

24-11-10
mi

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Plena-

SENTENCIA C-318 de 2010

Referencia: Expediente D-7911

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 18 (parcial) de la Ley 1005 de 2006, *"por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002"*.

Actores:

Samuel Moreno Rojas y Yuri Chillán Reyes

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA
MARTELO

Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El día 11 de septiembre de 2009, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, Samuel Moreno Rojas y Yuri Chillán Reyes, Alcalde Mayor de Bogotá y Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, respectivamente, presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra del párrafo del artículo 18 (parcial) de la Ley 1005 de 2006, *"por la cual se*

adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002”.

Mediante Auto del 2 de octubre de 2009, el Magistrado sustanciador resolvió admitir la demanda, ordenó la fijación en lista y corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

En el mismo Auto también se ordenó comunicar la demanda al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Transporte, al Departamento Administrativo de Planeación Nacional, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Colombiana de Municipios y a los decanos de las facultades de derecho de las Universidades del Rosario, Javeriana, Nacional, del Atlántico, Libre y Simón Bolívar, para que, en caso de estimarlo conveniente, intervinieran dentro del proceso. Así mismo, en desarrollo del artículo 244 de la Constitución Política y del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, se ordenó enviar la correspondiente comunicación al Presidente del Congreso de la República.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda presentada.

II. LA DISPOSICION DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006 y se subraya el aparte demandado.

LEY 1005 de 2006
(enero 19)

Diario Oficial No. 46.157 de 20 de enero de 2006

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 18. Apartes entre paréntesis INEXEQUIBLES. Organismos de Tránsito. El Ministerio de Transporte, fijará las pautas a las cuales se deben sujetar los organismos de tránsito, para su (creación), funcionamiento y (cancelación).

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

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

III. LA DEMANDA

Los actores dedican un apartado inicial de la demanda a demostrar que en relación con el segmento acusado no existe cosa juzgada relativa ni aparente, y consideran que lo demandado “produce un efecto innovador en el ordenamiento jurídico que genera un estado de cosas inconstitucional”, contrario “a los artículos 2, 13, 25, 29, 113, 209, 333 y 365 de la Constitución Política”.

En cuanto a la violación de los artículos 2, 209 y 365 de la Carta, señalan que dentro de los fines del Estado se encuentra el de servir a la comunidad como fundamento de la función administrativa, cuyo desenvolvimiento debe obedecer a principios de eficacia y eficiencia, procurar un alto nivel de calidad y satisfacer las demandas sociales.

Según los libelistas, dentro de la función administrativa se encuentra la prestación de los servicios relacionados con el trámite y la autorización de derechos de tránsito o especies venales, que es posible “a partir de la asignación de rangos mediante resolución por parte del Ministerio de Transporte, previa verificación de requisitos” y explican que, con posterioridad, los aludidos rangos “se materializan a través de las especies venales dentro de las que se cuentan los números para la matrícula de vehículos, y las licencias de conducción, entre otros, que son expedidas y entregadas a los ciudadanos por parte de los organismos de tránsito”.

Indican que la Ley 769 de 2002 asignó la comentada función administrativa a los organismos de tránsito del nivel territorial, y que el parágrafo del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006 condicionó el cumplimiento de la función al paz y salvo con el sistema de información SIMIT y el Ministerio de Transporte.

A juicio de los actores, el condicionamiento de la función administrativa a la transferencia de unas determinadas sumas de dinero “contraviene de manera flagrante el artículo 365 de la Constitución”, de acuerdo con el cual los servicios públicos son “elemento esencial a los fines del estado” y añaden que los principios superiores, plasmados en la Constitución, “no pueden ceder en su

materialización por el pago de una determinada obligación, pues para ello ya existen dentro del ordenamiento jurídico los procedimientos pertinentes para hacerla efectiva, sin afectar en ningún caso la función administrativa y el servicio público”.

Reconocen que el objetivo del precepto demandado consiste en asegurar la eficacia en la implementación de los sistemas de información unificados en materia de tránsito y transporte, así como en facilitar el cobro de multas de tránsito y en agilizar la gestión administrativa, pero advierten que la medida no puede tener carácter prevalente respecto de la función administrativa, dado que obstruye el servicio público, “cuando se presentan dificultades con la transferencia de las sumas de dinero que la ley ha fijado como aporte para la operación de dichos sistemas de información”.

Puntualizan que lo dispuesto en el precepto acusado impide a los organismos de tránsito ejercer sus funciones y servir a la ciudadanía “cuando requiera la realización de los trámites de especies venales para la operación de vehículos ya sean públicos o particulares, en atención a la obligatoriedad de obtener matrículas y licencias que ha fijado el Código Nacional de Tránsito Terrestre”, lo que se traduce en la violación del principio de prevalencia del interés general.

Explican que la disposición acusada comporta “una protección desproporcionada a un interés particular” que, en este caso, corresponde a la Federación Colombiana de Municipios, “como persona jurídica de carácter privado que administra y opera el sistema”, lo cual, en su criterio, contraviene los principios orientadores de la función administrativa e implica desproporción y desequilibrio, evidenciados “en la sujeción de la función administrativa a la transferencia de importantes recursos para el pago de una obligación creada por la ley a favor de un particular”.

Sostienen que la situación expuesta desconoce el artículo 209 de la Constitución, de conformidad con el cual la función administrativa no se puede supeditar a las controversias o dificultades que surjan con los particulares e incluso con otras entidades públicas, ni resultar obstruida en perjuicio de las necesidades e intereses de la comunidad y de la legitimidad del Estado.

Destacan que la función administrativa se debe cumplir con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad e indican que, al expedir el precepto acusado, “el legislador no se preocupó por evaluar los efectos de la medida incorporada en el ordenamiento, que determina unas circunstancias fácticas disfuncionales en relación con los principios constitucionales antes estudiados”, puesto que prevaleció la defensa de los intereses del sector privado, “pese a la existencia de propuestas para una regulación más apropiada del tema”.

A continuación aseveran que la disposición demandada viola el principio de igualdad, en la medida en que introduce un trato diferenciado entre los ciudadanos residentes en el ente territorial deudor y los que residen en los demás entes territoriales, pues los primeros no podrán tramitar licencias de conducción ni matricular vehículos, mientras que los segundo sí.

Argumentan que el ciudadano del común es un tercero “que no tiene interés alguno en la controversia suscitada entre el organismo de tránsito y el operador de los sistemas de información y tránsito y transporte por el pago del porcentaje sobre el recaudo de las multas establecido en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 o por concepto de pagos o contribuciones con el Ministerio de Transporte”.

Agregan que el efecto práctico del precepto cuestionado viola el derecho a la igualdad y perjudica a los ciudadanos, ya que la medida prevista en el párrafo parcialmente acusado, “más que constituir una afectación o un castigo a la entidad pública que ha incumplido con la transferencia del porcentaje asignado a la Federación Colombiana de Municipios”, “recae sobre el usuario del servicio que ha sido restringido hasta tanto no se verifique el paz y salvo a favor del organismo de tránsito deudor, lo cual produce un desequilibrio en el reparto de las cargas públicas que no tiene por qué asumir el ciudadano y que deriva en un trato diferenciado e injustificado”, puesto que los afectados no podrán hacer uso de sus vehículos, por hechos y circunstancias que resultan ajenos a su voluntad y conducta” y pueden ver afectados otros derechos como el derecho al trabajo, a la libertad de empresa y a la libre circulación.

A continuación afirman que el párrafo parcialmente cuestionado quebranta el derecho al debido proceso, pues establece una sanción para los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo, sin que se haya previsto el procedimiento administrativo que debe preceder a la sanción, lo que impide ejercer el derecho a la defensa técnica y garantizar la validez de la sanción en relación con el principio de legalidad.

Hacen énfasis en que el Ministerio de Transporte puede aplicar la sanción “ipso facto, con sólo verificar que existe una mora en la transferencia de las contribuciones a que están obligados los entes territoriales” y abstenerse de “asignar los rangos para la posterior expedición y entrega de especies venales al organismo de tránsito adscrito al ente territorial deudor, sin que éste tenga de manera previa la posibilidad de controvertir la decisión o lograr precisión sobre las sumas adeudadas, cuando existe diferencia en los criterios de interpretación respecto al alcance de la obligación exigida, o en la legitimidad de la misma”.

Señalan que el legislador ha rebasado los límites de su potestad de configuración normativa, pues ha desconocido el debido proceso y privado de garantías al

sujeto pasivo de la sanción y destacan que aún cuando se delegó al gobierno nacional la facultad de definir el régimen de sanciones aplicable a los organismos de tránsito, en un plazo no mayor de 90 días calendario, después de sancionada la ley, tal procedimiento no se llevó a cabo, no obstante lo cual “el legislador prevé esta situación y de todos modos establece la sanción sin definir el procedimiento que deberá surtir para su imposición”.

Se ocupan luego los actores de demostrar la vulneración del artículo 113 de la Constitución y para ello aducen que se ha establecido la separación de poderes y la colaboración armónica entre las ramas del poder público “y de igual modo entre las entidades del Estado”, mientras que el precepto demandado, en lugar de propiciar la colaboración armónica entre entidades del Estado para lograr los fines esenciales del mismo, “produce el efecto contrario, toda vez que el Ministerio de Transporte puede interferir en el ejercicio de la función administrativa, para asegurar el pago de una obligación de la cual puede ser acreedor el Ministerio o un particular”.

Además, consideran que el precepto atacado viola el artículo 333 de la Carta, pues en tanto que el Código Nacional de Tránsito Terrestre “prescribe la obligatoriedad de gestionar permisos de operación de rutas, registro de vehículos automotores y licencias de conducción, sin los cuales no se pueden movilizar vehículos”, el párrafo parcialmente cuestionado restringe la función de los entes públicos encargados de conceder esos permisos.

A su juicio, lo anterior “obstaculiza el desarrollo de una actividad económica legítima”, so pretexto de una situación “que en nada debe afectar los intereses económicos de pequeños y grandes empresarios, que a través de inversiones en la compra de vehículos de servicio público pretenden no sólo lograr niveles de utilidad para sí mismos”, sino también “ofrecer una salida al desempleo para miles de ciudadanos”.

Hacen hincapié los demandantes en que, cuando no es posible tramitar los permisos, tampoco es posible materializar un proyecto productivo, lo cual también afecta a las personas cuya actividad económica requiere de la operación de vehículos, pues no podrán tramitar las licencias de conducción y se verán enfrentados a una situación de indefensión causada por una falla imputable al Estado.

Estiman que el párrafo parcialmente acusado vulnera el principio de proporcionalidad, pues sacrifica varios bienes jurídicos protegidos, sin justificación alguna “en relación con el fin que se pretende alcanzar” y al efecto explican que la finalidad perseguida es legítima, toda vez que se pretende “dar las herramientas necesarias para asegurar la implementación y operación de los sistemas de información de tránsito y transporte creados en la Ley 769 de 2002”.

Sin embargo, consideran que la disposición no es necesariamente útil para el fin buscado, ya que el mayor afectado con la medida no es el organismo de tránsito sino el ciudadano que requiere llevar a cabo tales trámites, fuera de lo cual la medida de presión utilizada no afecta de manera tan directa al organismo de tránsito como al particular.

Añaden que la medida no es necesaria para el logro de la finalidad, toda vez que el ordenamiento jurídico prevé el procedimiento idóneo para hacer exigibles las obligaciones expresas cuya titularidad recae en el Estado, sin perjuicio de la función administrativa y de la prestación del servicio público, “haciendo excepción en algunos casos al principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, según lo enunciado en el Decreto Nacional 111 de 1996, procedimiento que resulta más adecuado toda vez que permite la satisfacción de las obligaciones en las que es deudor el Estado, pero sin sacrificar ningún derecho, ni principio de rango constitucional”.

Finalmente, los demandantes apuntan que “el costo que incorpora la medida es superior al bien que se pretende obtener, ya que la garantía de la implementación de los sistemas de información de tránsito y transporte, desde ningún punto de vista es superior a principios constitucionales que son fundamento de nuestro sistema jurídico e inherentes al modelo de Estado Social de Derecho que ha sido adoptado en Colombia, tales como la prevalencia del interés general, la igualdad y el debido proceso, entre otros, que se constituyen como cláusulas pétreas o inmodificables para la garantía del sistema constitucional que nos rige”.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del ciudadano Diego Alejandro Acosta Bernal

El ciudadano interviniente considera que la demanda promueve “antivalores” y, en especial, la cultura del no pago, motivo por el cual, a su juicio, la Corte “debe enviar un mensaje ético a la sociedad colombiana: el no pagar una obligación es algo moralmente reprochable, que hay que evitar o desestimular o sancionar, como lo hace la norma acusada”. Agrega que la demanda promueve una privatización o captura de la acción pública de inconstitucionalidad, pues el Distrito Capital “busca evitar el pago de una millonaria suma al SIMIT o a la Federación Colombiana de Municipios”, siendo que, en su prístino sentido, la acción pública de inconstitucionalidad “no es una acción para personas jurídicas ni para pretensiones privadas” y “es de público conocimiento que el Distrito Capital no se encuentra a paz y salvo por concepto de pagos al SIMIT y le debe una millonaria suma”.

En otro aparte, el ciudadano Acosta Bernal le solicita a la Corte que profiera un fallo inhibitorio, pues "la demanda no cumple un requisito básico: que sea presentada por un ciudadano, en ejercicio de una acción pública de inconstitucionalidad", ya que los demandantes firman como Alcalde Mayor de Bogotá y como Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y en ninguna parte expresan que actúan como ciudadanos.

A continuación señala que, en caso de ser abordado el fondo de la cuestión, la Corte debe declarar la exequibilidad y, en apoyo de su solicitud, cita varias disposiciones constitucionales y entre ellas la que establece el carácter unitario del Estado que, a su juicio, le permite al gobierno nacional cumplir la función de velar por el estricto cumplimiento de las leyes y a las entidades territoriales gestionar sus intereses y ejercer sus competencias administrativas dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Advierte que las normas de tránsito son nacionales y que las competencias respectivas les corresponden a las entidades territoriales por delegación, motivo por el cual deben ser cumplidas "en los términos que señale la ley". En este contexto, en la intervención se explica que "la norma acusada busca evitar que un municipio o distrito preste una función de tránsito que generosamente le delega el nivel nacional, como el trámite de especies venales, cobre por el ejercicio de esa función, se beneficie del sistema nacional de información y, de adhehala, no le pague un porcentaje a la Nación o, lo que para el caso es lo mismo, al sistema nacional concesionado para el efecto".

Admite que, sólo en gracia de discusión, "se podría pensar en un fallo de constitucionalidad condicionada" para entender que la disposición es exequible, "salvo cuando se trate de especies venales destinadas a los vehículos que prestan el servicio de ambulancias, bomberos o policías, caso en el cual se autorizará el trámite de especies venales por parte del Ministerio de Transporte, para esos solos vehículos, así la entidad territorial no se encuentre a paz y salvo", por cuanto los servicios mencionados son públicos y esenciales para la salud, la vida y el orden público.

Estima que el caso de los vehículos particulares es diferente, pues "si en un municipio o distrito no le quieren expedir la licencia de conducción al conductor o el traspaso al comprador, bien puede el interesado ir a otro municipio vecino, que se encuentre a paz y salvo, en el cual siempre podrán atenderlo, con el mayor gusto", de modo que "no hay sanción ni discriminación a los ciudadanos, pues siempre tendrán centenares de oficinas municipales dispuestas a atenderlos", de donde resulta que no es cierto que si un municipio o distrito no puede prestar la atención se impide la absoluta prestación del servicio público y se sanciona al usuario.

Tratándose del debido proceso, considera que no hay vulneración, pues una lectura integral del párrafo demandado permite concluir que el inciso primero remite a un procedimiento que se expedirá luego, mientras que en el inciso segundo el legislador le exige al gobierno que, al reglamentar ese procedimiento, “de todas maneras” condicione el trámite de especies venales al hecho de hallarse a paz y salvo, de modo que la falta del procedimiento no es un problema constitucional del precepto acusado que “se agota en sus términos y no tiene nada que ver con su desarrollo ulterior”.

2. Intervención del ciudadano Víctor Hugo de Jesús Vallejo

El ciudadano Víctor Hugo de Jesús Vallejo intervino para solicitar a la Corte la declaración de exequibilidad del precepto demandado y, en primer lugar, indica que la acción pública de inconstitucionalidad la pueden instaurar los ciudadanos colombianos y que “no es tarea, ni función de ningún servidor público, pues “entre las atribuciones funcionales que contempla el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia como propias de los alcaldes municipales y distritales, no se encuentra por parte alguna la de demandar la constitucionalidad de la ley”, fuera de lo cual señala que el Alcalde Mayor de Bogotá, como Senador de la República, fue partícipe activo del trámite y aprobación definitiva de la Ley 1005 de 2006.

Según el interviniente, los ingresos por infracciones de tránsito son de carácter nacional y el legislador ha asignado a los municipios y distritos el 90% y destinado el 10% para el montaje y mantenimiento de uno de los registros creados con la expedición de la Ley 769 de 2002, de modo que no pueden “confundirse los conceptos de obligación de pago que un ente territorial tenga con una entidad y las transferencias que el mismo legislador haya ordenado en el texto legal”. El legislador ha asignado una responsabilidad relativa a la operación, mantenimiento, actualización y sostenimiento de un registro nacional y lo normal es que al encargado lo dote de recursos para efectuar la gestión encomendada, para lo cual “asigna unas transferencias, que no pagos, de lo que se recaude por concepto de pago de infracciones de tránsito”.

Sostiene que el párrafo parcialmente acusado fue adoptado, precisamente, porque se sabía que algunos organismos de tránsito “se negaban sistemáticamente a darle cumplimiento a las asignaciones del SIMIT” y entra a analizar los cargos propuestos en la demanda. Respecto del formulado por la presunta violación de los artículos 2, 209 y 365 de la Carta, el interviniente manifiesta que los demandantes no demuestran la vulneración alegada y que sólo consignan argumentos genéricos con la finalidad de demostrar “que aplicar el mandato de la norma demandada es tanto como privar al asociado de un servicio a cargo de la administración, como si tal servicio no estuviera completamente reglado”.

Refiriéndose a la violación del artículo 365 superior, afirma que el cargo es meramente funcional e indica que la disposición censurada se limita a introducir “un condicionamiento reglamentario que el legislador ha adoptado en ánimo de que los diferentes registros de seguridad que fueron creados para el sistema de tránsito del país mediante la expedición de la Ley 769 de 2002, se hagan en realidad”.

Aduce que “los argumentos de los demandantes más parecen la defensa de la ineficiencia administrativa” y añade que si la función administrativa no puede prestarse “no es debido a razones atribuibles al ciudadano, sino a la violación legal en que puedan incurrir los organismos territoriales de tránsito cuando dejan de hacer las transferencias, que no pagos, de lo de ley al SIMIT”, de donde resulta que la responsabilidad recae sobre los funcionarios obligados a cumplir lo que manda la ley.

Insiste en que los municipios no pueden aducir que le pagan al SIMIT que es “un registro de infractores a nivel nacional, creado por el legislador y que ninguno de los entes territoriales de manera individual o conjunta estaba en capacidad de crear, poner a funcionar y mantener por carencia de recursos económicos, lógicos y administrativos”, de modo que cuando los municipios dejan de hacer las transferencias del 10% de los ingresos por infracciones de tránsito al SIMIT, no es que estén dejando de pagar un precio, o una tarifa o una tasa, sino que se están apoderando de unos recursos que no les pertenecen.

Puntualiza que el Distrito Capital se ha negado, sistemáticamente, a transferir al SIMIT los recursos que el legislador le ha asignado, lo que conduce a que los demandantes aduzcan argumentos de conveniencia y le atribuyan responsabilidades al particular encargado de las funciones públicas para la creación, montaje, mantenimiento, operación y actualización constante del SIMIT. Así, sostener que los municipios no tienen motivo para pagarle a la Federación Colombiana de Municipios por un servicio que no presta “es falsear el contenido de la ley”, pues la Federación “no opera, ni cobra, ni recauda las infracciones de tránsito”.

En cuanto a la violación del derecho a la igualdad, señala que el acceso a los trámites de tránsito no constituye un derecho sino una función administrativa y explica que “los trámites de tránsito constituyen unos privilegios completamente reglados por el legislador, que entiende de tiempo atrás que se trata de una materia de especial atención, por las múltiples implicaciones que en materia de seguridad ofrecen a la comunidad”.

Tampoco cree que el mecanismo previsto en el párrafo parcialmente demandado sea una sanción, pues, en su criterio, “constituye un presupuesto de una función administrativa que debe ser atendida por todos los organismos

territoriales de tránsito que están conectados al sistema SIMIT", de manera que se trata de la reglamentación de unos trámites previstos, en todos sus pasos, por el legislador y que, en consecuencia, no son de libre ejecución.

Añade que el usuario no queda sin opción "de hacer uso de ese privilegio, que no derecho, como que puede acudir a otros organismos territoriales de tránsito, ya que "el tránsito de Bogotá no es único", sino "apenas uno de los más de 200 organismos que existen actualmente en todo el país".

En cuanto a la vulneración del derecho al debido proceso por ausencia del procedimiento previo a la imposición de la sanción, insiste en que el precepto demandado no establece una sanción, sino un presupuesto administrativo para la operación de los trámites de tránsito y que, por lo tanto, "mal puede haber violación del debido proceso, cuando no hay proceso", ya que "si lo consagrado no es sanción, para hacerlo efectivo no se requiere de trámite de proceso alguno", de manera que, sencillamente, "el organismo de tránsito que no cumpla con las exigencias contenidas en la norma demandada, no está en capacidad de seguir actuando en la delegación que por descentralización le ha hecho el Ministerio de Transporte".

En relación con la alegada violación del artículo 113 de la Carta, en la intervención se lee que los demandantes tampoco aciertan, pues sólo exponen concepciones subjetivas y equivocadas que no concuerdan con lo que la ley establece y, en cuanto a la violación del artículo 333 superior, el interviniente apunta que no se puede confundir tránsito con transporte, porque el Código Nacional de Tránsito no contiene las normas de operación del transporte público en Colombia, sino que solamente se ocupa del tránsito y solamente se refiere a las disposiciones relativas al transporte, en razón de que para prestar el servicio se requiere de vehículos "involucrados en el sistema general de circulación terrestre, reglado de manera específica y bajo circunstancias bien diferentes al montaje de empresas para la prestación de un servicio que cubre una necesidad básica de los seres humanos, cual es desplazarse de un lugar a otro".

Asevera que el tránsito está regulado por unas normas diferentes de las que regulan el transporte y reitera que "el organismo de tránsito de Bogotá no es único y que, además, está rodeado de numerosos organismos del mismo servicio, con la misma categoría, que se ubican a pocos minutos por carretera de la capital, a donde pueden acudir los transportadores a cumplir con las exigencias que deben llenar para poder desempeñar su tarea de obtención de utilidades".

De nuevo se recuerda en la intervención que el SIMIT es un registro legal y que la Federación Colombiana de Municipios no es más que su operadora, propósito con el cual le fueron asignados unos recursos de una fuente específica de

ingresos, de modo que no se trata de una obligación creada por el legislador a favor de la Federación, sino de una asignación legal para permitir la creación de un registro nacional que cuente con mecanismos ciertos de coerción para el pago efectivo de los valores que corresponden a las sanciones por violaciones al sistema de circulación terrestre.

Para culminar su escrito el ciudadano Vallejo apunta que “los requisitos que conduzcan a la demostración cierta de la inconstitucionalidad de la norma que es objeto de la imprecación no se han cumplido y que por tanto (los demandantes) no han demostrado la violación pretendida, lo que necesariamente conduce a mantener incólume la exequibilidad del parágrafo del artículo 18 de la Ley 1005 por los cargos que se le han formulado en el presente proceso”.

3. Intervención del Ministerio de Transporte

En representación del Ministerio de Transporte intervino la abogada Helga Velásquez Afanador, quien manifiesta coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad, para lo cual repite los mismos argumentos de los demandantes.

4. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

Gabriel Jaime Mármol, actuando como apoderado especial de la Federación Colombiana de Municipios intervino para oponerse a las pretensiones de la demanda. Con tal finalidad aduce, en primer lugar, que la implementación del SIMIT requiere “de una inversión constante y prolongada en el tiempo, de forma que la fuente de su financiamiento debe mantenerse durante toda su actividad”, por lo cual “el sistema no apunta a fortalecer económicamente a un particular”, sino “conectar e integrar a todos los organismos y autoridades de tránsito para que cumplan con su deber de organización, control y sanción”.

Según el interviniente el pago de las sanciones por infracciones de tránsito ha incrementado los recursos, como consecuencia de las medidas adoptadas por el legislador, de modo que “si con el condicionamiento legal impuesto se logra compeler al ciudadano infractor para que cumpla con el pago de su obligación, nada podría lograrse cuando el organismo de tránsito no cumple con su deber de transferir los recursos para el mantenimiento y actualización del sistema”.

Respecto del derecho a la igualdad, el interviniente considera que “resulta apenas natural el tratamiento diferencial que se da al sujeto que en un estado reglado de cosas no cumple con las cargas que se le imponen”. Así pues, “apenas ecuánime resulta el tratamiento asignado al organismo que actúe en detrimento de otras funciones públicas frente a los que se someten manteniendo la armonía en los compromisos que de forma recíproca se fijan a cada

autoridad”, fuera de lo cual los ciudadanos no están sometidos a un solo organismo de tránsito, como que “tienen la opción de adelantar cualquier trámite en otro organismo de tránsito”.

Estima que la disposición acusada no contiene ninguna sanción contra los organismos de tránsito, ni contra los ciudadanos, y expresa que muchos funcionarios no conocen o ignoran el marco de responsabilidad fijado por el artículo 6° de la Constitución, de acuerdo con el cual “los particulares sólo son responsables por infringir la Constitución y las leyes” y que “los servidores públicos lo son por la misma causa o por extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

A su juicio, la consecuencia prevista en el párrafo parcialmente demandado no es de difícil cumplimiento, pues basta que, una vez el infractor haya pagado, el organismo de tránsito proceda a entregar la suma que la ley ha asignado al mantenimiento del sistema, de manera que, si no se produce la entrega de los recursos, es normal “la restricción que lo compela al sometimiento de la ley ya que este generará reacción de sus representados”.

En lo referente a la separación de poderes y a la colaboración armónica, se refiere a la Ley 489 de 1995, en cuyo artículo 4 se establece que “los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general” e indica que la disposición demandada se aviene a la Constitución, pues procura el interés general.

En relación con la libertad económica y la iniciativa privada, en la intervención se sostiene que no se obstruyen, ya que cuando un organismo de tránsito no obtiene la autorización para adelantar trámites de reconocimiento de especies venales el ciudadano puede adelantar los trámites en otro organismo de tránsito y, en cuanto al principio de proporcionalidad, se lee que “la condición señalada por el legislador en la norma demandada denota una íntima relación con los fines buscados por ella, esto es, garantizar la consecución de los recursos que financien mecanismos de eficiencia administrativa a quienes la ley le adjudicó responsabilidades dentro de la estructura organizacional del tránsito”, sobre todo si hasta hace poco regían precarias e ineficientes medidas que “permitían el desgüeño administrativo concretado en la caducidad de las acciones, la prescripción de los créditos a favor de la administración, la inaplicabilidad de las normas por incomunicación de las autoridades, la falta de señalización, planes de educación vial, entre otros”.

Acto seguido, se exponen algunas generalidades y se alude al sustento constitucional y legal de la descentralización administrativa, para lo cual se precisa que “no estamos ante una actividad comercial o mercantil con fines de

lucro por quien la desarrolla”, sino ante la asignación a un particular “de una función pública dirigida a crear y administrar el Sistema Integrado de Información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito -SIMIT”.

El interviniente agrega que la Federación Colombiana de Municipios “es una organización sin ánimo de lucro, integrada por los distritos, municipios y asociaciones subnacionales de municipios que cumple una función pública determinada en la ley y que, por tal hecho, debe contar con recursos para cumplirla, en la medida en que esta función no se origina de una iniciativa privada e independiente que permita una comercialización abierta a un mercado y sometida a la oferta y demanda que le facilite obtener márgenes de utilidad según el servicio y las condiciones en que se ofrezca”.

Hace énfasis en que el legislador señala el destino de los recursos y apunta que cuando la ley decida que otra persona jurídica diferente se encargue de la función, “toda su estructura tecnológica deberá ser entregada por la FCM a quien corresponda sin que pueda obtener algún rédito al respecto”, lo que permite inferir que la Federación “no se enriquecería bajo ningún escenario de los planteados por el accionante”.

Se trata, entonces, de una renta exógena de los municipios y distritos y, por lo tanto, el legislador tiene autonomía para determinar las reglas de su administración, luego la federación no es propietaria del Sistema ni de los dineros destinados para su implementación y administración.

Tratándose del principio de seguridad, apunta que la Ley 769 de 2002 señaló como principios que canalizan el cumplimiento de la función “la seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización” e indica que “con el sistema se obtiene conciencia y controles ciudadanos brindándoles la información en tiempo real de las determinaciones adoptadas que los afecten de manera particular y general”, fuera de lo cual “es una herramienta de trabajo para las autoridades de tránsito”, que ha permitido “mejorar los recaudos de dichas sanciones permitiendo mayores ingresos destinados a los planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustibles y seguridad vial”.

Finalmente, destaca que se trata de un sistema integrado que “logra conectar a todos los organismos y autoridades de tránsito” y mantener la comunicación y coordinación que evitan “la inaplicabilidad de figuras como la reincidencia, las causales de suspensión, cancelación, entre otras, en la medida que las autoridades que adopten decisiones en este sentido deberán siempre contar con la información generada en otros organismos” e insiste en que no cabe centrar el cuestionamiento “en un supuesto beneficio asignado por una ley al particular administrador del sistema (...) de cuya actividad no logra lucro alguno por ser el

cumplimiento de una función pública y cuya fuente de financiamiento son recursos públicos”. Así pues, “los organismos de tránsito no pagan por un servicio” y “la Federación Colombiana de Municipios no recibe una contraprestación o remuneración”.

5. Intervención del ciudadano Efraín Gómez Cardona

El ciudadano Efraín Gómez Cardona intervino y le solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del parágrafo parcialmente demandado. Inicialmente el interviniente estima que no se violan los artículos 2, 209 y 365 de la Carta, puesto que, fuera de que los demandantes no estructuraron un cargo de inconstitucionalidad, no se concibe cómo puede ser contraria a la finalidad esencial del Estado una medida que tiene la finalidad de apremiar para asegurar la eficacia en la implementación de los sistemas unificados en materia de tránsito y transporte.

El ciudadano Gómez Cardona estima que la medida no puede ser contraria al artículo 209 superior que contiene los principios de eficacia, moralidad y economía y que busca la puntualidad en los pagos como forma elemental de garantía de seriedad en las relaciones entre las entidades que cumplen funciones públicas. Lo moral es la puntualidad en los pagos y ese cumplimiento redunda en beneficio del principio de economía que, a diferencia de lo que creen los demandantes, se vería gravemente vulnerado si el Ministerio de Transporte “tuviera que autorizar el trámite de especies venales a una dependencia u organismo de tránsito que se toma la libertad de no honrar las obligaciones interinstitucionales, aquellas que tiene respecto de las demás instituciones que cumplen funciones en el sector de tránsito”.

Según el interviniente no existe protección a un interés particular, pues no es de tal índole el interés ciudadano “en que todos los infractores paguen las multas de tránsito, en que exista un sistema unificado de información sobre las mismas, de manera que se garantice la superación de un estado de cosas inconstitucional en el cual conductores de vehículos automotores infringían una y otra vez las normas encaminadas a proteger la vida e integridad personal de quienes utilizan las vías públicas”.

Añade que no toda distinción comporta violación del derecho a la igualdad, pues los demandantes olvidan que “tampoco podrán acceder a las especies los ciudadanos ante aquellos municipios que simplemente no tengan organismo de tránsito”. De ser cierta la apreciación de los actores, en cada uno de los municipios deberían existir dependencias que ofrecieran exactamente los mismos servicios a todos y se podría exigir que los más variados servicios fueran prestados en el lugar del domicilio de quienes los requieran.

A continuación indica que el párrafo parcialmente acusado no contiene una sanción, sino que simplemente establece “un supuesto objetivo (no hallarse a paz y salvo) para derivar del mismo una consecuencia igualmente objetiva (no autorización de trámite de especies venales), sin que por parte alguna emerja la naturaleza sancionatoria que los demandantes pretenden”.

Respecto del principio de colaboración entre entidades públicas, señala que “quienes violan el artículo 113 son las entidades que no atienden las deudas pendientes con quienes cumplen otras funciones públicas y, tras considerar que la acusación basada en el artículo 333 superior no amerita siquiera comentario, respecto del principio de proporcionalidad apunta que de lo expuesto se deduce que “es racional, razonable y proporcional una medida como la contenida en la norma que se ha demandado, puesto que persigue una finalidad legítima”, “es más que útil para alcanzar el objetivo buscado”, es necesaria “para garantizar las adecuadas relaciones institucionales y no causa daño alguno en sentido jurídico, dado que mal puede decirse vulnerado quien no es autorizado para trámite por el hecho de estar en deuda con sus pares, mientras que se procura un bien de gran significancia”.

6. Intervención del ciudadano José Luis Zorro

El ciudadano José Luis Zorro intervino en el proceso y solicitó la declaración de exequibilidad del párrafo parcialmente demandado. Asevera que la demanda se fundamenta en hechos que no son ciertos, pues, en primer lugar, el aparte acusado no establece una sanción consistente en negar la autorización del trámite de especies venales, ya que se trata “del cumplimiento de unos requisitos, necesarios y legalmente establecidos, para que los organismos de tránsito puedan acceder a esas autorizaciones, fuera de lo cual al gobierno se le otorgaron facultades para determinar el régimen de sanciones aplicables a los organismos de tránsito que se han de crear de acuerdo a los parámetros fijados por el Ministerio de Transporte, bajo la advertencia de que para la autorización del trámite de especies venales los organismos de tránsito deben estar a paz y salvo con las entidades de las que depende el funcionamiento del tránsito en el país .

Según el interviniente, no es cierto que se afecten los derechos de los ciudadanos para realizar trámites de tránsito, porque la afectación no proviene de la disposición demandada, sino del comportamiento asumido por el organismo de tránsito que no cumple los requisitos para que le sea autorizado el trámite de especies venales.

A su juicio, tampoco es cierto que de los recursos destinados a la implementación y funcionamiento del SIMIT se beneficie exclusivamente la Federación Colombiana de Municipios, puesto que con esos recursos se sostiene

una función administrativa en todo el territorio nacional, en beneficio de los ciudadanos, de los municipios y organismos de tránsito del país. Siendo así, en la intervención se lee que el interés general radica en el funcionamiento del SIMIT, mientras que el interés particular corresponde al organismo de tránsito, razón por la cual no puede ser inconstitucional un precepto que hace prevalecer el interés general sobre el particular de un solo municipio.

Tratándose de la violación del debido proceso, asegura que de lo que se trata es “de la asignación de especies venales sólo a aquellos organismos de tránsito que cumplan adecuadamente con los requisitos que la propia ley les exige para operar”, de modo que los organismos de tránsito incumplidos “ningún derecho pueden pretender o reclamar”.

En cuanto al test de proporcionalidad, acota que la finalidad perseguida es legítima y que la utilidad de la disposición es evidente, dado que el tránsito se encuentra integrado en un sistema único y la permanencia de la estructura “depende de la de sus pilares” y, entre ellos, del SIMIT, que sólo puede mantenerse con los recursos que legalmente se le destinan, por lo cual no puede permitirse que los organismos de tránsito dejen de cumplir sus obligaciones. Así pues, “pretende la norma y cumple su finalidad, al forzar a todos los organismos de tránsito a cumplir con sus obligaciones y a no omitir aquellas funciones que les ha asignado la ley”, pues “de no existir el último inciso del párrafo que se estudia, ningún organismo de tránsito cumpliría sus obligaciones y entonces la estructura a la que finalmente se le han dado bases terminaría por colapsar”.

A continuación critica que se afirme que el organismo de tránsito es libre de transferir o no el dinero a que lo obliga la ley, dado que, de conformidad con la regulación del asunto, es imposible que el organismo de tránsito no pueda transferir unos dineros que se deducen del total del recaudo efectivamente recibido por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito. Tampoco es viable aducir que el organismo de tránsito no quiera transferir el dinero, porque, en tal caso, “la afectación a los ciudadanos se produciría por voluntad expresa y consciente del organismo de tránsito” que actuaría en contra de la Constitución y de la ley, “por carecer de facultad o posibilidad de abstenerse de cumplir la ley”.

Refiriéndose a la condición “de necesaria para la finalidad perseguida”, anota que el párrafo parcialmente demandado “es el único mecanismo que permite obtener las transferencias de los recursos necesarios para implementar, administrar y mantener el SIMIT en todo el territorio nacional” y sostiene que los demandantes afirman que existe un mecanismo idóneo para hacer exigibles las obligaciones “como si mereciera apoyo o fundamento constitucional la ejecución forzada de las obligaciones de los entes públicos que arbitrariamente se niegan a cumplir con sus obligaciones y como si tales actuaciones pudieran

desviarse al presupuesto nacional, cuando precisamente y la ley en ello fue sabia, los recursos que se reciben y transfieren no forman parte de los presupuestos nacionales o territoriales por su propia naturaleza”.

Al aludir a la relación “costo - daño”, señala que la disposición cuestionada “no procura ningún costo o daño a los organismos de tránsito en la medida en que, de una parte, no se trata de transferir recursos que les pertenezcan; ya que la ley los ha asignado a otras entidades y, de otra parte, porque el dinero que debe transferir (...) lo pagan los ciudadanos y la obligación de transferir sólo nace una vez que el pago se ha cumplido, que el dinero ha sido recaudado”.

Puntualiza que “no se puede confundir la finalidad de la norma con el incumplimiento arbitrario de la ley por parte de los organismos de tránsito, pues el daño al que se refiere la demanda de inexecutable se deriva del incumplimiento de uno o algunos organismos de tránsito y no de la aplicación de la ley”.

Finalmente, insiste en la prevalencia del interés general y acota que “el organismo de tránsito que ilegalmente decida apropiarse de los recursos destinados al SIMIT es el que incurre en un comportamiento que no sólo es sancionable penalmente, sino que supone una vulneración al modelo de estado social de derecho, en el que todos sus entes deben colaborar armónicamente con la consecución de los fines colectivos, lo que en este caso ocurre si se transfieren los recursos correspondientes para la implementación y mantenimiento del SIMIT a nivel nacional”.

En este orden de ideas, añade que “el daño que se causa con la norma, si es que puede considerarse el cumplimiento de la ley como un daño, es obligar a los organismos de tránsito a transferir el 10% al que se refiere el artículo 10 de la Ley 796 de 2002 de la totalidad de los recursos recaudados por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, como lo hacen casi todos los organismos de tránsito del país, a excepción de Bogotá”.

7. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

Alejandro Venegas Franco, en su condición de decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario intervino en el proceso y solicitó declarar la inconstitucionalidad del párrafo parcialmente demandado.

La intervención hace referencia al carácter de la Federación Colombiana de Municipios y apunta que se le ha encomendado la prestación “del servicio público de registro de infractores a nivel nacional y control a la no realización de trámites cuando el usuario posee deudas por infracciones a las normas de

tránsito” y concluye que “se trata de un servicio de información para los usuarios de los trámites de tránsito y, a la vez, es un sistema que le permite a las autoridades de tránsito recaudar el valor de las infracciones, por cuanto el usuario no podrá avanzar en el trámite si previamente no cancela la infracción”.

Añade que la Ley 1005 de 2006 “busca asegurar el pago que deben realizar las autoridades de tránsito a la Federación Colombiana de Municipios por la prestación de los servicios anotados” y recuerda que el legislador puede atribuir funciones administrativas a particulares, así como organizar procedimientos de tránsito mediante regulaciones cuya legitimidad constitucional “depende del otorgamiento de instancias suficientes dentro del sistema de información de que se trate, que garanticen la eficacia de los derechos contenidos en la Carta Política, en especial el habeas data (art. 15 C. P.) y el debido proceso (art. 29 C. P.) al igual que los principios de la función administrativa (art. 209 C. P.).

Tras anotar los objetivos que debe perseguir el sistema de información que opera y administra la Federación Colombiana de Municipios, señala que el problema jurídico planteado en la demanda consiste en determinar “si fue proporcional la regulación que en el presente caso hizo el legislador con respecto de la posible paralización del servicio, en el evento en que las autoridades de tránsito omitan cancelar oportunamente el valor del servicio referido o las contribuciones que la ley ha dispuesto a favor del Ministerio”.

Opina que, para resolver la cuestión, es necesario tener en cuenta que el servicio público comprende actividades “titularizadas por el Estado en razón de su carácter esencial para la comunidad”, tratándose de una actividad que se desarrolla con la finalidad de “garantizar su existencia y prestación en términos de continuidad, universalidad e igualdad; esto es, con voluntad de permanencia y generalidad, para ser prestada en condiciones igualitarias que garanticen el acceso al servicio a todos los ciudadanos que lo demanden, en los mismos términos de regularidad y calidad”.

De acuerdo con lo anterior, considera que “no es legítimo en un estado constitucional de derecho que el órgano de regulación facilite cualquier forma que redunde en la parálisis del servicio público”, pues independientemente de que la modalidad de prestación sea directa o indirecta, “se trata de una actividad cuya prestación es continua y por ello se justifica el poder de dirección y control de la administración titular”.

De conformidad con estos criterios, concluye que “la disposición que se estudia en realidad contraría la definición de servicio público” y destaca que “existen mecanismos de control y medios judiciales en nuestro ordenamiento jurídico que tienen la virtud de obligar al deudor al pago oportuno de las acreencias, sin llegar al extremo de la parálisis del servicio público”, luego “la intervención del

legislativo en el presente caso es desproporcionada, procura un trato desigual entre los diferentes usuarios de los procedimientos de tránsito y puede originar el ejercicio de las funciones administrativas en permanente estado de conflicto”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él solicitó a la Corte “declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso segundo del parágrafo del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006, por ineptitud sustancial de la demanda”.

En primer lugar la vista fiscal aclara que, si bien los demandantes “se identificaron por sus cargos públicos, en todo caso realizaron la presentación personal que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional es la forma más adecuada para demostrar la calidad de ciudadano en ejercicio”, por lo cual la demanda satisface los requisitos constitucionales referentes a la legitimación activa, pues queda demostrada la ciudadanía en ejercicio de los actores, lo que no ocurre “con la coadyuvancia presentada por Helga Velásquez Afanador, quien manifiesta actuar como apoderada de la Nación-Ministerio de Transporte, y en cuyo escrito no consta la presentación personal de rigor, supuesto sin el cual no es posible configurar la legitimación activa requerida como ciudadana en ejercicio antes señalada”.

A continuación el Jefe del Ministerio Público expresa que la demanda es sustancialmente inepta y para sustentar esta afirmación sostiene que “por regla general, resulta exótico al objeto del control de constitucionalidad la resolución de asuntos concretos propios de las decisiones que dentro de sus competencias realizan los otros jueces, o el pronunciamiento sobre la interpretación adecuada de las leyes que le corresponde a la rama judicial en aplicación del derecho, o los meros juicios de conveniencia, en donde los accionantes desarrollan un cálculo estratégico en el que resulta menos oneroso impugnar las normas que acatar su cumplimiento”.

Según el Procurador, el tercero de estos supuestos “resulta además de impertinente, no ético, cuando el que impulsa la demanda para desconocer una ley es la alta administración de un establecimiento público del orden nacional, departamental, municipal o distrital, que se sustrae al cumplimiento de un mandato legal que le exige una acción específica” y, después de citar el artículo 2° de la Ley 769 de 2002 en lo relativo a la definición de los organismos de tránsito, el Ministerio Público señala que “en la demanda presentada se establece un vínculo inocultable entre la calidad de los servidores públicos que impugnan el precepto, como Alcalde del Distrito Mayor de Bogotá y Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y la obligatoriedad que los mismos le deben, por

cuanto resulta claro que el texto legal consagra un mandato vinculante a dichos cargos y no a la ciudadanía en general”.

“A su juicio, “la presente demanda pretende, lejos de confrontar la ley con la Constitución, superar las principales consecuencias que arroja la implementación del Sistema Integrado de Información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Transito, ya declarado exequible en forma condicionada e inexecutable en algunas de sus expresiones por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-365 de 2003”, en la cual “la Corte Constitucional, reiteró su jurisprudencia sobre la naturaleza jurídica de la Federación Nacional de Municipios (C-671 de 1999) y analizó la autorización legal otorgada a dicha entidad, por la Ley 769, de implementar y mantener actualizado a nivel nacional el Sistema Integrado de Información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito”.

Luego de transcribir un fragmento de la Sentencia C-365 de 2003, anota que “los supuestos reproches sobre el carácter privado de la Federación Nacional de Municipios y la vulneración de los artículos 2, 209 y 365 en realidad sólo constituyen un aparente cargo de constitucionalidad, dado que lo que en realidad buscan los actores es reabrir un debate ya superado por la jurisprudencia constitucional, con efectos de cosa juzgada constitucional”.

Añade que “la misma falencia en el concepto de la violación se hace extensible a los dos intentos adicionales de formulación de un cargo de inconstitucionalidad adelantados por los actores”, pues respecto de la posible vulneración del derecho a la igualdad no resulta claro ni pertinente “atribuir a la norma un vicio de constitucionalidad por los perjuicios que la negligencia o renuencia de determinadas autoridades públicas en acatar la ley, produzcan directamente a los ciudadanos”.

En su criterio, “los accionantes atribuyen la obstrucción de los servicios de tránsito a la letra del inciso, no obstante, en el contenido normativo del mismo no se consagra una sanción a la ciudadanía, sino una clara consecuencia al ente que omite encontrarse a paz y salvo con el sistema”, siendo “aún más cuestionable” que quienes “invocan la protección de los derechos de los ciudadanos sean los responsables jurídicos del cumplimiento de la norma que les genera suspensión de servicios a los ciudadanos”, pues “no es viable ignorar que los que impugnan la norma guardan un deber de cumplimiento reforzado de la misma, por cuanto es a ellos mismos a quienes se dirige el mandato legal, y son los que justamente como funcionarios públicos cuentan con el poder decisorio para superar el obstáculo al pleno funcionamiento del servicio, correspondiéndoles a ellos mismos garantizar la total funcionalidad del sistema en el ente local que gobiernan”.

De acuerdo con la vista fiscal, “son los demandantes los que con su omisión producen el estado de cosas inconstitucional que reprochan a la norma y que, sin duda, arroja cargas adicionales a la ciudadanía, que si bien puede desplazarse a otro municipio más garantista que el que habita, necesariamente le hace incurrir en costos adicionales a los previstos”.

Puntualiza además la Procuraduría que “no resulta ajustado a los valores constitucionales ni éticamente coherente que los entes locales pretendan eludir sus obligaciones con otras instituciones haciendo uso de los mecanismos de defensa de la Constitución, con el objetivo de incentivar la cultura de no pago del Estado con el mismo Estado. Dicha vía de acción genera profundas rupturas sociales en la confianza legítima depositada en tales entes, lo que deteriora, en forma inconmensurable, la imagen de lo público”.

Finalmente, indica que los actores no ofrecen “razones claras, ciertas y específicas que alcancen a generar una duda de constitucionalidad en relación a que el precepto impugnado configure una sanción a la ciudadanía y que por tanto vulneró el derecho fundamental al debido proceso” y concluye que “las razones expuestas no consiguieron plantear un cargo que vaya más allá de lo que con su letra se determina, como es que se impida la retención ilegal de dineros que no le pertenecen a los órganos de transporte”.

Con posterioridad, el Procurador General de la Nación hizo llegar copia de la solicitud que presentó ante el Consejo de Estado para que seleccione y revise una acción popular “relacionada con la aplicación del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, en armonía con el parágrafo del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006” y, después de señalar que la providencia cuya revisión se pide no acató los pronunciamientos judiciales respecto del alcance del concepto de moralidad administrativa, indica que el contenido de la referida solicitud “sirve como complemento a la petición de fallo inhibitorio elevada por este despacho”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución.

2. Cuestiones previas

Del texto de la demanda que ahora ocupa la atención de la Corte, de las intervenciones que ha suscitado y del concepto del Procurador General de la

Nación se deduce que hay algunos asuntos que deben examinarse preliminarmente.

En efecto, algunos intervinientes plantean que no había legitimación para promover la acción pública de inconstitucionalidad, mientras que los propios demandantes dedican el apartado inicial de su libelo a demostrar que no existe cosa juzgada constitucional y el Jefe del Ministerio Público, por su parte, estima que la demanda es sustancialmente inepta y solicita que se profiera fallo inhibitorio. En este orden de ideas, la Corporación se referirá a la legitimación y, de resultar indispensable, abordará lo atinente a la cosa juzgada y a la aptitud de la demanda.

2.1. La legitimación para demandar

Los actores, Samuel Moreno Rojas y Yuri Chillán Reyes manifiestan actuar en su calidad de Alcalde Mayor de Bogotá y de Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, respectivamente, motivo por el cual en algunas intervenciones se sostiene que carecen de legitimación para presentar demandas de inconstitucionalidad, por cuanto para instaurar la acción pública que con tal finalidad prevé la Constitución, se exige demostrar la condición de ciudadano, mas no acreditar la titularidad de unos cargos públicos, dentro de cuyas funciones, por lo demás, no se encuentra la de impetrar acciones en defensa de la Constitución.

Sobre este particular el Procurador General de la Nación afirma que, pese a haber aducido los cargos públicos que actualmente ejercen, en el expediente constan las respectivas presentaciones personales que, en el caso, son suficientemente demostrativas de la calidad de ciudadanos correspondiente a los señores Moreno Rojas y Chillán Reyes, así como de la legitimación que, en cuanto ciudadanos, les asistía para presentar la demanda de la referencia.

La Corte comparte la apreciación vertida en la vista fiscal, pues ya en otras ocasiones ha puesto de presente que la acreditación de la calidad de ciudadano surgida de la presentación personal satisface las exigencias propias de la legitimación para actuar y, de otra parte, ha estimado que “no existe ninguna clase de ciudadano que no goce de este derecho político para presentar las acciones de que trata el artículo 241 de la Constitución, ni siquiera los magistrados encargados de resolver por vía judicial de dichos procesos, esto es, ni siquiera los magistrados de la Corte Constitucional”¹.

2.2. La cosa juzgada constitucional

¹ Sentencia C-003 de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

En la demanda se cuestiona la constitucionalidad del inciso segundo del párrafo del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006, “por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002”; y los demandantes consideran que en relación con el aparte censurado no se configura la cosa juzgada constitucional.

La aseveración de los actores proviene de que, mediante Sentencia C-931 de 2006², la Corte Constitucional resolvió sobre una demanda presentada en contra de la parte inicial del artículo 18, de acuerdo con cuyo tenor literal “El Ministerio Transporte, fijará las pautas a las cuales se deben sujetar los organismos de tránsito, para su creación, funcionamiento y cancelación”.

En esa oportunidad la Corporación declaró la inexecutable de las expresiones “creación” y “cancelación”, en tanto que el aparte “El Ministerio de Transporte, fijará las pautas a las cuales se deben sujetar los organismos de tránsito para su funcionamiento”, fue declarado executable, “en el entendido que las pautas que dicte el Ministerio de Transporte deben tener un carácter eminentemente técnico y sólo pueden referirse a aquellas funciones del orden nacional que por ley deban ejecutar los organismos de tránsito o a las que el gobierno nacional decida delegarles”.

Como se observa, la demanda, el examen de constitucionalidad y la resolución adoptada recayeron sobre un apartado distinto del que ahora es objeto de tacha y, además, los contenidos que entonces se estudiaron difieren de los atacados en la presente ocasión, que se refieren a la no autorización del “trámite de especies venales a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo por concepto de pagos o contribuciones con el Ministerio de Transporte, el SIMIT o por entidades que hayan recibido por delegación o por ley funciones en el tránsito”, luego es claro que, como lo indican los demandantes, en relación con el inciso por ellos demandado, no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

2.3. La aptitud de la demanda

El Procurador General de la Nación estima que la demanda es sustancialmente inepta, ya que “la resolución de asuntos concretos propios de las decisiones que dentro de sus competencias realizan los otros jueces”, el pronunciamiento sobre la interpretación adecuada de las leyes que le corresponde a la rama judicial en aplicación del derecho o los juicios de conveniencia sustentados en “un cálculo estratégico en el que resulta menos oneroso impugnar las normas” que acatarlas, son cuestiones ajenas al control de constitucionalidad.

² M. P. Rodrigo Escobar Gil.

El Procurador añade que el último de los supuestos “resulta además de impertinente, no ético, cuando el que impulsa la demanda para desconocer una ley es la alta administración de un establecimiento público del orden nacional, departamental, municipal o distrital, que se sustrae al cumplimiento de un mandato legal que le exige una acción específica” y que, en la presente oportunidad, los demandantes están obligados por el precepto impugnado, por cuanto “consagra un mandato vinculante a dichos cargos y no a la ciudadanía en general”.

La vista fiscal puntualiza que la implementación del Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito, así como la naturaleza de la Federación Colombiana de Municipios y la autorización a esta entidad para implementar y mantener actualizado el sistema ya han sido analizados por la Corte Constitucional y que, en realidad, lo que los actores buscan es “reabrir un debate ya superado por la jurisprudencia constitucional, con efectos de cosa juzgada constitucional”.

En lo referente a la posible violación del derecho a la igualdad, el Procurador sostiene que no cabe atribuir a la disposición cuestionada un vicio que, en realidad, proviene de “la negligencia o renuencia de las autoridades públicas en acatar la ley”, pues el segmento demandado no se ocupa de sancionar a la ciudadanía, sino de establecer una consecuencia respecto del “ente que omita encontrarse a paz y salvo con el sistema”, por todo lo cual no resulta “ajustado a los valores constitucionales ni éticamente coherente que los entes locales pretendan eludir sus obligaciones con otras instituciones haciendo uso de los mecanismos de defensa de la Constitución, con el objetivo de incentivar la cultura del no pago del Estado con el mismo Estado”, ni hay razones claras, ciertas y específicas “que alcancen a generar una duda de constitucionalidad en relación a que el precepto impugnado confiere una sanción a la ciudadanía y que por tanto vulneró el derecho fundamental al debido proceso”.

En el mismo sentido, el ciudadano Diego Alejandro Bernal Acosta señala que mediante el ejercicio de la acción se busca evitar que el Distrito Capital “pague una millonaria suma al SIMIT o a la Federación Colombiana de Municipios”, razón por la cual se promueve “la captura de la acción pública de inconstitucionalidad”, poniéndola al servicio de “pretensiones privadas” y de la cultura del no pago, dado que es “de público conocimiento que el Distrito Capital no se encuentra a paz y salvo por concepto de pagos al SIMIT y le debe una millonaria suma”, tema que también es abordado en otras intervenciones.

En relación con este punto, la Corte Constitucional considera que, tanto la acusación presentada en contra de una disposición, como el examen de la constitucionalidad deben recaer sobre el contenido jurídico del precepto atacado, pues a la Corporación le corresponde juzgar la ley y establecer su situación

respecto de la Constitución, a partir de lo que el precepto demandado significa, de modo que escapa al correcto ejercicio de sus competencias proferir decisiones de constitucionalidad o de inconstitucionalidad con base en hipótesis o supuestos que, aún cuando tengan alguna relación con la disposición enjuiciada, no forman parte del contenido normativo que le es atribuible.

Así pues, cuestiones relativas a las vicisitudes propias de la aplicación del precepto, el mal uso que de él se haga en la práctica, las suposiciones referentes a las consecuencias que eventualmente podría tener o el hecho de que se le considere inane o ineficaz, no son, en principio, causas dotadas de la aptitud suficiente para dar lugar al juicio de constitucionalidad o para fundar la decisión que la Corte debe adoptar.

En la presente causa se ha hecho mención de situaciones particulares que tienen que ver con el incumplimiento del precepto demandado, con el reproche ético o moral causado por ese incumplimiento, con la actitud de los demandantes que algunos intervinientes juzgan como un uso indebido de la acción pública de inconstitucionalidad y, aunque la Corte Constitucional respeta las opiniones en tal sentido vertidas y comprende la preocupación de los intervinientes que las expresaron, tiene que advertir que su evaluación deberá versar sobre el cargo formulado y, eventualmente, sobre el contenido del párrafo parcialmente cuestionado, mas no sobre factores como los aducidos que, en todo caso, podrán ventilarse en ejercicio de otros medios dispuestos al efecto por el ordenamiento.

El análisis del cargo y el juicio de constitucionalidad que llegara a efectuarse no pueden sobrepasar el contenido surgido de la interpretación del precepto cuestionado y si alguna prueba o elemento de convicción fuera necesario, lo sería para fijar ese contenido, pero no para demostrar cuestiones ajenas a él, ya que si la Corte recabara información sobre aspectos no involucrados en su juicio, actuaría por fuera de su competencia y se expondría a decidir sobre la disposición demandada con fundamento en consideraciones no relacionadas con su contenido que, se repite, en un examen material de la constitucionalidad es el llamado a ser cotejado con los contenidos pertinentes de la Constitución.

Ahora bien, el señor Procurador General de la Nación estima que la afectación de los derechos correspondientes a los usuarios de los organismos de tránsito a los que no se les autorice el trámite de especies venales no proviene de la disposición demandada sino del incumplimiento de esos organismos, que trae como consecuencia, prevista en la normatividad, esa falta de autorización. En su criterio, el incumplimiento es lo inconstitucional y no el precepto acusado.

Ciertamente los actores aducen que la no autorización del trámite de especies venales a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo, "por concepto de y pagos o contribuciones con el Ministerio de Transporte, el SIMIT

o con entidades que hayan recibido por delegación o por ley funciones en el tránsito”, tiene repercusiones negativas en los derechos de los usuarios, quienes no tendrían que soportar las consecuencias adversas derivadas de una relación que compromete al organismo de tránsito que no esté a paz y salvo y a las entidades que deberían recibir las sumas, mas no al usuario del sistema que es extraño a esa relación.

Desde luego, cabe pensar que el asunto se limita a exigir del organismo el pago o la contribución para que el problema tuviera solución, pero, a juicio de la Corte, los demandantes plantean argumentos orientados a cuestionar la disposición en sí misma considerada y con independencia de su cumplimiento o incumplimiento. Esos argumentos aportan un contexto de análisis diferente que, lejos de reducir el asunto a debatir acerca del cumplimiento de la disposición o de las consecuencias de su eventual incumplimiento, logra suscitar razonables dudas respecto de la conformidad de la disposición, tal como la adoptó el legislador, con la Constitución. Así las cosas, la Corte encuentra que la demanda es apta y procederá a analizarla.

Para finalizar este apartado, no sobra advertir que para la Corte las peticiones de carácter particular pueden ser ventiladas mediante el ejercicio de otros medios procesales a tal efecto dispuestos, pero, conforme lo ha advertido la misma Corporación, esto “no significa que el demandante deba carecer de todo interés particular en los resultados de la demanda, pues puede ser legítimo que intente obtener un provecho propio de la decisión constitucional”³, como quedó demostrado cuando un ciudadano manifestó que su demanda de inconstitucionalidad pretendía “obtener la nivelación o actualización de su pensión”, no obstante lo cual a la demanda se le impartió el trámite correspondiente, porque, más allá del interés particular expresado, el actor cumplió los requisitos de admisión y formuló un cargo de inconstitucionalidad apto para suscitar el juicio respectivo⁴.

3. Los cargos formulados

De acuerdo con lo señalado, la demanda se fundamenta en la afectación de los usuarios, pero adicionalmente menciona, entre otros aspectos, la prestación de los servicios públicos, el cumplimiento de la función administrativa y de los principios que la guían, así como el sacrificio de bienes jurídicos protegidos que generaría una desproporción, en la medida en que se priva a los organismos de tránsito comprometidos de la posibilidad de prestar un servicio y a los usuarios de beneficiarse de ese servicio, con tal de asegurar la cancelación de unas sumas que, aún cuando es finalidad legítima, según los actores, no es más importante

³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-447 de 1997.

⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-146 de 1998.

que el servicio y los derechos de los usuarios y podría ser perseguida mediante la utilización de otros mecanismos menos nocivos.

Conforme se ha reseñado en los antecedentes, a partir del cargo fundamental, cual es la vulneración de los derechos de los usuarios que se verían privados de la prestación de un servicio público, los actores presentan otros cargos. En primer término estiman que lo demandado vulnera los artículos 2, 209 y 365 de la Constitución, porque cuando se impide prestar un servicio público, se incumple el fin estatal de servir a la comunidad y también los cometidos de la función administrativa y la finalidad social de los servicios públicos.

Los libelistas añaden que se vulnera el principio de igualdad, por cuanto el artículo parcialmente cuestionado introduce un trato diferente e injustificado entre los usuarios de los organismos de tránsito a los que se les niega el trámite de especies venales y los usuarios de los organismos de tránsito sobre los cuales no pesa esa prohibición.

Además, sostienen que la disposición es inconstitucional por violar el debido proceso, ya que la prohibición del trámite especies venales equivale a una sanción que se aplica sin que haya un procedimiento administrativo preestablecido que deba cumplirse antes de imponerla, y por desconocer el artículo 113 superior que ordena la colaboración entre los poderes, en lugar de la interferencia en el ejercicio de la función administrativa que propicia el párrafo acusado.

Adicionalmente los demandantes indican que se vulnera el artículo 333 de la Carta, puesto que, al prohibir el trámite de las especies venales los usuarios tendrán inconvenientes para operar sus vehículos y ello se puede traducir en impedimentos injustificados de sus actividades económicas que dependan de la utilización de vehículos de su propiedad y, por último, proponen adelantar un juicio de proporcionalidad, para demostrar que los derechos de los usuarios de los organismos de tránsito a los que se les impida el trámite de especies venales quedan supeditados a la cancelación de unas sumas, finalidad ciertamente legítima, pero de menor importancia que los derechos fundamentales.

4. Planteamiento del asunto y cuestiones jurídicas a tratar

Resumidos así los cargos, la Corte considera que primordialmente debe ocuparse de analizar el cargo referente a la violación de los derechos fundamentales correspondientes a los usuarios de los organismos de tránsito que, en razón del párrafo parcialmente acusado, no pueden tramitar especies venales, pues, conforme se ha destacado, es el cargo que sirve de fundamento a los restantes.

Al hilo de ese análisis la Corte incorporará las argumentaciones referentes a los cargos que giran alrededor del básico, siempre que sean pertinentes, de modo que, al final, la decisión se adoptará con fundamento en las consideraciones estrictamente necesarias y, si resulta que el estudio de la constitucionalidad no requiere del examen de cuestionamientos que nada aporten a la decisión que se deba adoptar, así lo indicará la Corporación.

De otra parte, es importante destacar que el examen que la Corte debe adelantar es integral y por ello, procede confrontar el precepto demandado con las disposiciones constitucionales que, en atención a la materia, sean pertinentes, lo cual, de una parte puede conducir a tener en cuenta los contenidos superiores invocados por los actores, pero de otra parte, también a involucrar en el estudio contenidos constitucionales pertinentes que los demandantes no hayan enunciado en su libelo.

En las anotadas condiciones, para determinar si la consecuencia jurídica que el párrafo parcialmente demandado anuda al hecho de que los organismos de tránsito no se encuentren al día por concepto de los pagos y contribuciones allí mencionados, cual es la no autorización de especies venales a esos organismos, quebranta los derechos de los usuarios u otros contenidos constitucionales, la Corte Constitucional considera indispensable establecer, en primer término, cuál es el contenido jurídico del segmento demandado.

La determinación de ese contenido jurídico implica establecer el régimen atinente a los organismos de tránsito y su relación con las entidades territoriales, así como hacer referencia a las denominadas especies venales e, igualmente, establecer lo relativo a su régimen y relación con las entidades territoriales. Con fundamento en las conclusiones que se extraigan del anterior análisis, la Corte estará en condiciones de identificar las disposiciones y contenidos de la Constitución involucrados en la cuestión, de abordar el problema planteado en la demanda y de decidir si la preceptiva acusada se aviene a esas disposiciones o contenidos superiores o los contradice.

5. Los organismos de tránsito

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 769 de 2002, “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, en la forma como fue modificado por el artículo 2° de la Ley 1383 de 2010, las autoridades de tránsito son el Ministro de Transporte, los gobernadores y los alcaldes, los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital, la policía nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte, los inspectores de policía, los inspectores de tránsito, corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial, la Superintendencia General de Puertos y Transporte, las fuerzas militares a fin de ejecutar la labor de regulación del

tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de autoridad de tránsito y los agentes de tránsito y transporte.

La enunciación de las autoridades de tránsito la efectúa el artículo 3° citado, "en su orden" y dentro de ella aparecen, en tercer lugar, los organismos de tránsito, que son definidos en el artículo 2° *eijusdem* como unidades administrativas municipales, distritales o departamentales que tienen, por reglamento, "la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción".

El artículo 6° del Código Nacional de Tránsito Terrestre señala que, en cada jurisdicción, serán organismos de tránsito los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito, los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito, las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos, las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales y las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

Por su parte, el artículo 7° de la misma codificación precisa que "cada organismo de tránsito contará con un cuerpo de agentes de tránsito que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción y, en su parágrafo 4°, autoriza a los organismos de tránsito para "celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito mediante contrato especial pagado por los distritos, municipios y departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía", contratos que "podrán ser temporales o permanentes, con la facultad para la policía de cambiar a sus integrantes por las causales establecidas en el reglamento interno de la institución policial".

Del anterior recuento normativo se desprende que, en materia de tránsito terrestre, confluyen las competencias de la Nación y las correspondientes a los entes territoriales y que, por lo tanto, se presenta la tensión entre el principio unitario y el principio de autonomía que, según el artículo 287 de la Constitución, les confiere a las entidades territoriales la posibilidad de gestionar sus propios intereses, para lo cual pueden, entre otros aspectos, actuar mediante órganos propios, ya que los artículos 300-7 y 313-6 superiores les otorgan facultad para determinar la estructura de sus respectivas administraciones y crear las dependencias que estimen necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Dentro de esas funciones a las entidades territoriales se les ha asignado las relativas al tránsito, para que las cumplan y hagan cumplir en el ámbito de la jurisdicción que les corresponda y, según esa distribución, los municipios tienen la competencia básica, de modo que, como aparece en el transcrito artículo 6°

del Código de Tránsito Terrestre, sólo cuando no haya autoridad de tránsito en un municipio, las secretarías departamentales de tránsito deberán cumplir las comentadas funciones.

Como lo ha precisado la Corte en la Sentencia C-931 de 2006, que en adelante se citará⁵, la coordinación del principio unitario con la autonomía de las entidades territoriales se procura, en materia de tránsito, merced a la previsión de un conjunto de funciones, “cuyo alcance es nacional, pero para cuya ejecución se integran las autoridades de los distintos niveles administrativos, que, en el ámbito regional y local ejercen competencias diversas”.

Además, la Corporación ha precisado que “en aplicación del principio de subsidiariedad, la organización y dirección de lo relacionado con el tránsito y transporte es, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, una competencia primaria de las entidades territoriales, las cuales, con sujeción a la ley y en ejercicio de su autonomía, podrán crear las dependencias administrativas que estimen necesarias para ese efecto”.

Precisamente, en atención a las funciones que se les han encomendado, las entidades territoriales tienen la posibilidad de crear organismos de tránsito, como una manifestación de la autonomía que, según fue expuesto, al tenor de los artículos 287, 300-7 y 313-6 de la Carta, les autoriza para actuar a través de órganos propios en los asuntos de orden local y regional, así como para determinar la estructura de sus administraciones, lo que le atañe a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.

En el sentido indicado, la Corte puntualizó que las entidades territoriales tienen la facultad de decidir “sobre la oportunidad para crear un organismo de tránsito o sobre su estructura orgánica, o las funciones que le sean atribuidas”, pues los “organismos territoriales de tránsito son entidades del orden municipal, distrital o departamental” y, por ello, “su creación o supresión corresponde a los concejos municipales y distritales y a las asambleas departamentales”.

Sin embargo, la Corporación advirtió que no cabe llevar la afirmación del principio autonómico “a un punto tal que se produzca una fragmentación en el manejo de los asuntos relativos al tránsito y al transporte en el país” y que, en consecuencia, para el cumplimiento de sus funciones, los organismos de tránsito “deben someterse a ciertas pautas de funcionamiento, sin el cumplimiento de las cuales no estarían en condiciones de adelantar adecuadamente las tareas que les corresponden”.

De esta manera, los organismos de tránsito, en cuanto encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones de tránsito establecidas para todo el territorio

⁵ M. P. Rodrigo Escobar Gil.

nacional en el respectivo código y de cumplir algunas funciones en la materia, deben coordinar su actuación con el nivel nacional y, a su turno, el legislador “puede armonizar las facultades de las autoridades nacionales con las de las territoriales, en relación con el funcionamiento de los organismos de tránsito”.

Finalmente, en armonía con lo expuesto, conviene enfatizar que los organismos de tránsito ejercen competencias que provienen del “ejercicio directo de la autonomía en el ámbito propio de sus respectivos territorios, de la expresa asignación legal o de la delegación “que les haga el gobierno en los términos de la ley”, puesto que “el legislador, al paso que señaló que es responsabilidad primaria de las autoridades locales el manejo del tránsito en sus respectivas jurisdicciones, asignó a los organismos territoriales de tránsito determinadas competencias que tienen ámbito nacional y contempló también la posibilidad de que el Gobierno Nacional delegue en tales organismos las funciones que por ley le corresponden al Ministerio de Transporte”.

6. Las especies venales

De las funciones delegadas a los organismos de tránsito hacen parte las especies venales, denominación bajo la cual se agrupan una serie de trámites que se encuentran establecidos en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, tales como la licencia de tránsito, la licencia de conducción o la placa única nacional de vehículos y de motos, trámites que, de conformidad con lo señalado, son delegados por el Ministerio de Transporte en los organismos de tránsito de las entidades territoriales.

En relación con la especies venales delegadas a los organismos de tránsito del país, el Ministerio de Transporte regula, por ejemplo, el suministro de series y rangos, y también lo relativo a la actualización de inventarios y registros nacionales, el reporte de la información y de los controles que se ejercen sobre las mencionadas especies venales y, a la vez, percibe algunos valores por tal concepto.

Precisamente, el capítulo II de la Ley 1005 de 2006 contiene algunas “disposiciones relacionadas con el valor de los derechos de tránsito de algunas especies venales” y el artículo 15, respecto de la licencia de conducción, de la licencia de tránsito y de la placa única nacional, señala que “deberá contemplarse un 35% que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte, por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva”.

A propósito del artículo acabado de citar y del artículo 16 de la misma ley, que fue demandado, y de acuerdo con cuyo tenor “la renovación de las actuales

licencias de conducción expedidas legalmente no tendrá costo alguno para el titular de las mismas, por una sola vez”, la Corte tuvo oportunidad de verificar qué, tratándose de las especies venales delegadas en los organismos de tránsito, también se presenta la tensión entre el principio unitario y el principio de autonomía de las entidades territoriales.

En efecto, mediante Sentencia C-925 de 2006⁶, la Corporación advirtió que existe “una tensión entre el poder fiscal originario del Congreso y el poder fiscal derivado en cabeza de las entidades territoriales en relación con sus propios tributos, aunado a las cláusulas específicas de protección de sus recursos previstas por el Texto Superior” que, además, le confiere a los organismos de representación política de las entidades territoriales la facultad de decretar los tributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones, de conformidad con la ley.

En relación con la licencia de conducción, la Corte estimó que “corresponde al concepto jurídico de tasa”, por cuanto “se trata del precio que cobran las autoridades de tránsito por un servicio, consistente en la entrega del documento que acredita la idoneidad para conducir vehículos”. El hecho generador depende de la voluntad del interesado, quien solicita la expedición del documento, evento en el cual se hace obligatorio el pago de la tarifa que “busca cubrir el gasto en que incurre la administración para la expedición del documento y el ingreso de la información correspondiente en el Registro Nacional de Conductores del Registro Unico de Tránsito”, según lo previsto en el artículo 8° de la Ley 796 de 2002.

Tratándose de los sujetos, el artículo 17 de la Ley 1005 de 2006 determina que son sujetos activos beneficiarios de la tarifa “el organismo de tránsito y el Ministerio de Transporte, en el porcentaje señalado derivado de la facultad de asignar series, códigos y rangos de la licencia de conducción, licencia de tránsito y placa única nacional”, mientras que el sujeto pasivo es “el titular en el caso de la licencia de conducción y el propietario del vehículo para los casos de la licencia de tránsito y la Placa Unica Nacional”.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 establece que “corresponde a las asambleas departamentales, concejos municipales o distritales de conformidad con el artículo 338 de la carta Política, y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional”, tarifas que “estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía”. A su turno, el artículo 168 de la Ley 769 de 2002 indica que los ingresos por

⁶ M. P. Jaime Córdoba Triviño.

concepto de derechos de tránsito solamente podrían cobrarse “de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos”.

Con fundamento en la normatividad citada, la Corte concluyó que no existe “una disposición expresa sobre la titularidad de la tasa generada por la expedición de la licencia de conducción”, por lo cual consideró indispensable determinar si constituye una fuente exógena o endógena de financiamiento de las entidades territoriales.

A este propósito, la Corte recordó que la fuente de carácter exógeno está conformada por “la transferencia o cesión de las rentas nacionales y la participación en recursos derivados de regalías o compensaciones”, en tanto que las fuentes endógenas se asimilan a los recursos propios de las entidades territoriales, esto es, aquellos originados y producidos dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de sus decisiones políticas internas, como serían las resultantes de la explotación de bienes de propiedad exclusiva de la entidad territorial o las rentas surgidas de fuentes tributarias propias.

Igualmente la Corte precisó que la identificación de las fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales puede realizarse a partir de varios criterios, el primero de los cuales es de índole formal y radica en que así lo haya dispuesto la ley que crea o autoriza el tributo. Sin embargo, a falta de ese señalamiento, cabe utilizar un criterio orgánico que se basa en una decisión política de los órganos de representación local o regional en cuanto participen de la definición del tributo mediante la incorporación de un factor necesario para perfeccionar el respectivo régimen”. Cuando los criterios anteriores no funcionan, procede ensayar, según la jurisprudencia, un tercer criterio de índole material que radica en que las rentas se recauden integralmente en la jurisdicción de la entidad territorial y se destinen a sufragar sus gastos, sin que haya algún elemento sustantivo que sirva para señalar que se trata de una renta nacional.

A partir de los anteriores criterios, y dado que no hay disposición expresa sobre la titularidad de la tasa, la Corporación precisó que, como la Ley 1005 de 2006 y el Código Nacional de Tránsito Terrestre “son unívocos en conferir a los órganos de representación popular de las entidades territoriales la facultad para determinar el método y sistema del tributo”, en aplicación del criterio orgánico cabía concluir que “la tasa bajo estudio es una fuente endógena de financiación de las mencionadas entidades”.

De acuerdo con la Corte, la calidad de sujeto activo del tributo que le corresponde al Ministerio de Transporte y el monto del 35% que debe transferírsele, no desvirtúan el carácter endógeno de estas rentas, porque “la prestación del servicio que origina la tasa es un asunto de competencia propia de los organismos de tránsito municipales y distritales, por lo que resulta forzoso

concluir que el monto de la tarifa tiene como finalidad esencial el cubrimiento de los gastos en que incurre la entidad territorial por la expedición de la licencia” y, de otra parte, porque el 35% debe ser “transferido al Ministerio de Transporte”, lo cual, a juicio de la Corte, “lleva a inferir que la tasa es recaudada en su totalidad por la entidad territorial, ingresa integralmente a su presupuesto y luego, como consecuencia del mandato legal, es trasladado el mencionado monto, a fin de retribuir al Ministerio por los costos que se derivan de la asignación de series, códigos y rangos de la especie venal respectiva”.

A lo anterior añadió la Corte que la competencia otorgada a los órganos de representación popular de las entidades territoriales para definir el método y el sistema del tributo hace que resulte contradictorio “afirmar que se trata de una fuente de financiación exógena” y reiteró que “la jurisprudencia constitucional otorga carácter prevalente al criterio orgánico en la definición de la titularidad del tributo, en tanto el hecho que la ley confiera a las asambleas y concejos la facultad de definir el método y el sistema del ingreso fiscal de que se trate, involucra necesariamente que los recursos captados pertenezcan a esa entidad territorial”.

7. El párrafo parcialmente demandado, del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006

Con base en las consideraciones relativas a los organismos de tránsito y a las especies venales, la Corte tiene los elementos indispensables para entender, en su contexto, el contenido y el alcance del párrafo parcialmente acusado que priva del trámite de las especies venales a aquellos organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo por concepto de pagos y contribuciones con el Ministerio de Transportes, el SIMIT o con entidades que hayan recibido, por delegación o por ley, funciones en el tránsito.

Tal como lo indican los libelistas, la privación del trámite de especies venales es el medio que el legislador otorga para lograr que los organismos de tránsito se pongan al día y efectúen los pagos y contribuciones para tener de nuevo la oportunidad de tramitar las especies venales. En la demanda se afirma que esa privación es una medida extrema, pues existen medios menos gravosos para procurar que se efectúen los pagos o las contribuciones a favor del Ministerio, el SIMIT y de las entidades mencionadas en la disposición y que la aplicación del párrafo implica un sacrificio grande de bienes constitucionalmente protegidos, en aras de un beneficio menor, como para el caso sería la obtención de los pagos y contribuciones.

De lo que se ha expuesto, y en atención a que el control de la Corte es integral e implica la confrontación de lo demandado con toda la Constitución, el debate así planteado involucra la autonomía de las entidades territoriales en dos

importantes materias a saber: las rentas pertenecientes a las entidades territoriales y los servicios que estas entidades prestan, aspecto este último dentro del cual cabe analizar el cargo referente a la eventual afectación de los derechos de quienes requieran los trámites de especies venales y no puedan acceder a ellos por faltar la autorización a los organismos de tránsito, a causa de lo dispuesto en el precepto atacado. La Corte analizará el asunto en el orden que acaba de enunciar.

8. El párrafo parcialmente demandado y la autonomía fiscal de las entidades territoriales

Como se precisó en la citada Sentencia C-925 de 2006, las rentas provenientes de las especies venales delegadas son recursos endógenos de las entidades territoriales y, según se consignó en la misma providencia, esa condición tiene especial incidencia en el control de constitucionalidad de la ley, pues “el alcance de la potestad legislativa tributaria en lo que tiene que ver con los recursos propios de las entidades territoriales es limitado y excepcional”, porque se trata “de otorgar eficacia a los derechos de las entidades territoriales” y, en particular, a la posibilidad de administrar sus recursos para cumplir sus funciones, “en tanto que es evidente que la garantía del uso autónomo de los recursos de las regiones es un presupuesto ineludible para la viabilidad de la descentralización administrativa”.

Sin embargo, como también se trata de conciliar el principio unitario con el autonómico y de coordinar las competencias de las entidades territoriales con las funciones del Congreso de la República, establecidas en el artículo 150 superior, la Corte ha considerado que, en ocasiones, se abre un margen mayor a la intervención legislativa respecto de los recursos propios de las entidades territoriales y que ello ocurre cuando la intervención aparece expresamente señalada en la Constitución, la medida es necesaria para proteger el patrimonio de la Nación o resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna o externa y cuando las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exijan por trascender el ámbito simplemente local o regional⁷.

La Corte ha explicado que la autonomía de los departamentos, distritos y municipios “no constituye una barrera infranqueable válida para enervar o paralizar en forma absoluta la facultad del legislador al punto de impedirle revocar, reducir o revisar un tributo a favor de aquellos”, pero también ha advertido que una intervención semejante debe hallar justificación en circunstancias de gran peso, de modo que procedería “cuando los intereses nacionales vinculados al desarrollo de una política económica general así lo demanden, en aras de afianzar, por ejemplo, un proceso de estabilización macroeconómica a través de una política fiscal, porque aquí hay un juego de

⁷ Véanse las Sentencias C-413 de 1996, C-219 de 1997, C-495 de 1998 y C-089 de 2001.

intereses en el cual prima la solución de las necesidades públicas generales sobre las regionales y locales”⁸.

*Tratándose de las especies venales y a propósito de la licencia de conducción, la Corporación no encontró “una norma constitucional que prevea la intervención de legislativo en relación con las tasas generadas por derechos de tránsito”, e igualmente estimó que “no concurren razones que permitan inferir que la restricción en comento esté fundada en el imperativo de proteger el patrimonio de la Nación, conjurar amenazas sobre el presupuesto nacional o garantizar la estabilidad económica interna o externa”, pero, en cambio, encontró que la intervención legislativa tenía justificación, en razón de la trascendencia en el nivel nacional de las materia relacionadas con el tránsito⁹.

A la anterior conclusión arribó la Corte tras considerar que un documento como la licencia de conducción autoriza a una persona para conducir vehículos en todo el territorio nacional, fuera de lo cual el artículo 1° del Código Nacional de Tránsito, modificado por la Ley 1383 de 2010, señala que las disposiciones de ese código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas que internamente circulen vehículos, así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

La Corte estima que la anterior conclusión es válida en el caso que ahora ocupa su atención, pues, como más adelante se puntualizará, la no autorización del trámite de especies venales a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo constituye una medida de presión para que se pongan al día y, de otra parte, el legislador no hizo explícita una situación que comprometiera gravemente el patrimonio público o el presupuesto nacional o que urgiera garantizar la estabilidad económica interna o externa. A lo anterior cabe agregar que de la materia abordada por una ley, cuyo propósito es la adición y modificación del Código Nacional de Tránsito Terrestre, no se desprende que el legislador persiguiera finalidades tan importantes como las anotadas.

Así pues, la única justificación que cabe es la relacionada con el alcance nacional de las cuestiones atinentes al tránsito, ya que, conforme lo enfatizó la Corte, los efectos del trámite de las especies venales “no se restringen a la jurisdicción de cada región, sino que tienen implicaciones en el ámbito nacional, habida cuenta del carácter general de la regulación sobre tránsito terrestre”¹⁰.

⁸ Cfr. Sentencia c-495 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

⁹ Sentencia C-925 de 2006. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁰ *Ibidem*.

Ahora bien, que una intervención legislativa referente a la autonomía fiscal de las entidades territoriales tenga justificación en una de las situaciones en las que se abre un margen mayor a la potestad configuradora del legislador no significa que, por esa sola circunstancia, sea legítima y que, sin más razonamientos, deba ser declarada constitucional. En efecto, aún en estos casos, la Corte ha precisado que “verificada la concurrencia de uno de los supuestos fijados por la jurisprudencia constitucional para la intervención del legislador en los recursos endógenos de las entidades territoriales, debe la Corte analizar si esa restricción se ajusta a criterios de necesidad, utilidad y proporcionalidad, al fin constitucional buscado por el legislador, de forma tal que resulte protegido el grado de autonomía de las entidades territoriales”¹¹.

8.1. La finalidad de la medida adoptada en el párrafo parcialmente demandado

Para examinar la legitimidad de la medida, en primer lugar, conviene tener en cuenta que, como se ha expresado, el aparte demandado del párrafo del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006, al impedir la autorización del trámite de especies venales a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo, por conceptos de pagos o contribuciones con el Ministerio de Transporte, el SIMIT o con entidades que hayan recibido, por delegación o por ley, funciones en el tránsito, busca establecer un medio para lograr que, efectivamente, los organismos de tránsito cancelen las sumas debidas por los conceptos mencionados en el precepto.

Que esa es la finalidad surge del trámite legislativo de la Ley 1005 de 2006, pues en el primer debate surtido en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes el presidente de la Comisión manifestó que “como el Ministerio es quien autoriza que los organismos de tránsito ejerzan su función de ofrecer especies venales como por ejemplo, el pase, la licencia de tránsito, la matrícula de un vehículo, hay varios organismos de tránsito que a veces no se encuentran a paz y salvo con el Ministerio de Transporte, que el Ministerio tenga el instrumento para decirle, estos organismos que están a paz y salvo pueden expedir, los otros no pueden expedir hasta que no se pongan a paz y salvo (...). Esa sería la intención del artículo”¹².

En cuanto hace al Ministerio de Transporte, la obtención de las sumas dejadas de pagar por los organismos de tránsito le permitiría asumir los costos inherentes a la facultad que tiene de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva. En lo atinente al sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito -SIMIT-, que ha ocupado gran parte de la

¹¹ *Ibidem*.

¹² Cámara de Representantes. Comisión Sexta Constitucional Permanente. Acta No. 18 de 2004. Gaceta del Congreso No. 196 del 21 de abril de 2005. Pág. 18.

discusión surtida en la presente causa, la Corte ha indicado que mediante su creación se pretende facilitar el cobro de las sumas debidas por ese concepto en cualquier parte del territorio colombiano, lo que “trae como consecuencia una mayor posibilidad de recaudo de las sumas de dinero causadas por ese concepto a las entidades territoriales”¹³.

El artículo 10 del Código Nacional de Tránsito Terrestre autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado el referido sistema a nivel nacional, por lo cual, en los términos del mismo artículo, “percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado”, luego es claro que el pago de las sumas debidas por los organismos de tránsito le facilita a la Federación administrar el sistema, tal como se lo ha encomendado la disposición citada.

Desde esta perspectiva, la finalidad consistente en asegurar que el Ministerio de Transporte, la Federación Colombiana de Municipios y las demás entidades que hayan recibido, por delegación o por ley, funciones en el tránsito cuenten con los recursos provenientes de pagos o contribuciones que los organismos de tránsito no les han cancelado es una finalidad legítima, como, incluso, lo admiten los actores, para quienes la disposición “pretende dar las herramientas necesarias para asegurar la implementación y operación de los sistemas de información de tránsito y transporte creados en la Ley 769 de 2002”.

8.2. La proporcionalidad de la medida adoptada en el precepto acusado

Sin embargo, conforme lo ha sostenido la Corte, la demostración de la legitimidad del fin “no permite predicar, por sí sola, la constitucionalidad de la norma demandada, pues habrá de determinarse si la restricción dispuesta por el legislador se muestra proporcional respecto del grado de autonomía de las entidades territoriales”¹⁴. La proporcionalidad que se debe observar implica que, a pesar de la intervención legislativa en la autonomía de las entidades territoriales, el legislador reconozca la competencia de estas entidades y no las torne ilusorias o vacías, so pretexto de la intervención.

Así lo ha reconocido la Corte en varias oportunidades al indicar, por ejemplo, que en materia tributaria, cuando la Carta estatuye que los cuerpos de elección popular de las entidades territoriales deben ejercer sus competencias de conformidad con la ley, no se da lugar “a la absorción de la facultad por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador”, pues éste, aún cuando tiene competencia para fijar pautas y directrices, “tiene que dejar a ellas el margen que les ha sido asignado constitucionalmente para disponer, cada una dentro de

¹³ Cfr. Sentencia C-385 de 2003. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁴ Cfr. Sentencia C-925 de 2006. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

las circunstancias y necesidades específicas de la correspondiente entidad territorial, lo que concierne a las características de los gravámenes que vayan a cobrar”¹⁵.

En otra ocasión la Corte consideró inadmisibile la tesis según la cual el sometimiento de la autonomía de las entidades territoriales a la Constitución y a la ley autoriza la intervención del legislador “en la gestión de los intereses propios de estas entidades cuando lo considere oportuno”, pues “el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía, constituido, entre otras cosas, por el derecho de las entidades territoriales a administrar sus propios recursos” y debe abstenerse de privar “completamente a las autoridades competentes de los departamentos, distritos y municipios de la posibilidad de diseñar un plan de gastos e inversiones con arreglo a objetivos económicos, sociales o culturales, definidos según sus propias necesidades y prioridades”¹⁶.

A lo anterior, la Corporación agregó que “la autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía”, ya que “si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente”, motivo por el cual “para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación -o recursos propios *strictu sensu*- deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador”¹⁷.

Más adelante la Corte precisó que “al contrario de lo que ocurre con la potestad para crear o establecer tributos, a los organismos territoriales se les reconocen atribuciones mucho más amplias para administrar sus rentas presupuestales, es decir, para asumir gastos y comprometer sus ingresos, a menos que la propia Constitución haya preestablecido el destino del recurso”¹⁸.

Tratándose de las especies venales, en la tantas veces citada sentencia C-925 de 2006, la Corte declaró la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 1005 de 2006, de acuerdo con cuyas voces “la renovación de las actuales licencias de conducción expedidas legalmente no tendrá costo alguno para el titular de las mismas, por una sola vez” y determinó que la medida es legítima, porque se trata de una renovación para adoptar una nueva configuración más segura y no cabe imponer a los conductores el deber de asumir el costo, “cuando este servicio no se origina en su propio interés, sino en una medida estatal de renovación”.

¹⁵ Cfr. Sentencia C-413 de 1996.

¹⁶ Véase Sentencia C-219 de 1997. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Cfr. Sentencia C-495 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

Además de legítima, la Corte consideró que la medida es proporcional respecto del grado de autonomía de las entidades territoriales, ya que, al adoptarla, el legislador reconoció las competencias de estas entidades “en relación con el tránsito terrestre, en especial las relacionadas con la expedición de determinados documentos, la definición de las tasas que sean aplicables a estas actuaciones y el recaudo de los ingresos respectivos”, fuera de lo cual la imposibilidad de recibir “en un caso particular y concreto” las rentas de las que son titulares “no configura un tratamiento desproporcionado en contra del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales”.

La Corte añadió que las entidades territoriales “continúan ejerciendo la potestad tributaria respecto de las mencionadas tasas en todos los demás eventos y, además, la eliminación de la tasa es aplicable por una sola vez”, lo que “deja a salvo el ejercicio de la facultad de recaudo respecto de las demás tarifas correspondientes a derechos de tránsito”.

Al juzgar, con base en los criterios precedentes, la situación ahora examinada, la Corte advierte que la no autorización del trámite de especies venales a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo es una medida radical y extrema, pues su aplicación priva totalmente al organismo de tránsito y a la entidad territorial respectiva de la posibilidad de adelantar los trámites y de recibir a cambio las correspondientes rentas endógenas, con lo cual las funciones a cargo del ente territorial se entorpecen notoriamente y se afecta en forma grave la autonomía que, sin recursos, queda vaciada de su contenido y reducida a una figuración apenas nominal.

En otros términos, la falta de autorización del trámite de especies venales no deja siquiera un margen mínimo al recaudo de tarifas por concepto de derechos de tránsito, dado que cercena en su totalidad la fuente de la que el ente territorial recibe las rentas propias, de modo que la medida prevista en el párrafo parcialmente demandado desatiende la autonomía de las entidades territoriales que, como garantía institucional, tiene un núcleo esencial indisponible para el legislador. Según lo dispuesto en el artículo 362 de la Constitución, ese núcleo básico de la autonomía cubre “a los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales”, que son “de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares”.

En conclusión, al impedir el trámite de especies venales a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo por los conceptos antes destacados, el legislador intervino en la autonomía fiscal de las entidades territoriales de una manera desproporcionada, ya que la medida desconoce sus competencias relacionadas con el tránsito y, en particular, el recaudo de los ingresos provenientes del trámite cuya autorización se niega.

Frente a lo anterior se podría argumentar, como lo han hecho algunos intervinientes y el Procurador, que le bastaría al organismo de tránsito atrasado ponerse al día por todo concepto y recuperar así la autonomía perdida de su ente territorial. En contra de este argumento conviene reiterar lo expuesto en la primera parte de estas consideraciones, en el sentido de que lo juzgado por la Corte no es la eficacia de la disposición cuestionada, ni su cumplimiento o incumplimiento, sino su contenido normativo, así que, de conformidad con ese contenido y con independencia del cumplimiento o del incumplimiento del mandato incorporado en el precepto por parte de los organismos de tránsito, lo cierto es que la medida legislativa adoptada, en sí misma considerada, resulta desproporcionada cuando se aprecian sus efectos sobre la autonomía fiscal de las entidades territoriales, autonomía que goza de una protección constitucional reforzada, más aún cuando se trata de los denominados recursos endógenos.

Para los fines de apreciar la constitucionalidad de la medida puesta en tela de juicio, no se trata, entonces, de evaluar que las entidades territoriales hayan incumplido y tengan la posibilidad de recuperar la autonomía fiscal de la cual se les ha privado por su previo incumplimiento, pues lo importante es, precisamente, que se les priva de esa autonomía y que la han perdido a causa de una intervención legislativa desproporcionada y, por lo mismo, inconstitucional.

Quienes afirman que basta conminar al cumplimiento para superar la situación también contribuyen a demostrar la tesis que sostiene el carácter desproporcionado e inconstitucional de la medida, ya que el presupuesto o condición lógica de una recuperación es que algo se haya perdido y, por lo tanto, no habría lugar a recuperar la autonomía si previamente no se le hubiera desconocido a las entidades territoriales. La Corte fija su atención en el desconocimiento total de la autonomía y, de conformidad con las consideraciones hechas, estima que ese desconocimiento proviene de una intervención legislativa desproporcionada y que tal intervención vulnera la Carta.

En efecto, tratándose del aspecto examinado se priva a los entes territoriales de la autonomía fiscal y de los consiguientes recursos, en aras de asegurar el pago de unas sumas que, ciertamente, facilitan el cumplimiento de unas funciones asignadas al Ministerio o a la Federación Colombiana de Municipios, funciones que tienen importancia, pero que distan mucho de equivaler a la autonomía territorial constitucionalmente garantizada.

9. El párrafo parcialmente demandado, el servicio público en materia de tránsito y los derechos de los usuarios

Los demandantes aducen que la medida contemplada en el párrafo parcialmente acusado vulnera los derechos de los usuarios del servicio público

en materia de tránsito y transporte, por cuanto la no autorización del trámite de las especies venales impide que los interesados cuenten con la posibilidad de adelantar las gestiones necesarias en su propio municipio y en esta apreciación los acompaña la Universidad del Rosario, en cuya intervención se pone de presente que “no es legítimo en un estado constitucional de derecho que el órgano de regulación facilite cualquier forma que redunde en la parálisis del servicio público”, puesto que “se trata de una actividad cuya prestación es continua y por ello se justifica el poder de dirección y control de la administración titular”.

Aunque los actores mencionan varios derechos que podrían resultar vulnerados, la Corte estima indispensable precisar que el derecho fundamental principalmente comprometido es el previsto en el artículo 24 de la Constitución, de acuerdo con el cual “todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional”.

Así lo recoge el Código Nacional de Tránsito Terrestre en su artículo primero, modificado por la Ley 1383 de 2010, al indicar que, “en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público”.

Por su parte, la Corte Constitucional ha destacado que una de las razones de la autonomía territorial radica en “el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político de solucionar los problemas locales”, motivo por el cual “cada departamento o municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel” y, en tal sentido, el artículo 287 superior habla de la “gestión de sus intereses”¹⁹.

En concordancia con lo anterior, la Corte, al resolver una demanda presentada en contra de apartes de los artículos 2º, 3º y 119 de la Ley 769 de 2002 consideró que “los límites recíprocos entre los principios de unidad y autonomía territorial resultan aplicables en torno de las competencias que, en lo atinente a la regulación de los servicios públicos, y en particular al servicio público de transporte establece la Constitución”²⁰.

¹⁹ Sentencia C-478 de 1992. M. P. Eduardo Cimientos Muñoz.

²⁰ Sentencia C-568 de 2003. M. P. Alvaro Tafur Galvis.

En este sentido la Corporación recordó que, de conformidad con el artículo 150-23 de la Carta, le corresponde al Congreso expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos y que, según el artículo 365 superior, tales servicios son inherentes a la finalidad social del Estado que, en todo caso, mantendrá la regulación, el control y vigilancia de dichos servicios; al paso que “los artículos 298, 300-1 y 2, 311 y 313-1, de la Constitución, así mismo confieren en esta materia determinadas competencias a las corporaciones públicas de elección popular de los ámbitos departamental y municipal”²¹.

Así pues, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales les corresponde “reglamentar la eficiente prestación de los servicios”, según lo que al respecto establezcan la Constitución y la ley que, conforme al artículo 288 de la Carta, es la encargada de establecer “los términos en los que, de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los distintos niveles territoriales ejercerán las competencias que les son atribuidas por la Constitución”²².

A juicio de la Corte, “los criterios de distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales en materia de servicios públicos y el carácter concurrente de los mismos son integralmente aplicables al servicio público de transporte a que alude específicamente el numeral 2° del artículo 300, conforme al cual a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas corresponde: 2° Expedir disposiciones relacionadas con... el transporte”²³.

A esta conclusión llegó la Corte basada en jurisprudencia anterior, en la cual se había consignado que “es competencia exclusiva del legislador la creación de la normatividad contentiva de las reglas generales que han de regular lo concerniente a los servicios de los sistemas de transporte masivo de pasajeros”, competencia que le permite señalar “las directrices de la política sobre dichos sistemas y la manera de financiarlos” y que no desconoce “las facultades de que gozan las instancias regionales y locales para la gestión autónoma de sus propios intereses, dentro del ámbito de la competencia que les es propia en materia de servicios públicos, pues se trata de niveles de competencia que tienen campos propios y específicos de operación que no se interfieren, sino que se complementan, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”²⁴.

Ahora bien, en la citada Sentencia C-568 de 2003, la Corte hizo un recuento normativo y recordó que, “en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política”, la Ley 105 de 1993 definió el transporte como “una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Sentencia C-539 de 1995. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

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”.

Así mismo, la Corporación destacó el contenido de la Ley 336 de 1996 que le otorgó al transporte el carácter de servicio público esencial, resaltó “la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de prestación del servicio y la protección de los usuarios conforme a los derechos y obligaciones establecidos en la Constitución, la ley y los reglamentos” y, a propósito de la seguridad del servicio, puso en el primer plano la protección de los usuarios “como prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte”.

Lo expuesto es plenamente aplicable a la cuestión ahora debatida y en especial a lo relacionado con el trámite de las especies venales que corresponde a un desarrollo del derecho a la circulación establecido en el artículo 24 de la Constitución, ya que, por ejemplo, la licencia de conducción autoriza a su titular para conducir vehículos en todo el territorio nacional. Además, la materia que ocupa a la Corte hace parte de un servicio público esencial, en cuya prestación las entidades territoriales ejercen importantes competencias, por cuanto el tránsito terrestre involucra el ejercicio de derechos correspondientes a personas que tienen un primer nexo con el municipio, el distrito o el departamento en el que habitualmente residen, cumplen sus actividades y realizan sus trámites.

En este orden de ideas, la no autorización del trámite de especies venales a los organismos de tránsito de las entidades territoriales afecta el derecho a la circulación de los usuarios, pues les impone condiciones más gravosas para acceder a los documentos que les autorizan ciertas actividades indispensables para su movilización, pero además, implica la interrupción en la prestación de un servicio público, una de cuyas notas distintivas es, precisamente, la continuidad en la prestación, a más de lo cual afecta el ámbito de gestión de “sus propios intereses” que le atañe a las entidades territoriales.

En contra de lo anterior se aduce que los usuarios tienen a su disposición una cantidad de oficinas que, según alguno de los intervinientes, supera las 200, también que el interés general prevalece sobre el particular y que, en últimas el organismo de tránsito es el responsable que, como tal, tiene en sus manos la solución del problema mediante la cancelación de los pagos y contribuciones adeudadas.

En cuanto a la existencia de otros organismos de tránsito, la Corte considera que el argumento es débil, no sólo porque el nexo primario de un usuario sea el municipio, distrito o departamento en que vive, sino también porque la creación

de los organismos de tránsito obedece a una evaluación que la respectiva entidad territorial hace de las necesidades de sus habitantes y de las posibilidades reales de satisfacerlas, luego la sola creación de estos organismos ya indica que en la respectiva jurisdicción hay un interés atendible y digno de protección, más aún si se tiene en cuenta que para el cumplimiento de las funciones de los organismos de tránsito, sean del ámbito nacional o delegadas, “estos deben sujetarse a ciertas pautas de funcionamiento, sin el cumplimiento de las cuales no estarían en condiciones de adelantar adecuadamente las tareas que les corresponden”²⁵.

Adicionalmente, como lo ha señalado la Corte, “en aplicación del principio de subsidiariedad, la organización y dirección de lo relacionado con el tránsito y transporte es, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, una competencia primaria de las entidades territoriales” que, “con sujeción a la ley y en ejercicio de su autonomía, podrán crear las dependencias administrativas que estimen necesarias para ese efecto”²⁶, siendo obvio que esas dependencias están llamadas a cumplir sus cometidos, no por el interés del propio organismo, sino en función de los derechos y necesidades de los usuarios que requieran la prestación del servicio.

La sola pluralidad de los organismos de tránsito que funcionan en el país no es garantía del respeto al derecho del usuario, pues fuera de que, como más adelante se precisará, se le impone un costo que jurídicamente no debe soportar, es claro que no todas las personas que requieran el trámite de especies venales van a tener la oportunidad de acceder a otro organismo de tránsito en un municipio cercano, pues en la geografía nacional hay zonas apartadas o todavía no comunicadas debidamente, en las cuales el desconocimiento del derecho del usuario se torna aún más evidente, siendo de interés anotar que el número de organismo de tránsito es bajo en relación con el número de municipios que asciende a 1102.

En lo relativo a la pretendida superioridad del interés general sobre el particular, la Corte considera que la regla ha perdido el carácter absoluto que otrora se le asignaba, pues la Constitución misma, en su artículo 5º, le otorga prevalencia a los derechos inalienables de las personas y aunque, ciertamente, los derechos tienen límites, su limitación le corresponde establecerla al legislador con criterios justificados que respeten su núcleo esencial y, por lo tanto, no le basta al juez o a quien aplica el derecho hacer una invocación abstracta del interés general y de inmediato proceder a limitar los derechos o a justificar limitaciones desproporcionadas sin otra pauta que su criterio.

²⁵ Sentencia C-931 de 2006. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁶ *Ibidem*.

Además, es corriente identificar el interés general con aquello que tenga que ver con el Estado o con las instituciones y el interés particular con lo atinente a la persona, bajo el supuesto de que invariablemente la persona, en cuanto titular del interés particular debe ceder y sucede que esas identificaciones no siempre operan de conformidad con esa concepción. Precisamente, en el caso que ahora se resuelve, si se atiende el contenido de la Ley 336 de 1996, que la Corte en su momento destacó, se tiene que en materia de tránsito y transporte el interés general está dado por la necesidad de brindar condiciones de seguridad y de proteger a los usuarios como “prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte”.

Tampoco se debe olvidar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 de la Carta, el interés colectivo e incluso el correspondiente a “un número plural de personas” gozan de protección constitucional y son de tal importancia que la propia Constitución establece que el legislador “regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, lo cual dio lugar a la expedición de la Ley 472 de 1998, que contempló tanto las acciones de grupo, como las populares y les otorgó a estas últimas el carácter de “medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”, dentro de los cuales contempló “el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna”, según se lee en sus artículos 2º y 4º, literal j), respectivamente.

Coincide lo precedente con la enunciación de los fines del Estado que, según el artículo 2º de la Carta, comprenden el servicio a la comunidad y la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como con los principios de igualdad, eficacia, economía y celeridad que, según el artículo 209 superior, guían la función administrativa que se cumple “mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” y, más aún, con la finalidad social de los servicios públicos, cuya “prestación eficiente”, al tenor de lo dispuesto en el artículo 365 superior, debe ser asegurada por el Estado “a todos los habitantes del territorio nacional”.

Fuera de lo anterior, conviene mencionar que bastante arraigada en la jurisprudencia de la Corte referente a los derechos fundamentales está una regla de conformidad con la cual las discrepancias existentes entre entidades encargadas de la prestación de un servicio público no pueden afectar al usuario de ese servicio. Así, por ejemplo, en materia de salud se impone garantizar el acceso del usuario y prestarle el servicio de inmediato, sin esperar a que dos entidades prestadoras diriman su controversia acerca de cuál debe hacerse cargo y otro tanto acontece en materia pensional cuando, en determinadas circunstancias, se obliga a reconocer y pagar una pensión al trabajador que ha cotizado, aunque el empleador no haya hecho los aportes y mantenga por este hecho una divergencia con la entidad llamada a reconocer y pagar la prestación.

La Corte considera que la misma regla debe ser aplicada al usuario de los organismos de tránsito, en lugar de trasladarle el costo de la imposibilidad de adelantar un trámite que antes era ofrecido por el organismo creado por la entidad territorial en la que, de ordinario, se desenvuelve su vida y desarrolla sus actividades. Esa intención de impedir que el usuario asuma costos que no le corresponden estuvo presente durante el debate que condujo a la expedición de la Ley 1005 de 2006, pues tratándose del ya comentado cambio de la licencia de conducción para procurar mejores condiciones de seguridad, en una de las ponencias se expresó que “No obstante, en la Comisión VI del Senado, estuvimos de acuerdo en que, para facilitar el proceso que se pretende implantar, no debería trasladarse al ciudadano común los costos del registro como tampoco el valor, por una sola vez, del cambio de la licencia de conducción”²⁷.

Si esa finalidad presidió la discusión referente al cambio de la licencia de conducción, la Corte no ve motivo para estimar que el hecho de que un organismo de tránsito no se halle a paz y salvo, por concepto de pagos o contribuciones al Ministerio, a la Federación Colombiana de Municipios y a otras entidades con funciones de tránsito, sí llegue a tener el peso suficiente para desconocer el derecho fundamental de las personas a la circulación y someterlas a asumir los mayores costos causados por la imposibilidad de que, en su lugar de residencia, se tramiten especies venales.

Aparece de nuevo aquí el asunto ya tratado de la finalidad legítima que, sin embargo, es perseguida mediante una intervención legislativa desproporcionada, pues mayor importancia tienen los derechos fundamentales comprometidos y los cometidos del servicio público, sacrificados a la postre, para obtener la cancelación de las sumas adeudadas.

A partir de esta constatación se responde la tercera objeción que consiste en afirmar que se debe declarar la exequibilidad de lo acusado, porque basta que el organismo de tránsito atrasado se ponga al día y que es en su actitud en donde reside la inconstitucionalidad y no en el precepto. Conforme lo expuesto, la Corte reitera que la inconstitucionalidad deriva del contenido del precepto demandado, pues aún siendo legítima la finalidad de obtener el pago de lo adeudado, resulta desproporcionado obtener ese pago con cargo a los derechos fundamentales y a los cometidos del servicio público que, se repite, son desconocidos por el legislador.

En atención a las precedentes consideraciones se impone, entonces, declarar la inexequibilidad de lo acusado y estima la Corte que la claridad de las razones expuestas la releva de adelantar el examen de otros cargos de inconstitucionalidad formulados por los actores, pues algunos encuentran

²⁷ Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 163 de 2004 Cámara, 196 de 2005, Senado. Gaceta del Congreso No. 351 del 10 de junio de 2005, pág. 14.

respuesta en los argumentos expuestos y, de cualquier modo, ante la inconstitucionalidad demostrada, resulta inane abundar en razones que no van a conducir a conclusión distinta, fuera de lo cual se debe resaltar que se han abordado los cargos de mayor peso, como es el caso de la afectación de los derechos de los usuarios, mientras que otros importantes motivos de inconstitucionalidad han surgido, con total evidencia, del análisis integral que a la Corte Constitucional le corresponde realizar.

10. Los pagos y contribuciones adeudados por los organismos de tránsito

La declaración de inexequibilidad que surge como consecuencia del análisis adelantado implica la autorización del trámite de especies venales a los organismos de tránsito, aún cuando no se encuentren a paz y salvo por concepto de pagos y contribuciones al Ministerio de Transporte, al SIMIT o a las otras entidades que cumplen funciones de tránsito, pero de ninguna manera puede comportar la exoneración de esos pagos y contribuciones, pues la Corte no se ha pronunciado en esta sentencia sobre ellos y es apenas obvio que tales obligaciones están vigentes.

La desproporción de la medida que el legislador estableció en el párrafo del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006 explica su inconstitucionalidad, mas no alcanza a desvirtuar los principios de coordinación y concurrencia que, en materia de tránsito terrestre, orientan las relaciones entre las entidades territoriales dotadas de autonomía, la Nación y el principio unitario.

Lo primero que al respecto observa la Corte es que los pagos y contribuciones están ordenados por disposiciones de ley, tales como el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 en lo relativo al Ministerio de Transporte y el artículo 10 del Código Nacional de Tránsito Terrestre en lo que atañe a la Federación Colombiana de Municipios, preceptos que en nada resultan afectados por lo que aquí se decide.

La Corte comparte el argumento de los demandantes y de la Universidad del Rosario en el sentido de que “existen mecanismos de control y medios judiciales en nuestro ordenamiento jurídico que tienen la virtud de obligar al deudor al pago oportuno de las acreencias, sin llegar al extremo de la parálisis del servicio público” y advierte que el motivo por el cual se dejan de hacer los pagos y contribuciones no puede ser la simple liberalidad o el capricho del organismo de tránsito o de las autoridades del respectivo ente territorial, caso en el cual los correspondientes organismos de control, dentro del marco de sus competencias, deberán tomar las medidas pertinentes para asegurar el pago e imponer, si es del caso, las condignas sanciones.

El mismo párrafo del artículo 18 señala, en su primer inciso, que el Gobierno Nacional determinará el régimen de sanciones aplicables a los organismos de tránsito y, por supuesto, el Congreso de la República, en uso del margen de intervención que le corresponde, y sin desconocer la autonomía fiscal de las entidades territoriales ni los derechos de los asociados, podrá modificar las regulaciones existentes o adoptar fórmulas orientadas a obtener las sumas debidas, a asegurar su pago oportuno, establecer sanciones e incluso examinar la posibilidad de implantar formas de compensación.

Ya es una práctica consolidada en la jurisprudencia constitucional que la Corte, sin interferir en las facultades del Congreso de la República ni pretender sustituirlo en el ejercicio de sus competencias legislativas, dentro de un propósito de colaboración institucional le invite a ocuparse de materias importantes y, en particular, de aquellas que generan un problema que queda evidenciado con especial énfasis a raíz de una decisión de inconstitucionalidad, para que, en su condición de legislador y en uso de su facultad de configuración, evalúe las circunstancias y expida las regulaciones legales que permitan hacer frente a la situación que se le pone de presente²⁸.

En esta oportunidad resulta claro que la declaración de inconstitucionalidad ampara la autonomía de las entidades territoriales y la prestación de un servicio público a los usuarios, pero no la opción de dejar de pagar las sumas que legalmente se deben, motivo por el cual sería deseable que el problema suscitado por la falta de pago fuera abordado por el Congreso de la República, a fin de que arbitre soluciones eficaces para asegurar el pago efectivo o hacer más dinámico su cobro, sin quebrantar la autonomía territorial ni los derechos de los usuarios del respectivo servicio.

No le atañe a la Corte determinar o imponer criterios específicos, ni sugerirle al legislador soluciones únicas o señalar algunas como mejores que otras, tampoco presentarle alternativas perfectamente elaboradas, sino solo invitarle a juzgar la oportunidad de abordar la materia y a proporcionar soluciones dentro de los parámetros surgidos del análisis constitucional adelantado, por todo lo cual, en esta ocasión, respetuosamente lo exhorta a ocuparse de la cuestión surgida de la declaración de inconstitucionalidad y puesta de manifiesto en esta sentencia.

VII. DECISION

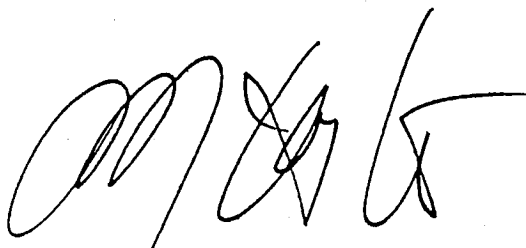
En mérito de lo expuesto, La Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

²⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-436 de 1994 y C-016 de 2004.

RESUELVE:

Declarar **INEXEQUIBLE** el segundo inciso del párrafo del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006 que dice: “*De todas maneras no se autorizará trámite de especies venales a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo por concepto de pagos o contribuciones con el Ministerio de Transporte, el SIMIT o con entidades que hayan recibido por delegación o por ley funciones en el tránsito*”.

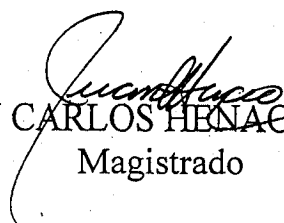
Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.



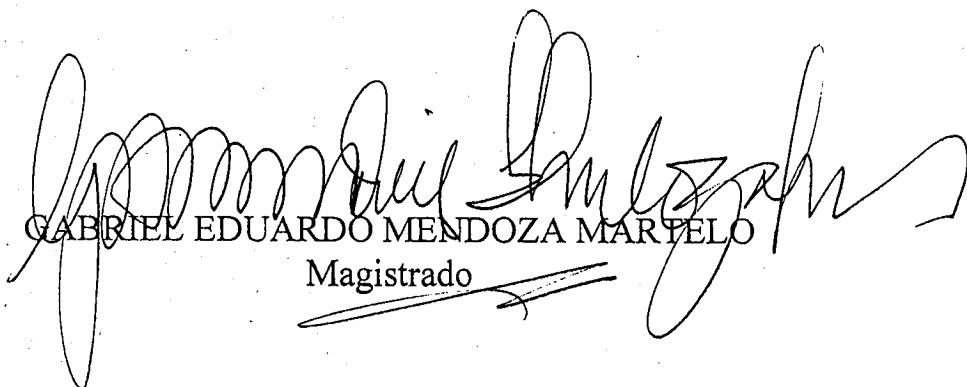
MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Presidente



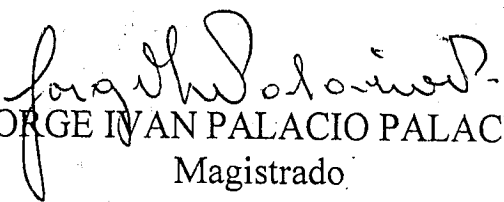
MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

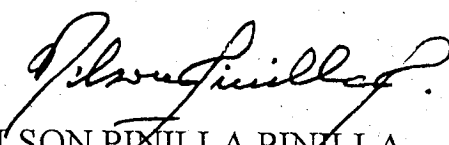


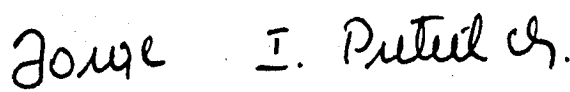
JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Magistrado



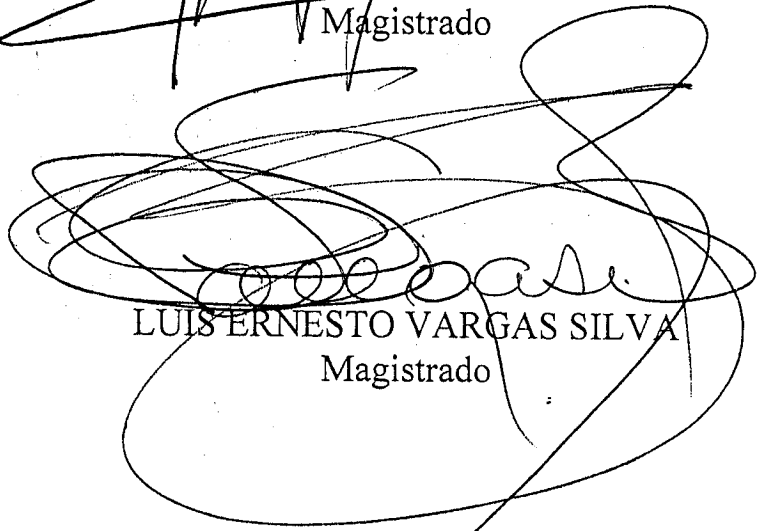
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

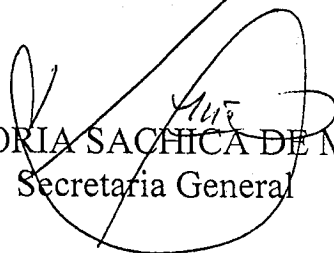

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado


NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado


JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado


HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado


LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado


MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

SENTENCIA P. 318140