pues esta solo constituye un informe de una autoridad de control como lo es la Policía de Tránsito, por lo tanto es la autoridad administrativa de tránsito la encargada de decidir sobre la sanción y quien debe comparecer en la presente Litis.

### **2.3.- Audiencia inicial**

A través de providencia de 28 de julio de 2016 (fl. 195), el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva dispuso fijar como fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, el día 9 de febrero de 2017 a las 10:00 a.m.

En el acta de la audiencia inicial (fls. 206 y 207), se dejó constancia que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Federación Colombiana de Municipios se declaró probada, toda vez que no existe constancia del pago del porcentaje de la sanción que señala el artículo 10 de la Ley 769 de 2002. De otro lado se declaró no prospera la misma excepción en relación a la Policía Nacional.

La apoderada de la Alcaldía de Neiva interpuso recurso de apelación contra la decisión de declarar probada la excepción propuesta por la Federación Colombiana de Municipios, recurso que se resolverá en la presente sentencia en virtud del artículo 323 del CGP.

Acto seguido, el *A quo* fijó el litigio a partir de los presupuestos fácticos de la demanda y sus contestaciones, delimitando el problema jurídico en los siguientes términos:

*"Determinar si se han infringido las normas de orden legal y constitucional, si ha existido falsa motivación y o falta de competencia en la expedición de los actos acusados de nulidad, por ende si debe ordenarse a las demandadas la devolución de los dineros cancelados por concepto de la sanción impuesta con la eliminación del registro nacional de infractores"*

En la etapa de decreto de pruebas el A quo señaló que se tendrían como pruebas los documentos allegados con la demanda y su contestación, dándoles el valor que les asigne la ley y no encontró pruebas de oficio por decretar. Ante la no interposición de recursos y en virtud del artículo 179 de la Ley 1437 de 2011 resolvió prescindir de la audiencia de pruebas y concedió a las partes el uso de la palabra para que presentaran sus alegatos finales.

## **2.4.- Alegatos de conclusión de primera instancia**

**2.4.1.** La *parte actora* reiteró los argumentos expuestos en el concepto de violación.

**2.4.2.** La *apoderada de la Alcaldía de Neiva* en el mismo sentido ratificó los argumentos de la contestación de la demanda y agregó que la Federación Colombiana de Municipios le asiste legitimación en la causa por pasiva en el presente proceso, toda vez que la misma recibió el 10% del pago de la sanción.

**2.4.3.** El apoderado de la Policía Nacional ratificó el argumento de que se debe probar la acción u omisión del agente para que la entidad pueda responder por las presuntas resultas del proceso.

**2.4.4** El *Ministerio Público* no emitió concepto.

## **2.6.- Sentencia de primera instancia**

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Neiva, profirió sentencia de primera instancia el 17 de febrero de 2017 (fls. 237 a 250), en la cual resolvió:

**"PRIMERO: DECLARAR** no probadas las excepciones propuestas por el *Municipio de Neiva y la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional*, por las razones expuestas.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones No. 084 del 15 de enero de 2013 por la cual se resuelve el proceso contravencional No. 84 y de la Resolución No. 006 del 13 de marzo de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**TERCERO:** Como consecuencia de la anterior declaración y **A TITULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, ordénese al MUNICIPIO DE NEIVA, reintegre al señor JULIO MARIO RUEDA CELIS, al valor por concepto de la sanción impuesta en la orden de comparendo No. 99999999000001028532, fue cancelada por el demandante, suma que deberá ser indexada conforme a la fórmula señalada por el Consejo de Estado. (**sic**)

**CUARTO: ORDENAR** a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, reintegrar al Municipio de Neiva el porcentaje de la multa que corresponde, al tenor del artículo 159, parágrafo 2 modificado por el artículo 26 de la Ley 1383 de 2010.

**QUINTO: CONDENAR** en costas a la parte demandada – MUNICIPIO DE NEIVA. Se ordena su liquidación por Secretaría. Se fijan como agencias en derecho a la suma de \$800.000”

Como fundamento de la decisión, el *A quo* manifestó que la Ley 769 de 2002 radicó la competencia de las multas de tránsito a los entes territoriales, por lo tanto, no se observa que los actos administrativos acusados se hayan proferido por autoridad no competente.

Indicó que si el agente no compareció a la respectiva audiencia a ratificar su orden, dicha circunstancia no es constitutiva de nulidad del acto administrativo, toda vez que el comparendo no es un medio de prueba, por cuanto no constituye un documento idóneo para demostrar la ocurrencia de los hechos, ya que es sencillamente una orden formal de citación al presunto contraventor, y es en la audiencia pública que se decretan y practican las pruebas necesarias para determinar la veracidad de los hechos, por lo tanto la ratificación del agente no es necesaria para endilgar la responsabilidad al infractor.

Explicó que el transporte público se presenta cuando una persona presta el servicio a otra, a cambio de una remuneración, en cambio en el transporte privado la persona se transporta, o transporta objetos en vehículos de su propiedad o que ha contratado con terceros; sin embargo, en cualquiera de las dos modalidades se debe efectuar bajo el consentimiento del aparato estatal quien es el llamado a reglamentar y sobre todo controlar tales actividades en procura de salvaguardar el interés general.

Sostuvo que el artículo 5 de la Ley 336 de 1996 indicó que *"El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o, jurídicas. En tal caso sus servicios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente estatuto"*.

Indicó que la anterior disposición fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia C-033 de 2014, en la cual concluyó que *"si el vehículo se arrienda sin conductor, y la operación del mismo la ejerce directamente el arrendatario, no se configura un contrato de transporte, sino de arrendamiento; al utilizar el vehículo para transportarse a sí mismo o para transportar cosas para sí mismo, el arrendatario está ejerciendo el derecho de uso del bien que le otorga el contrato de arrendamiento, pero dicho uso no puede ser considerado como enmarcado en una relación contractual de transporte entre arrendador y arrendatario"*.

Por lo anterior, consideró que si bien el actor condujo un vehículo de servicio particular para transportarse, automotor que fue entregado por la entidad empleadora, quien a su vez contrató con otra sociedad para el arrendamiento del bien mueble sujeto a registro, dicha circunstancia no se enmarca en la prohibición consagrada en el artículo 131 Literal d) numeral 12 del CNT, toda vez que entre las empresas se celebró un contrato de renting, mas no de transporte.

Afirmó que no se probó que el actor estuviese conduciendo un vehículo de servicio particular como si se tratara de un servicio público sin la debida autorización o estuviese desarrollando un servicio de transporte público.

Manifestó que el demandante estaba conduciendo un vehículo con la aquiescencia de la empresa donde labora y que tomó en arrendamiento el automotor, sin que nada tuviera que ver el conductor con el negocio contractual que surgió entre esta y el arrendador, además no se observó que

el actor haya transportado a personas ajenas a cambio de una retribución, por lo tanto no cambió la destinación del vehículo particular.

Por lo expuesto, concluyó que los actos administrativos demandados se encuentran inmersos en la causal de nulidad de falsa motivación.

## **2.7.- Recursos de apelación**

### **2.7.1. Federación Colombiana de Municipios**

La apoderada de la entidad mediante escrito del 22 de febrero de 2017 (fls. 257 a 267) presentó recurso de apelación contra la anterior decisión, debe recordar la Sala que el A quo declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de dicha entidad, sin embargo la apoderada de la Alcaldía de Neiva presentó recurso de apelación contra la anterior decisión, el cual se resolverá en el presente fallo, de todos modos, se precisaran los argumentos de la apelación en los siguientes términos:

Señaló que "*acierta*" el Juzgado en su apreciación respecto a la prohibición para las empresas de contratar vehículos matriculados en servicio particular para realizar transporte privado, pues cuando no se utilizan vehículos propios, la contratación del transporte se debe hacer a través de empresas de transporte público debidamente habilitadas, tal como lo dispone el artículo 5 de la Ley 336 de 1996.

Indicó que como la empresa empleadora del demandante no utilizó vehículos propios, sino que contrató un servicio particular para transportar al demandante, este incurrió en la situación descrita en el artículo 131 literal d) numeral 12 del CNT.

Manifestó que para transportar a un trabajador de una empresa, se requiere de un vehículo contratado con un empresa de transporte público legalmente habilitada.

Adujo que el contrato de renting no está permitido para prestar el servicio de transporte privado por parte de empresas privadas, pues la prohibición establecida en el artículo 5º de la Ley 336 de 1996 no acepta ninguna excepción.

Señaló que el vehículo objeto de estudio *"estaba siendo utilizado para la movilización de la persona a quien se impuso el comparendo, es decir, se usaba para que dicho trabajador se movilizara. Dicho de otra manera, el vehículo si estaba siendo utilizado para el transporte de un trabajador."*

Adujo que la empresa empleadora adquiere la calidad de transportador sobre el demandante, por lo tanto, en el caso en concreto existió contrato de transporte con un vehículo matriculado para otra destinación.

Sostuvo que el agente de tránsito que impuso el comparendo verificó la existencia del contrato de arrendamiento encontrando que no estaba suscrito entre la persona que iba conduciendo el vehículo y el establecimiento de arrendamiento, sino entre la empresa y un tercero, por esa razón constató la prohibición y procedió a imponer el comparendo, estando en su proceder ajustado a la Ley.

### **2.7.2 Policía Nacional**

El apoderado de la Policía Nacional a través del escrito del 24 de febrero de 2017 (fls. 269 a 271) impugnó la decisión, al manifestar que no tuvo injerencia en el acto administrativo que se acusa, pues solo realizó un comparendo, el cual no adquiere la calidad de acto administrativo sancionatorio, por lo tanto no fue la entidad competente de sancionar al demandante.

Mencionó que el concepto No. 2012410000658401 del 12 de diciembre de 2012 proferido por el Ministerio de Transporte señaló *"que no es procedente que las empresas privadas mediante el contrato de renting o arrendamiento puedan desarrollar actividades de traslado de personas cuando constituyan*

*un conjunto organizado de operaciones, como es el caso de empresas mercantiles”*

Por lo anterior, consideró que el demandante incurrió en la prohibición de destinar un vehículo particular para efectuar el servicio público de transporte.

### **2.7.3 Alcaldía de Neiva**

La apoderada del ente territorial a través del escrito de fecha 6 de marzo de 2017 (fls. 272 a 279) interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, en el que indicó que en virtud del artículo 5 de la Ley 336 de 1996 no es procedente acudir a vehículos con matrícula particular para ejercer la actividad del transporte, de hacerlo el conductor queda inmerso en la infracción descrita en el artículo 131 literal d) numeral 12 de la Ley 769 de 2002.

Resaltó que *"el actor no estaba legitimado para conducir un vehículo de servicio particular de propiedad de una empresa privada para su transporte, a pesar de hacer parte del contrato de arrendamiento con la empresa donde labora, esto es, ECOPETROL S.A, por no ser de servicio público, toda vez que dicha conducta es la que genera la imposición del referido comparendo."*

Adujo que si bien el contrato de Renting está permitido en el ordenamiento jurídico, no lo está para el caso bajo estudio, es decir que se utilice para transporte privada, pues la prohibición no admite excepción alguna.

Reiteró que le asiste legitimidad en la causa por pasiva a la Federación Colombiana de Municipios toda vez que dicha entidad recibió el 10% de la sanción impuesta al actor, valor que se recibió según la documental aportada en la audiencia inicial, por lo tanto, en el hipotético caso que se confirme la sentencia también se deberá ordenar a la Federación reintegrar el respectivo valor.

### **2.8.- Trámite de segunda instancia**

Mediante providencia de 27 de julio de 2017 (fl. 288), el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva fijó fecha y hora para llevar a cabo la audiencia de conciliación de que trata el inciso 4° del artículo 192 del C.P.A.C.A., la cual tuvo lugar el 20 de septiembre de 2017 a las 4:20 p.m., y en la cual se declaró fallida la conciliación, en consecuencia, concedió los recursos de apelación formulados por las entidades demandadas contra la sentencia de primera instancia.

A través de auto de 24 de noviembre de 2017<sup>4</sup> se admitió el recurso de apelación y mediante providencia de 16 de marzo de 2018<sup>5</sup> se corrió traslado por el término de 10 días para alegar de conclusión.

## **2.9.- Alegatos de conclusión segunda instancia**

**2.9.1.** La apoderada de la Federación Colombiana de Municipios a través del escrito de fecha 26 de febrero de 2018 (fls. 10 a 19) reiteró que la ley prohíbe a las empresas contratar vehículos de servicio privado para el transporte de sus empleados independientemente de la legalidad del contrato de Renting.

**2.9.2.** El apoderado de la Policía Nacional a través del escrito del 2 de abril de 2018 (fl. 26 y 27) reiteró los argumentos expuestos en el concepto de violación.

**2.9.3** La apoderada judicial de la Alcaldía de Neiva por medio de memorial de fecha 4 de abril de 2018 (fls. 28 a 30) reiteró que en caso de confirmar la sentencia se debe condenar también a la Federación por ser la entidad que recibió el 10% del valor de la sanción.

**2.9.4** La parte actora reiteró los argumentos expuestos en el concepto de violación (fls. 48 a 53).

**2.9.5** El Ministerio Público no conceptuó.

---

<sup>4</sup> Folio 4 cdno. Segunda Instancia.

<sup>5</sup> Folio 9 cdno. Segunda Instancia.

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1. Competencia en segunda instancia

De conformidad con el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, los Tribunales Administrativos conocen en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias proferidas en primera instancia por los jueces administrativos.

En el asunto de la referencia interpuso recurso de apelación la parte demandada, solicitando revocar la sentencia proferida el 17 de febrero de 2017 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva y que, en su lugar, se nieguen las súplicas de la demanda.

De acuerdo con lo anterior, en el presente caso se trata de apelante único, de manera que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, el cual resulta aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, la competencia del juez en segunda instancia se reduce al análisis de los puntos objeto del recurso.

Al respecto, el inciso primero del artículo referido preceptúa lo siguiente:

**"ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR.** *El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.*

*Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.*

(...)"

En efecto, tratándose de apelante único, la competencia del Juez de segunda instancia se encuentra circunscrita a los motivos de la impugnación, de modo que, no le es dado entrar a analizar la providencia recurrida en los aspectos que no fueron objeto de la apelación, salvo el análisis correspondiente de los presupuestos procesales para decidir.

En este orden de ideas, la Sala advierte que en el presente caso no se encuentra reparo alguno en lo que tiene que ver con la oportunidad de la presentación de la demanda, el cumplimiento del requisito de procedibilidad y la legitimación de hecho en la causa de las partes, en consecuencia, se procederá a abordar el estudio de fondo del asunto, teniendo en cuenta los aspectos sobre los cuales recae la apelación.

### **3.2.- Planteamiento del caso**

En el caso objeto de estudio, la parte actora pretende la nulidad de las Resoluciones No. 84 del 15 de enero de 2013 y 6 del 13 de marzo de 2013, mediante las cuales la Alcaldía de Neiva resolvió sancionar al demandante con multa de \$566.700 por configurar la infracción de tránsito descrita en el Literal d) del numeral 12 del artículo 131 del CNT y, a título de restablecimiento del derecho, solicita que se reintegre el valor de la multa cancelada y se le borre el registro en el sistema nacional de infracciones.

Por su parte, las entidades demandadas indicaron que los actos administrativos se encuentran ajustados a derecho, toda vez que el artículo 5 de la Ley 336 de 1996 señala que el transporte privado, sino se hace con medios propios, deberá realizarse con empresas de servicio público de transporte.

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva, en sentencia de 17 de febrero de 2017, accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de los actos administrativos acusados, al considerar que en el caso en concreto no se configuró el contrato de transporte, además el arrendamiento del vehículo se hizo sin conductor, por lo tal situación no está sometida a la prohibición descrita en el artículo 5 de la Ley 336 de 1996.

Las *partes demandadas* presentaron recurso de apelación en el que indicaron que la prohibición descrita en el artículo 5 de la Ley 336 de 1996, no hace excepción alguna respecto al contrato que se celebre para prestar el servicio de transporte privado.

### **3.3.- Problema jurídico**

Conforme a las precisiones hechas en precedencia, el problema jurídico en el presente caso consiste en determinar si se debe o no revocar la sentencia de primera instancia proferida el 17 de febrero de 2017 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva – Huila, que declaró la nulidad del acto administrativo demandado y en consecuencia condenó al Municipio de Neiva y a la Policía Nacional reintegrar el valor de la multa imputada al actor; para en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala desarrollará el siguiente orden metodológico: i) hechos probados; ii) Normatividad aplicable y iii) análisis del caso concreto.

### **3.4. Hechos probados**

Los medios probatorios documentales obrantes en el expediente aportados en copia simple serán valorados acogiendo el criterio jurisprudencial del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>6</sup>, pues no fueron objeto de tacha.

Por medio de la prueba documental aportada con la demanda encuentra la Sala acreditado en lo que resulta relevante para el estudio del recurso, lo siguiente:

- Comparendo Nacional No. 999999990000010285532 de fecha 10 de septiembre de 2012 impuesto al señor Julio Mario Rueda Celis, por conducir el vehículo de placas CGO-551 de propiedad de EQUIRENT S.A por incurrir en la infracción descrita en el código D12 (fl. 36).

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sentencia de Unificación de 28 de agosto de 2013, proceso No. 05001-23-31-000-1996-00659-01, Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero.

- Licencia de Tránsito No. 10003010451 perteneciente al vehículo con matrícula No. CGO551, en la que se indicó que tal automotor es de servicio "PARTICULAR" (fl. 156).
- Copia del contrato No. 5210870 suscrito entre Ecopetrol S.A y Equirent S.A cuyo objeto fue el servicio de renting de vehículos automotores livianos para uso del personal de Ecopetrol S.A a nivel nacional y administración de dicha flota, durante las vigencias 2011 a 2015 (fls. 169 a 177).
- Solicitud de diligencia de audiencia pública del 10 de septiembre de 2012, en la cual el demandante indicó que *"Como funcionario de ECOPETROL tengo asignado el vehículo de placas CGO551 para mi desplazamiento con el objeto de cumplir con las funciones asignadas por esta sociedad, lo anterior en virtud de un contrato de Renting (alquiler de vehículos) que tiene Ecopetrol con Equirent, por ello el 10 de septiembre de 2012... antes de pasar el peaje un funcionario de tránsito me impuso un comparendo"*(fl. 155)
- Diligencia de ampliación de versión del 2 de octubre de 2012 (fl. 163), en la cual el actor informó a la Secretaría de Tránsito y Transporte de la Alcaldía de Neiva que:

*"el día de los hechos me dirigía hacia Campo Dina Ecopetrol donde queda mi oficina y en el peaje al norte de Neiva había un retén de policía de tránsito donde me pararon, me pidieron los documentos del vehículo y mi licencia de conducción, con estos documentos el policía me dijo que estaba cometiendo una infracción porque estaba manejando un vehículo que no era mío. Yo soy ingeniero de petróleos, empleado de Ecopetrol hace 24 años y para cumplir mis funciones la empresa me da un carro como herramienta de trabajo para desplazar de la casa al trabajo o del trabajo a la casa y salir al campo hacer visitas e inspecciones, ese día iba conduciendo solo el vehículo asignado por la empresa que es mi herramienta de trabajo, yo no me lucro como conductor, no es mi carrera, no transporte personal para mi beneficio, como lo comente anteriormente es mi herramienta de trabajo"*

- Resolución No. 84 del 15 de enero de 2013 que resolvió el proceso contravencional No. 84, en el sentido de sancionar al señor Julio Mario Rueda Celis a pagar la suma de \$566.700, como lo dispone el código de infracción No. D12 (fls. 146 a 154).

- Auto de fecha 25 de enero de 2013 proferido por el inspector de tránsito municipal de Neiva, mediante el cual se resolvió no reponer la Resolución No. 84 del 15 de enero de 2013 y concedió el recurso de apelación interpuesto. (fls. 125 a 143).

- Resolución No. 6 del 13 de marzo de 2013 expedida por la Secretaría de Movilidad de Neiva, mediante la cual se confirmó en su integridad la Resolución No. 84 del 15 de enero de 2013 (fls. 99 a 104).

-Constancia de pago de la multa impuesta al señor Julio Mario Rueda Celis (fl. 36).

### **3.5. Marco Normativo**

El artículo 24 de la Constitución Política estableció que *"todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia."*

Igualmente el artículo constitucional consagra que *"Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional"*.

En su inciso segundo prevé que los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero que *"En todo caso, el estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios."*

Ello significa que el carácter de servicio público y la responsabilidad del Estado para que se preste eficientemente no desaparece por la forma como se preste, pues cualquiera sea ella, nunca será ajena al Estado ni puede relevarlo del deber de asegurar su prestación.

Sobre el particular el Consejo de Estado en sentencia del 16 de agosto de 2007, precisó que:

*"La actividad misma del transporte constituye un servicio público, que ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la función económica que con ella se cumple y, además, por cuanto resulta indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios, tanto si se trata del desplazamiento de mercancías de un lugar a otro, como en el transporte de pasajeros"*

En desarrollo de los anteriores preceptos constitucionales se profirió la Ley 105 de 1993, "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones", la cual definió el transporte como *"...una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector (aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica ..."*.

El referido artículo 3º de la Ley 105 de 1993 también establece dentro de los principios rectores de dicha actividad, que la operación del transporte público es un servicio público, por lo tanto compete al Estado la regulación, control y vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Posteriormente se profirió la Ley 336 de 1996 la cual estableció los principios y los criterios que sirven de fundamento para regular y reglamentar el transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación nacional, insistiendo que la seguridad, en particular la de los usuarios, *"constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte"*(art. 2º).

Adicionalmente se preceptúa que la regulación del transporte público por parte de las autoridades competentes conlleva exigir y verificar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Proceso número 11001-03-24-000-2004-00231-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno

garantizar a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada modo de transporte, dándole prioridad al uso de los medios masivos.

Luego el artículo 5º de la misma base normativa señaló que las operaciones de las empresas de transporte público bajo la regulación del Estado, tienen el carácter de servicio público esencial, implicando (i) la prevalencia del interés general sobre el particular, (ii) garantizar su prestación y (iii) proteger a los usuarios. Igualmente definió el transporte privado como *"...aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas..."*; aclarando que cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas.

Frente a las características distintivas del servicio de transporte público, la Corte Constitucional en sentencia C-033 de 2014 indicó:

*"Su **objeto** consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero.*

*- Cumple la **función** de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia;*

*- El carácter de **servicio público esencial** implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación -la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida-, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (Ley 336/96, art. 2º)-;*

*- Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado;*

*- El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado.*

*- Todas las empresas operadoras deben contar con una **capacidad transportadora** específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual **la Ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas** (Ley 336/96, art. 22), y*

*- Su prestación sólo puede hacerse con **equipos matriculados o registrados para dicho servicio**;*

*- Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario.*

*- Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida.” – Resaltado por la Sala -*

De otro lado, la misma sentencia, respecto al servicio de transporte privado, explicó que:

*"-La actividad de movilización de personas o cosas la realiza el particular dentro de su **ámbito exclusivamente privado**;*

*- Tiene por **objeto** la satisfacción de necesidades propias de la actividad del particular, y por tanto, no se ofrece la prestación a la comunidad;*

*- Puede realizarse con vehículos propios. Si el particular requiere contratar equipos, debe hacerlo con empresas de transporte público legalmente habilitadas, como se estudia en el siguiente capítulo.*

*- No implica, en principio, la celebración de contratos de transporte, salvo cuando se utilizan vehículos que no son de propiedad del particular;*

*- Es una actividad sujeta a la inspección, vigilancia y control administrativo con el fin de garantizar que la movilización cumpla con las normas de seguridad, las reglas técnicas de los equipos y la protección de la ciudadanía.”*

Una vez la Corte definió las dos clases de servicio, indicó que la diferencia entre uno y otro radica que en el transporte público se contrata a una persona para que preste el servicio a otra, en cambio en el privado, la persona se transporta a beneficio propio.

Luego, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 174 de 2001 mediante el cual, reglamentó el **servicio público** de transporte terrestre automotor especial, encaminado a regular la habilitación de las empresas que van a prestar ese tipo de servicio de forma eficiente y segura, bajo principios rectores del transporte como la libre competencia y la iniciativa privada, estando sujetos únicamente a las restricciones que establezca la ley y los convenios internacionales.

### **3.7. Análisis del caso concreto**

#### **3.7.1 Cuestión Previa**

Observa la Sala que se encuentra pendiente de resolver la apelación interpuesta por la Alcaldía de Neiva contra el auto dictado en audiencia inicial del 9 de febrero de 2017 mediante el cual se declaró probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Federación Colombiana de Municipios.

Por lo anterior, se trae a colación el artículo 323 del CGP inciso 9º el cual señaló:

*"ARTÍCULO 323. EFECTOS EN QUE SE CONCEDE LA APELACIÓN. Podrá concederse la apelación:*

*(...)*

*En caso de apelación de la sentencia, el superior decidirá en esta todas las apelaciones contra autos que estuvieren pendientes, cuando fuere posible."*

Así las cosas, es procedente resolver dicho recurso con la presente sentencia.

El *A quo* consideró que no le asistía legitimación en la causa por pasiva a la Federación Colombiana de Municipios, toda vez que no existía prueba del pago en el porcentaje señalado en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, esto es, el 10% de la multa impuesta.

Inconforme con la anterior decisión, la apoderada de la Alcaldía de Neiva interpuso recurso de apelación al señalar que según el oficio del 21 de diciembre de 2016 se dejó expuesto que fue consignado el valor del 45% de la multa impuesta al demandante por parte de la Federación Colombiana de Municipios a la Alcaldía e igualmente resaltó que la sanción fue consignada al SIMIT, tal como lo demuestra la prueba allegada por la parte actora.

Agregó que el valor de la multa ingresa primero a la Federación Colombiana de Municipios y es dicha entidad la encargada de distribuir los porcentajes correspondientes al Ente territorial y a la Policía Nacional.

Del recurso se corrió traslado a las partes, al respecto la Federación señaló que no incidió en la expedición de los actos administrativos acusados, por lo tanto, se debe mantener la decisión adoptada por la Juez de primera instancia.

Para resolver, se precisa que el Consejo de Estado señaló sobre tal excepción lo siguiente:

*"(...) la legitimación en la causa se entiende como la calidad que posee una persona, bien sea para formular pretensiones u oponerse a ellas, por ser el sujeto de la relación jurídica de carácter sustancial.*

*En este sentido, conviene traer a colación lo considerado por el Tribunal Supremo Español respecto de la legitimación en la causa:*

*'La legitimatio ad causam activa, como afirma la sentencia de esta Sala núm. 342/2006, de 30 marzo, se visualiza en una perspectiva de relación objetiva, entre el sujeto que demanda y el objeto del proceso; más concretamente entre el derecho o situación jurídica en que se fundamenta la pretensión y el efecto jurídico pretendido. En su versión ordinaria se estructura en **la afirmación de la titularidad de un derecho o situación jurídica coherente con el resultado jurídico pretendido en el «petitum» de la demanda.** La realidad o existencia del derecho o situación jurídica afirmada no forma parte de la legitimación, sino de la cuestión de fondo, respecto de la que aquélla es de examen previo' (nota al pie: (Fundamento de Derecho Segundo. SENTENCIA de 21 de octubre de 2009 RCEIP 177/2005), Ponente Excmo. Sr. D. Antonio Salas Carceller" (se resalta).*

Así mismo, la jurisprudencia<sup>8</sup> y la doctrina han distinguido entre la legitimación de hecho y la legitimación material. Al respecto, el honorable Consejo de Estado ha precisado:

*"La legitimación de **hecho es la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal**; es decir es una interrelación jurídica que nace de la imputación de una conducta en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva desde la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio la legitimación **material en la causa alude a la participación real de las***

---

<sup>8</sup> Entre otras, sentencia del 11 de agosto de 2005, C. P. María Elena Giraldo, radicado 1996-04285; sentencia del 28 de abril de 2005. C. P. Germán Rodríguez Villamizar, radicado 1996-03266.

***personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Por tanto todo legitimado de hecho no necesariamente estará legitimado materialmente, pues sólo lo están quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda. En la legitimación en la causa material sólo se estudia si existe o no relación real de la parte demandada o demandante con la pretensión que se le atribuye o la defensa que se hace, respectivamente. En últimas la legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado***<sup>9</sup>*(Se resalta).*

Conforme a lo anterior, se tiene que la falta de legitimación a la que se hace referencia, es la denominada material, toda vez que se alega la no participación en el hecho, por lo tanto, es una exceptiva que tiene la calidad de mixta, es decir reviste calidades de ser excepción previa y de fondo.

En el caso en concreto, como la Federación Colombiana de Municipios señaló que no había recibido el pago de la multa y en consecuencia no le asistía responsabilidad en el reintegro de la misma, se hace referencia a la excepción de falta de legitimación material, la cual debía resolverse con el fondo del asunto.

Para resolver sobre la participación de la entidad, se hace referencia al artículo 10 de la Ley 769 de 2002, el cual señaló:

***ARTÍCULO 10. SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN SOBRE LAS MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO.***

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

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

---

9 . P. María Elena Giraldo Gómez, 18 de marzo de 2004, radicado 1996-02705.

Conforme a la norma en cita, se desprende que la Federación Colombiana de Municipios es la encargada de recibir el pago de la multa en la sede del SIMIT ubicada en los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales, y allí dicha entidad retiene el 10% del valor correspondiente y distribuye el restante en los términos de los artículos 159 y 160 ibídem.

Asimismo en folio 36A obra la prueba del pago de la multa impuesta al demandante, el cual se realizó a favor de la Federación Colombiana de Municipios por un valor total de \$665.221, en consecuencia la Sala no comparte los argumentos expuestos por el *A-quo*, quien afirmó que no existía prueba de que dicha entidad no había recibido el 10% del valor de la sanción.

Pues como se precisó con anterioridad, fue la misma Federación Nacional de Municipios quien recibió el pago del total de la multa

Agrega la Sala que una de las pretensiones de la demanda es que se elimine el registro de la infracción en el sistema integrado de información sobre las multas y sanciones (SIMIT), sistema que es administrado por la Federación Colombiana de Municipios de conformidad con el artículo 11 de la Ley 769 de 2002, el cual indicó:

**ARTÍCULO 11. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN DE LOS REGISTROS.** *Toda la información contenida en el sistema integrado de información SIMIT, será de carácter público.*

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

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

Por lo tanto, como la Federación Colombiana de Municipios es la encargada de administrar el sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), de salir prosperas las pretensiones de

nulidad, se debe ordenar a dicha entidad que proceda con la eliminación del registro de la sanción impuesta al demandante.

En consecuencia, es procedente traer a juicio a la Federación en calidad de llamada en garantía o como parte pasiva, toda vez que se probó que recibió el pago de la multa y las pretensiones de la demanda guardan estrecha relación con las funciones de la entidad.

En ese orden de ideas, se revocará el auto del 9 de febrero de 2017 que declara probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Federación Colombiana de Municipios.

### **3.7.2 Del fondo del asunto**

La Secretaría de Movilidad de la Alcaldía de Neiva en los actos administrativos acusados señaló que la conducta desplegada por el actor se adecuaba a la infracción descrita en el literal D numeral 12 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, pues esta norma sanciona el hecho de *conducir* un vehículo que sin la debida autorización se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito, y que en este caso, dicho vehículo estaba registrado en el servicio particular pero arrendado a una empresa privada para el transporte, situación que al tenor de los conceptos del Ministerio de Transporte es ilegal.

A su vez, las entidades recurrentes señalan que el artículo 5º de la Ley 336 de 1996 establece la prohibición de que las entidades privadas presten el servicio de transporte privado con bienes que no sean de su propiedad, sin que sea procedente recurrir a contratos de arrendamiento, por lo tanto, si no poseen vehículos se les obliga a contratar con entidades habilitadas para prestar el servicio de transporte.

Al respecto la norma a la que hacen alusión las entidades señaló:

***ARTÍCULO 5º***-*El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte*

*público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.*

*El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o, jurídicas. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. **Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente estatuto.** El texto subrayado fue declarado **EXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-033 de 2014*

La base normativa indicó que cuando no se utilicen equipos propios para el transporte privado, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público, y es en dicha prohibición que las entidades demandadas consideran que no es procedente suscribir contratos de arrendamiento de vehículos particulares para ejercer el transporte.

Sin embargo, el anterior presupuesto fue estudiado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-33 de 2014 citada en el acápite del marco normativo, en donde el alto Tribunal señaló que las empresas al realizar contratos de arrendamiento para movilizar a sus empleados no están ejerciendo un contrato de transporte, por lo tanto, es procedente que las entidades acudan a varios medios contractuales para satisfacer sus necesidades de traslado.

Al respecto, en la sentencia anotada se señaló:

*Igualmente se denota que, como acertadamente indica el Procurador General de la Nación en su concepto, la norma no impide la celebración de otros negocios jurídicos distintos al contrato de transporte, como el leasign (arrendamiento financiero) o el renting (arrendamiento operativo), donde el objeto contractual es distinto al contrato de transporte (movilizar personas o cosas de un lugar a otro a cambio de una contraprestación, generalmente pecuniaria), al punto que incluso una empresa de transporte puede acudir a las dos primeras figuras contractuales para acrecentar su capacidad operativa, claro está, siempre que dichos equipos estén matriculados para prestar tal servicio y cumplan las condiciones técnicas para ello.*

(...)

Recuérdese que esos negocios jurídicos no tienen la misma naturaleza que los contratos de transporte de personas o bienes. No existe entonces contrato de transporte cuando una persona conduce personas o mercancías en un vehículo de su propiedad, alquilado o rentado. Al respecto, para aclarar posibles yerros, puede acudir al desarrollo especializado que sobre esos contratos existe:

*"El arrendamiento de un vehículo, sin embargo, puede prestarse a confusiones acerca de la existencia de un contrato de transporte, para lo cual han de distinguirse varias situaciones, a saber:*

***- Si el vehículo se arrienda sin conductor, y la operación del mismo la ejerce directamente el arrendatario, no se configura un contrato de transporte, sino de arrendamiento; al utilizar el vehículo para transportarse a sí mismo o para transportar cosas para sí mismo, el arrendatario está ejerciendo el derecho de uso del bien que le otorga el contrato de arrendamiento, pero dicho uso no puede ser considerado como enmarcado en una relación contractual de transporte entre arrendador y arrendatario.***

*- Si el arrendatario usa el vehículo para prestar servicios de transporte a terceros, adquiere frente a éstos la calidad de transportador y sus relaciones con ellos se enmarcan en un contrato de transporte; pero el arrendador del vehículo no habrá adquirido obligaciones como transportador frente a los citados terceros, por cuanto él no es parte del contrato de transporte que se celebre entre el arrendatario del vehículo y las personas a quienes éste les preste servicios de transporte.*

*- Si el vehículo es arrendado con un conductor, entonces podría configurarse un contrato de transporte únicamente en la medida en que el arrendador ejerza el control de la operación de desplazamiento o conducción de las personas o cosas en el vehículo objeto del contrato. Este control operativo convierte a dicho arrendatario en un transportador, y al contrato de arrendamiento en un contrato de transporte.*

*- Tampoco existe contrato de transporte cuando una persona conduce a un familiar o a un amigo en su vehículo, por cuanto en tal caso la intención de conductor y pasajeros no es celebrar un contrato de transporte, es decir, un acuerdo que genera en el conductor la obligación de transportar. La conducción, en estos casos, obedece bien a un favor, bien a los deberes propios de las relaciones familiares, pero no a la existencia de un contrato de transporte. No tendría sentido afirmar que, si el conductor lleva a un amigo a otro lugar como un favor, más no como una obligación, en el caso de que por cualquier circunstancia no pueda terminar el trayecto se generaría responsabilidad civil de su parte por incumplimiento de un contrato de transporte. Ello no implica, sin embargo, que en el evento de*

*causarse lesión al pasajero no exista responsabilidad del conductor, solo que esta será extracontractual.” – Resaltado por la Sala -*

Conforme lo expuesto, cuando las empresas desarrollan un contrato de arrendamiento de vehículo sin conductor, no están desarrollando el contrato de transporte, en consecuencia no están sometidas a la prohibición de la Ley 336 de 1996, ya que la misma reguló lo respectivo al contrato de transporte privado o público.

Así las cosas, cuando el señor Julio Mario Rueda Celis condujo el vehículo particular con matrícula CGO-551, el cual es de propiedad de la sociedad Equirente S.A, quien a su vez permitió su uso a la entidad empleadora Ecopetrol S.A mediante un contrato de renting (fls. 169 a 177), no estaba desarrollando un contrato de transporte público, pues no se presentó el elemento humano (persona que se contrata para que desarrolle el transporte), ni el oneroso (retribución por la contraprestación del servicio de transporte), requisitos que se expusieron en la sentencia C-33 de 2014 y en el artículo 981 del Código de Comercio, el cual indicó:

**ARTICULO 981. <CONTRATO DE TRANSPORTE>.** <Artículo subrogado por el artículo 1 del Decreto extraordinario 01 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> **El transporte es un contrato por medio del cual una de las partes se obliga para con la otra, a cambio de un precio, a conducir de un lugar a otro, por determinado medio y en el plazo fijado, personas o cosas y entregar éstas al destinatario.** – Resaltado por la Sala -

Al contrario, lo que se presentó en el caso en concreto fue un contrato de arrendamiento operativo o *renting* es un contrato de tracto sucesivo en el cual la propiedad de los vehículos está en cabeza de la compañía de *renting* que los adquiere para darlos en arrendamiento a clientes que los requieren para desarrollar su actividad de transporte, por un tiempo determinado, a cambio de un canon, en el que el arrendatario ejerce las facultades de uso, usufructo y goce del bien, esto es, controla operativamente el vehículo, y por lo general se conviene que el arrendador asuma el mantenimiento y asistencia técnica durante el plazo del contrato.

Acto que está permitido, siempre y cuando no se contrate a una persona para que ejerza la actividad de la conducción, pues de hacerlo así, si se estaría configurando un contrato de transporte.

Al respecto la infracción que se le imputó al actor indicó:

**"ARTÍCULO 131. MULTAS.** <Artículo modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así: (...)

*D. Será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes (s.m.l.d.v.) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:*

*(...)*

***D.12. Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito.*** Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días." – Resaltado por la Sala -

Es decir que, se aplicará esta multa por *conducir un vehículo que se destine a un servicio diferente*, verbigracia cuando un vehículo automotor en cuya licencia de tránsito aparece que es servicio particular y se dedica a prestar servicio público en el mismo, circunstancia que no ocurrió en el plenario, pues se reitera que el demandante era un beneficiario de un contrato de renting, el cual, como ya se expuso está permitido para facilitar la movilización de intereses propios, en este caso, el de Ecopetrol.

Por lo anterior, la sanción impuesta al demandante no cumple con el principio de legalidad y taxatividad, pues a una situación de hecho se le está aplicando una consecuencia de derecho distinta, sobre dichos principios la Corte Constitucional precisó:

*"Uno de los principales límites al ejercicio de la potestad punitiva por el Estado es el principio de legalidad<sup>15]</sup>, en virtud del cual "las conductas sancionables no sólo deben estar descritas en norma previa (tipicidad) sino que, además, deben tener un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser delegada en la autoridad administrativa". Este principio implica también que la sanción debe estar predeterminada, ya que debe haber certidumbre normativa previa sobre la sanción a ser impuesta, pues las normas que consagran las faltas deben estatuir "también con carácter*

*previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquéllas". Así, las sanciones administrativas deben entonces estar fundamentadas en la ley, por lo cual, no puede transferirse al Gobierno o a otra autoridad administrativa una facultad abierta en esta materia.<sup>10</sup>*

Entonces resulta que, en el *sub examine*, el vehículo se arrendó sin conductor, por lo que desde esa circunstancia no puede configurarse un contrato de transporte, además la operación del mismo la ejercía el arrendatario, pues como se apuntó, el demandante es parte del personal de Ecopetrol S.A, en consecuencia actuaba en beneficio de dicha empresa al movilizarse hasta una de las sedes de dicha sociedad.

Precisa la Sala que Ecopetrol al ser una persona jurídica no puede desarrollar el derecho personalísimo de la movilización, por lo tanto, el mismo se ejerció a través de uno de sus agentes, esto es el demandante quien ostenta la calidad de trabajador de la compañía, situación que en ningún modo desnaturaliza el contrato de arrendamiento, pues se reitera que el vehículo mencionado en líneas anteriores se utilizó en beneficio de la entidad.

En consecuencia, al no configurarse un contrato de transporte en el presente caso, la Sala no comparte los argumentos expuestos por las entidades apelantes y confirmará la decisión de declarar la nulidad de los actos administrativos acusados.

Ahora bien, la Juez de primera instancia condenó a la Alcaldía de Neiva y a la Policía Nacional a reintegrar el valor de la multa al demandante, sin embargo esta orden no restablece el derecho del actor en su totalidad, pues dichas entidades percibieron el 45% del valor cancelado, toda vez que el 10% restante está en cabeza de la Federación Colombiana de Municipios, por lo tanto se modificara el numeral 4º de la Sentencia, en el sentido de ordenarse también a la Federación Colombiana de Municipios reintegrar al Municipio de Neiva el porcentaje de la multa que corresponde, al tenor de los artículos 10 y 159 de la Ley 769 de 2002.

---

<sup>10</sup> Sentencia C 530 de 2003

Lo anterior, teniendo en cuenta que a folio 36A obra el pago de la multa impuesta al demandante, valor que se canceló en una de las sedes de la Federación Colombiana de Municipios, por lo tanto fue dicha entidad la que recibió el total del valor de la multa.

En suma, el problema jurídico se resolverá en el sentido de confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto declaró la nulidad de los actos administrativos acusados, al observarse que el actor condujo el vehículo de placas CGO-551 de servicio particular en virtud de un contrato de renting, sin realizar ningún acto propio de los contratos de transporte, igualmente se modificará el numeral 4º de la sentencia con el fin de incluir en la orden de reintegro de los porcentajes de la multa, a la Federación Colombiana de Municipios, como entidad encargada del recibo del pago de la obligación y de la distribución de los mismos a las otras dos entidades.

#### **IV. COSTAS**

##### **4.1.- Costas en primera instancia**

En la sentencia de primera instancia, el *A quo* condenó en costas a la Alcaldía de Neiva, decisión que no fue objeto de apelación, por lo tanto, permanecerá incólume.

##### **4.2.- Costas en segunda instancia**

En relación con la procedencia de emitir condena en costas en segunda instancia es preciso señalar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el legislador abandonó el criterio subjetivo que venía imperando en materia de condena en costas<sup>11</sup> para acoger, en principio, la valoración objetiva frente a su imposición, liquidación y ejecución, tal y como

---

<sup>11</sup> Erogaciones económicas que se constituyen en los gastos en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar adelante la posición que detenta, tales como gastos ordinarios, cauciones, honorarios a auxiliares de la justicia, publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina como expensas. Así mismo, se comprenden los honorarios del abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho. (Artículos 361 y ss. CGP).

se advierte de lo dispuesto en el artículo 188 de dicho estatuto<sup>12</sup>, preceptiva que remite a las normas del Código General del Proceso, normativa que en su artículo 365<sup>13</sup> consagra los elementos que determinan la imposición de costas así: i) objetivo en cuanto a que toda sentencia decidirá sobre las costas procesales, bien sea para condenar total o parcialmente o, en su defecto, para abstenerse y ii) valorativo en el entendido de que el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso.

El artículo 365 del C.G.P. (Ley 1564 de 2012), señala las reglas para la determinación de la condena en costas, así:

*"(...) 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva de desfavorablemente el recurso apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además en los casos especiales previstos en este código. Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.*

*(...) 3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará en costas al recurrente en las costas de segunda.*

*4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas en ambas instancias.*

*5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.*

*(...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (...)" (Resaltado por la Sala).*

<sup>12</sup> "ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."

<sup>13</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda- Subsección B, sentencia del 27 de enero de 2017, Radicación: 54001-23-33-000-2012-00053-01(2400-14), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter; Sección Cuarta, Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez, providencia del 21 de junio de 2018, radicación número: 05001-23-33-000-2012-00148-01(21898); Sección Cuarta, Consejero Ponente: Milton Chaves García, sentencia de 21 de junio de 2018, radicación número: 19001-23-33-000-2013-00442-01(22017); Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, providencia de 5) de julio 2018, radicación Número: 11001-03-15-000-2018-01606-00(Ac); providencia del 27 de enero de 2017, proferida dentro del expediente con radicación número: 54001-23-33-000-2012-00053-01(2400-14); providencia del ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018), radicación: 25000234200020120074201 (3695-2016)

De lo anterior cabe resaltar que, según el citado numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), "***Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación***".

Precisado lo anterior, se advierte que en el presente caso, una vez examinado el expediente, la Sala encuentra que no obran elementos de prueba que demuestren o justifiquen que efectivamente se hayan ocasionado erogaciones por la parte actora que hagan procedente a la imposición de costas en contra de la parte demandante.

En efecto, al expediente no se allegaron medios de prueba que acrediten que con ocasión del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, el la parte actora haya tenido que asumir gastos, o cualquier otra expensa susceptible de ser reconocida. Tampoco se allegó contrato de prestación de servicios profesionales o algún otro documento que acredite la causación de agencias en derecho, razón por la cual, no resulta procedente la imposición de costas por tal concepto en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

#### **V. FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido en la audiencia inicial del 9 de febrero de 2017 que declaró probada la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva formulada por la Federación Colombiana de Municipios.

**SEGUNDO: MODIFICAR** el numeral 4º de la sentencia proferida el 17 de febrero de 2017 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Neiva, el cual quedará así:

***CUARTO: ORDENAR*** a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y a la Federación Colombiana de Municipios, reintegrar al Municipio de Neiva el porcentaje de la multa que corresponde, al tenor de los artículos 10 y

*159 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 26 de la Ley 1383 de 2010.*

**TERCERO: CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia proferida el 17 de febrero de 2017, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Neiva que accedió a las pretensiones de la demanda incoadas por el señor Julio Mario Rueda Celis.

**CUARTO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**QUINTO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, una vez hechas las anotaciones en el software de gestión.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se hace constar que la anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.



**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**  
Magistrado



**JOSÉ MILLER LUGO BARRERO**  
Magistrado



**GERARDO IVÁN MUÑOZ HERMIDA**  
Magistrado