

## TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-020/24

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración

(...) el fragmento acusado del artículo 15 de la Ley 2251 de 2022 fue incorporado a esta normativa con desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. La temática de la que se ocupa no fue debatida ni votada por el Senado y tiene el propósito de regular la fijación de la tarifa causada por el uso del Sicov, materia que solo se introdujo al trámite en el primer debate ante la Cámara de Representantes (tercero del procedimiento legislativo). El contenido del fragmento acusado no tiene una relación específica, clara y evidente con los temas de la iniciativa legislativa que llevó a promulgar la Ley 2251 de 2022. Su adición implicó la inserción de un nuevo tema al proyecto legislativo discutido y aprobado en el Senado, cuyo objeto central era implementar una política de seguridad vial a partir de un enfoque de sistema seguro. Contrariamente, el aparte demandado (i) alude al sostenimiento de una herramienta tecnológica que facilita el ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Transporte, (ii) define elementos para fijar la tarifa de un tributo y (iii) pudo plasmarse en una ley independiente.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración produce inexequibilidad

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional

PROYECTO DE LEY-Aplicación del principio de consecutividad no implica que deba hacerse de manera rígida y literal

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE O RELATIVA-Conexidad material entre proyecto de ley y modificaciones

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE DE PROYECTO DE LEY-Criterios para determinar en qué casos se está ante la inclusión de un tema nuevo

(i) la inclusión de un nuevo artículo no siempre corresponde a la introducción de un asunto nuevo, pues puede referirse a un tema debatido previamente; (ii) no es nueva la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central del proyecto, siempre que aquella esté dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad se identifica a partir de la apreciación del proyecto de ley en su conjunto, no de uno de sus artículos en particular; y (iv) no es un asunto nuevo la proposición que se realiza en sede de una comisión de conciliación para superar las diferencias de las cámaras sobre un tema.

#### PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Aplicación en materia tributaria

(...) la armonización de los principios de consecutividad e identidad flexible, en materia tributaria, (i) implican que los temas, asuntos o materias de un proyecto de ley sean aprobados en los cuatro debates previstos en el artículo 157 de la C.P. o, en casos extraordinarios, en la sesión conjunta de las comisiones permanentes de cada Cámara y las sesiones plenarias de ambas células legislativas. (ii) En consecuencia, las modificaciones incluidas en segundo debate a los proyectos de ley deben guardar una relación sustantiva con las materias debatidas y aprobadas en primer debate. (iii) Correlativamente, si pese a existir alguna relación, la nueva norma comporta una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido la deliberación y la manifestación de la voluntad política sobre la iniciativa. (iv) En estos casos, la regla nueva exige una específica deliberación y votación sobre su contenido, de modo que si no se lleva a cabo, se vulneran los principios de consecutividad e identidad flexible.

#### SISTEMA INTEGRADO DE CONTROL Y VIGILANCIA-Objeto y alcance

##### TRIBUTO-Concepto

#### DETERMINACION DE LOS ELEMENTOS DEL TRIBUTO-Reiteración de jurisprudencia

#### TARIFA DE TASAS Y CONTRIBUCIONES-Delegación de fijación

#### SISTEMA Y METODO PARA FIJAR TARIFA DE TASA O CONTRIBUCION YA SEA ESTA FISCAL O PARAFISCAL EN CASO DE DELEGACION A LA ADMINISTRACION-Parámetros jurisprudenciales

(...) en los casos en que se delega la definición de la tarifa de las tasas y las contribuciones a

las autoridades administrativas, el legislador debe establecer un método y un sistema para este fin. El método es el procedimiento a seguir para determinar el monto de la obligación tributaria. A su vez, el sistema comprende las directrices que asisten obligatoriamente al encargado de definir la tarifa y que indican la forma en que deben valorarse y relacionarse entre sí los factores que convergen para determinarla.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-020 DE 2024

Referencia: Expediente D-15230

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 2251 de 2022 “[p]or la cual se dictan normas para el diseño e implementación de la política de seguridad vial con enfoque de sistema seguro y se dictan otras disposiciones Ley Julián Esteban”

Demandante: Luis Alejandro Ramírez Álvarez

Magistrado ponente:

Juan Carlos Cortés González

Bogotá, D. C., primero (1) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4.º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte analizó una demanda contra el artículo 15 (parcial) de la Ley 2251 de 2022 que

establece algunos parámetros que debe seguir el Ministerio de Transporte para la definición de la tarifa a cobrar por la utilización del Sicov. El accionante formuló cuatro cargos por el presunto desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, unidad de materia, legalidad tributaria y de los límites sustantivos para la fijación de una tasa.

Con este propósito, formuló cuatro problemas jurídicos a partir de los cargos planteados: (i) ¿el Congreso de la República desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en los artículos 157 y 160 superiores, al introducir las expresiones acusadas del artículo 15 de la Ley 2251 de 2022 en el tercer debate ante la Cámara de Representantes (primero en esta corporación) y sin que tales expresiones hubieran sido discutidas en la Comisión Sexta y en la Plenaria del Senado de la República? (ii) ¿el Congreso de la República desconoció el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución, al insertar el fragmento demandado en el artículo 15 de la Ley 2251 de 2022?, (iii) ¿el aparte accionado es contrario al principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 338 de la Carta? Y, finalmente, (iv) ¿la expresión reprochada excede los límites establecidos por el artículo 338 superior para la fijación de tasas?

Para adelantar el juicio de control abstracto, la Sala definió que realizaría inicialmente el estudio del primer cargo por desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. Únicamente en caso de que este no prosperara, asumiría el análisis de las tres acusaciones restantes. Por lo tanto, reiteró la jurisprudencia sobre los principios de consecutividad e identidad flexible y sus especiales exigencias en materia tributaria. También delimitó el objeto y alcance del Sicov, sobre el cual trata el aparte censurado, y estableció que este último tiene en efecto una naturaleza tributaria. Con estos elementos, procedió inmediatamente al estudio de aquel cargo.

Con el fin de responder al problema jurídico correspondiente analizó: (i) el desarrollo del contenido normativo demandado dentro del trámite legislativo mediante el cual fue proferida la Ley 2251 de 2022 y (ii) si el tema del que trata el aparte objeto de demanda introdujo un tema nuevo al proyecto de ley. En relación con el primer punto, la Sala estableció que la materia de la que se ocupa la norma parcialmente acusada no fue analizada ni discutida en el Senado. El contenido normativo fue incorporado a la iniciativa legislativa en la ponencia sometida para primer debate en la Cámara de Representantes (tercero de los cuatro debates requeridos), ante su Comisión Sexta Constitucional Permanente. Por estos motivos, se

concluyó que fue adicionado con omisión del deber de deliberación a cargo del legislador.

A su vez, la Corte verificó que su inserción introdujo un tema nuevo dentro del proyecto de ley. La iniciativa que llevó a proferir la Ley 2251 de 2022 se ocupaba de la implementación de una política de seguridad vial con enfoque de sistema seguro. En cambio, el fragmento acusado regula la fijación de la tarifa del tributo recaudado para el financiamiento del Sicov, una herramienta tecnológica que facilita el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte. Esta materia no guarda conexidad con el contenido del proyecto de ley discutido y votado en el debate ante el Senado, pues no es claro que contribuya específicamente a generar un sistema de tránsito terrestre seguro.

Sería admisible una posible relación entre tales asuntos, en la medida en que el ejercicio de las funciones de la Superintendencia podría contribuir indirectamente a lograr un sistema vial más seguro. Sin embargo, este no es un vínculo evidente, pues el contenido normativo del fragmento podría plasmarse en un proyecto de ley independiente. El aparte analizado contiene una disposición encaminada a garantizar, mediante el recaudo de una tarifa, la sostenibilidad de un instrumento tecnológico para la aludida Superintendencia. La jurisprudencia constitucional sobre el principio de consecutividad e identidad flexible establece que incluso si existe una posible relación temática entre la norma tributaria acusada y la ley que la contiene, si aquella puede pertenecer a una normativa autónoma, se debe concluir la elusión de la deliberación.

En consecuencia, la Sala resolvió declarar la inexequibilidad del aparte acusado del artículo 15 de la Ley 2251 de 2022, dado que fue proferido con desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. Finalmente, se abstuvo de analizar los tres cargos restantes por sustracción de materia.

## I. I. ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Alejandro Ramírez Álvarez demandó el artículo 15 (parcial) de la Ley 2251 de 2022 “[p]or la cual se dictan normas para el diseño e implementación de la política de seguridad vial con enfoque de sistema seguro y se dictan otras disposiciones Ley Julián Esteban”. El accionante argumentó que la expresión demandada quebranta los artículos 157, 158 y 338 de la Constitución, porque: (i) fue proferida con desconocimiento de los principios de

consecutividad e identidad flexible, su contenido (ii) es contrario a los principios de unidad de materia, (iii) legalidad tributaria y (iv) a los límites sustantivos para la fijación de una tasa. Este último cargo se soportó en dos argumentos: el primero, que el fin de la tasa es financiar costos ajenos a los servicios prestados a los usuarios. El segundo, que la tasa no está destinada a recuperar los costos de un servicio prestado por el Estado, sino a remunerar a un particular.

2. Mediante Auto del 18 de abril de 2023, el magistrado sustanciador admitió los cuatro cargos propuestos en la demanda. En relación con el cuarto reproche, precisó que solo el primer argumento superaba el examen de procedibilidad, por lo que fue admitido con ese alcance. Asimismo, ordenó: (a) a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que remitieran a esta Corte, con destino al proceso de la referencia, copia del expediente legislativo correspondiente; (b) fijar en lista la norma acusada para garantizar la intervención ciudadana y (c) correr traslado a la procuradora general de la Nación, para lo de su competencia. En atención a lo dispuesto en los artículos 244 de la Constitución Política y 11.2 del Decreto 2067 de 1991, dispuso comunicar el inicio del proceso a los presidentes de la República y del Congreso, al Ministerio de Transporte y a la Superintendencia de Transporte.

3. Por último, en virtud del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, invitó a otras organizaciones, entidades y personas expertas para que emitieran concepto sobre la condición de las tasas y su aplicación a servicios como los aludidos por la norma censurada. Lo anterior, sin perjuicio de que se pronunciaran sobre cualquier otro aspecto que consideraran esencial para la decisión de la Corte.

#### . TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

4. A continuación, se transcribe la disposición acusada y se subraya el aparte demandado:

“Ley 2251 de 2022

(julio 14)

Diario Oficial No. 52.095 de 14 de julio de 2022

[...]

Por la cual se dictan normas para el diseño e implementación de la política de seguridad vial con enfoque de sistema seguro y se dictan otras disposiciones Ley Julián Esteban.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 15. El sistema de control y vigilancia que adopte la Superintendencia de Transporte para los Organismos de Apoyo a las autoridades de tránsito de conformidad con la Ley 2050 de 2020, asegurará y auditará el recaudo y traslado de los recursos a favor del Fondo Nacional de Seguridad Vial y del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1753 de 2015, para la disminución de accidentes de tránsito. Para el cálculo de la tarifa facturada al usuario por concepto del Uso del Sistema de Control y Vigilancia, anualmente el Ministerio de Transporte tendrá en cuenta los costos de inversión, ampliación de cobertura, operacionales, de mantenimiento, y los demás relacionados y necesarios para la operación del sistema, así como la cantidad de trámites que se realicen. Para el primer año la tasa se calculará de acuerdo al histórico de trámites registrados en el RUNT”.

. LA DEMANDA

5. El accionante presentó la acción únicamente en contra del fragmento acusado, contenido en el artículo 15 de la Ley 2251 de 2022. A partir del texto de la demanda y de acuerdo con el Auto admisorio del 18 de abril de 2023, formuló cuatro cargos de inconstitucionalidad, cuyo alcance se resume a continuación.

Cargo por desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible (artículo 157 de la Constitución)

6. Según la demanda, el artículo 15, que contiene el fragmento demandado, es de naturaleza tributaria, porque pretendió crear una tasa, por lo que su inclusión debe superar estándares más exigentes de los principios de consecutividad e identidad flexible. Sin embargo, fue introducido en la ponencia presentada para el primer debate dentro de la Cámara de Representantes (tercero de los cuatro que deben surtirse). El accionante descartó que el

tema del que trata se hubiese discutido en las anteriores sesiones y puntualizó los asuntos que sí fueron debatidos con anterioridad.

7. En atención al examen riguroso de estos principios en asuntos tributarios, señaló que el trámite del aparte acusado desconoció esta exigencia, porque el tema del que trata no fue mencionado ni discutido en alguno de los debates surtidos en el Senado. En su concepto, la jurisprudencia constitucional determina que el vicio de falta de consecutividad es insubsanable cuando el tema haya sido introducido solo para el primer debate de una cámara, como ocurrió en este caso. La norma parcialmente demandada (i) fue añadida “subrepticamente” al proyecto de ley en esta etapa, (ii) tuvo un “déficit de deliberación”, (iii) las actas demuestran que sobre el proyecto en general no hubo intervenciones sustanciales y (iv) fue tramitado mediante “rápidas votaciones en bloque de todo el articulado”, de manera que aumentan las sospechas sobre la inconstitucionalidad de la expresión acusada. A su juicio, debe ser declarado inexecutable por violar el artículo 157 de la Constitución.

Cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución)

Cargo por desconocimiento del principio de legalidad tributaria (artículo 338 de la Constitución)

9. El demandante reiteró que el apartado cuestionado dispone expresamente que la tarifa a la que se refiere corresponde al cobro de una tasa, es decir, que se encuentra sometida al principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 338 superior.

10. Explicó que el fragmento acusado no define los siguientes elementos esenciales de los tributos: (i) el hecho generador, pues no es claro si la tarifa debe ser cobrada al realizar uno o varios trámites ante los organismos de apoyo, o respecto de cuáles servicios, por lo que el Ministerio de Transporte tiene un rango de discrecionalidad incompatible con el principio de certeza tributaria; (ii) el sujeto activo, debido a que la norma no establece a quiénes estarán destinados los recursos correspondientes a la tarifa; el actor admitió que puede ser interpretada de manera sistemática con el artículo 22 de la Ley 2050 de 2020 que establece que el servicio del Sicov será “facturado como pago a terceros”, pero replicó que la norma no aclara quiénes serían esos terceros; (iii) la base gravable, dado que únicamente señala algunos elementos que el ministerio deberá “tener en cuenta” para fijar la tarifa, sin



establecer un parámetro para ese fin, ni limitar la consideración de otros adicionales. Agregó que la lista de elementos enunciados por el fragmento acusado finaliza con dos categorías abiertas que conceden una muy amplia discrecionalidad al ministerio: las atinentes a los demás costos “relacionados” y “necesarios” para la operación del Sicov; (iv) el sistema tampoco se encuentra definido, porque el aparte alude de manera genérica a distintos costos que constituyen un conjunto desordenado de elementos, sin precisar cómo se articulan o deben ser ponderados por el ministerio; y, finalmente, (v) la expresión acusada guarda silencio respecto del método para determinar el monto de la obligación tributaria.

11. Con fundamento en estos argumentos, el ciudadano afirmó que la expresión accionada quebranta el principio de legalidad tributaria. Recalcó que la ley debe establecer el sistema y el método con la claridad suficiente para garantizar el cumplimiento del artículo 338 superior. Además, la Constitución otorgó flexibilidad para la fijación de la tarifa, pero no para la definición de los demás elementos de la tasa, que sí deben ser establecidos por el legislador.

Cargo por desconocimiento de los límites sustantivos para la fijación de una tasa (artículo 338 de la Constitución)

12. Finalmente, el accionante indicó que la expresión demandada no se limita a recuperar los costos del servicio prestado al usuario. Explicó que el aparte atacado, para fijar la tarifa, permite considerar todos los costos relacionados y necesarios para el funcionamiento del Sicov, así como otros ajenos al servicio prestado al ciudadano que realiza un trámite, como los de “inversión” y “ampliación de cobertura”. En su concepto, la norma permite financiar a través de una tasa “una herramienta tecnológica diseñada para que una Superintendencia pueda cumplir sus funciones”. Es decir, que cubre costos distintos a un servicio prestado a los usuarios.

## . PRUEBAS

### 1. Secretaría General del Senado

13. El secretario general del Senado remitió el expediente legislativo del trámite que surtió la Ley 2251 de 2022 en esa corporación. Asimismo, envió parte de las gacetas y actas correspondientes al procedimiento desarrollado en la Cámara de Representantes.

## 2. Secretaría General de la Cámara de Representantes

14. El 17 de agosto de 2023, el secretario general de la Cámara de Representantes allegó el expediente legislativo correspondiente.

### . CONCEPTOS E INTERVENCIONES

#### Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

15. El ICDT solicitó que se declare la inexequibilidad del artículo 15 de la Ley 2155 de 2022 porque, en su criterio, desconoce los principios constitucionales de consecutividad, unidad de materia y legalidad tributaria, así como los límites sustantivos a la fijación de tasas (arts. 157, 158 y 338 superiores). Sostuvo que se desconoció el principio de consecutividad, porque “ni en la exposición de motivos, ni en el articulado inicial del proyecto se trató [el] tema relacionado con los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito, ni mucho menos con el tema que hoy se demanda”. El examen en este caso, según afirmó, debe ser más estricto debido al contenido tributario de la norma. Coincidió con la demanda en que la disposición solo fue discutida desde el tercer debate (primero en Cámara de Representantes). Por su carácter fiscal, se trata de un vicio insubsanable y que no encaja en la “excepción de la identidad flexible”.

16. El ICDT señaló que el precepto desconoce el principio de unidad de materia, pues es una norma tributaria dentro de una ley de seguridad vial. Ninguno de los criterios de conexidad (causal, temática, sistemática o teleológica) permite “[convalidar] la existencia legítima de esta norma en la [Ley 2155 de 2022]”.

17. También indicó que la disposición desconoce el principio de legalidad tributaria, porque crea una tasa que no reúne los elementos que exige la Constitución para el establecimiento de tributos. La norma solo identifica al sujeto pasivo (el usuario), pero no “define el sujeto activo, ni el hecho generador, ni la base gravable y, para la tarifa, no [establece] un sistema ni un método [para] tasarla”. Admitió, con fundamento en la doctrina, que sería posible considerar que el artículo demandado crea una “[c]ontribución por servicios impuestos”. Este es un tributo que reconoce la existencia de una afectación del Estado, en atención a que debe regular o ejercer control sobre ciertos actores para garantizar que se desempeñen de manera óptima. Sin embargo, el ICDT reiteró que todo tributo, independientemente de su

clase, debe cumplir el principio de legalidad tributaria.

18. Por último, concordó con el accionante en que la tasa acusada quebranta los límites sustantivos establecidos por la Carta. En su criterio, excede la recuperación de los costos de un servicio, pues le imputa al usuario los gastos operativos del sistema. Además, permite contemplar para su cálculo otros rubros “de naturaleza incierta”, según se considere que pueden estar asociados.

Mauricio Piñeros Perdomo

19. Solicitó la declaratoria de inexecutable del aparte censurado. Anunció que su intervención se centraría en los dos últimos cargos, de acuerdo con lo dispuesto en el auto admisorio, pero afirmó que considera que la disposición desconoció el principio de consecutividad por las razones expuestas por el demandante (art. 157 de la Carta) .

20. A su juicio, la demanda no presenta un análisis del tipo de tributo del que trata la norma y pasa por alto que esta sí identifica algunos de los elementos que el accionante echa de menos. La Superintendencia de Transporte es el sujeto activo, porque la causa del tributo es el uso del Sicov, que fue adoptado por esa entidad para ejercer sus funciones sobre los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito. De allí se desprende que el hecho generador es el uso de este sistema para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control. No obstante, la identificación de estos dos elementos del tributo no se deriva explícitamente del artículo 15 parcialmente reprochado, “sino de la integración de varias disposiciones sobre la materia”. Rebatía la interpretación del demandante, quien señaló que los sujetos activos son los organismos de apoyo. En su concepto, si el hecho generador es el uso del Sicov, los mencionados organismos son los sujetos pasivos, dado que son los usuarios del sistema.

21. Con fundamento en este razonamiento, concluyó que el tributo del que trata el artículo 15 de la referencia es una contribución por servicios impuestos y no una tasa. Esta afecta a los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito, pues la Superintendencia de Transporte creó el Sicov para garantizar que estos desempeñen sus tareas de manera óptima.

22. Con todo, el interviniente concluyó que la norma desconoce el artículo 338 de la

Constitución. Aquella aplica una referencia genérica a los costos posibles del sistema, pero no define un método para repartirlos entre los sujetos que afecta. Este es un elemento necesario, en su criterio, debido a que los distintos organismos de apoyo realizan diferentes usos del Sicov, según la naturaleza de la actividad a su cargo.

## . CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

23. La procuradora general de la Nación solicitó la declaratoria de inexecutable. Afirmó que la norma acusada fue expedida con desconocimiento de los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia. Argumentó que fue agregada al proyecto de ley en el tercer debate (primero de la Cámara de Representantes) y no guarda conexidad razonable con el mismo.

24. La disposición no se encontraba en la iniciativa inicial y, por esa razón, la exposición de motivos no se refirió a ella. Las ponencias del proyecto de ley en el Senado no la incluyeron y tampoco fue propuesta en los debates ante esa cámara legislativa. Fue insertada por primera vez en la ponencia para el debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes (tercero del trámite legislativo). Sin embargo, el pliego de modificaciones no justificó el establecimiento de un nuevo tributo en esa etapa del procedimiento legislativo. Según indicó la procuradora, durante los debates surtidos en la Cámara de Representantes y en la fase de conciliación “no se realizó reflexión alguna sobre la referida norma tributaria”.

25. A su vez, la procuradora sostuvo que no existe conexidad razonable entre el precepto acusado y la Ley 2251 de 2022. Descartó la conexidad causal y teleológica, pues consideró que: (i) esta ley actualiza la política de seguridad vial para que responda a un “enfoque de ‘seguro’” y, en cambio, (ii) la disposición accionada proviene de la recomendación de un consultor externo de la Superintendencia de Transporte, quien sugirió establecer un tributo para la financiación del Sicov. También concluyó que no existe conexidad temática y sistémica entre ambas, dado que no advirtió una relación intrínseca entre la modificación de las medidas para incrementar la seguridad vial y la creación de una tasa para financiar el mencionado sistema. En su concepto, el artículo y la ley están asociados al sector transporte, pero son diferenciables porque la primera tiene el fin de prevenir accidentes y la segunda de cubrir los costos de la supervisión estatal.

26. La procuradora señaló igualmente que el legislador no identificó expresamente todos los

elementos del tributo y que la lectura textual del precepto no permite individualizarlos. Por lo tanto, desconoce los “principio[s] de legalidad y certeza”. En su criterio, la norma hace referencia al “usuario” del Sicov como sujeto pasivo, pero no aclara quién ostenta esa calidad, si el ciudadano que utiliza los servicios de los organismos de apoyo o estas últimas entidades. El sujeto activo no es mencionado de forma explícita, pero se podría inferir que se trata de la Superintendencia de Transporte. El hecho generador, de acuerdo con la norma, es el uso del Sicov. No obstante, no es claro a qué tipo de uso se refiere y si, por ejemplo, la realización de una consulta en el sistema causaría la obligación. El artículo no menciona la base gravable, que queda entonces a discreción de la administración. Finalmente, asigna al Ministerio de Transporte la fijación de la tarifa, pero no define ningún sistema o método para ese fin. Al respecto, según afirmó, se limita a enunciar “conceptos genéricos”.

27. La indeterminación de los elementos de la tasa, en su concepto, impide examinar si permite recuperar los costos de un servicio prestado al usuario o si le imputan rubros adicionales. Concluyó que la disposición no fue expedida en un ejercicio legítimo de la libertad de configuración legislativa, pues no respeta los parámetros formales y sustanciales previstos en la Carta para el establecimiento de tributos.

## . CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

28. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4.º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de una acusación de inconstitucionalidad contra un precepto que forma parte de una ley de la República.

Cuestión previa: cumplimiento del término para instaurar acciones de constitucionalidad por vicios de forma

29. El artículo 242 de la Constitución contiene disposiciones que regulan los procesos adelantados ante la Corte Constitucional. El numeral 3.º de esta norma establece que “[l]as acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”. En el asunto bajo examen, el accionante formuló un cargo por desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, cuyo

quebrantamiento constituye un vicio en el trámite legislativo. Por lo tanto, corresponde examinar si la demanda, en lo que respecta a este cargo, cumple con el término de caducidad previsto en el numeral 3.º del artículo 242 superior.

30. La Ley 2251 de 2022, que contiene la norma parcialmente acusada, fue proferida el 14 de julio de aquel mismo año. La normativa fue publicada en el Diario Oficial No. 52.095 de igual fecha y la demanda de la referencia fue presentada el 17 de marzo de 2023. En consecuencia, se concluye que fue interpuesta oportunamente, antes del cumplimiento del mencionado término de caducidad.

#### Planteamiento de los problemas jurídicos y metodología de resolución

32. En casos como este, en el que se discuten tanto vicios procedimentales como de fondo, la jurisprudencia constitucional ha optado por analizar inicialmente los cargos relacionados con irregularidades procedimentales. Una vez estos son examinados, y solo en el caso de ser desestimados, la Corte procede al estudio de los cargos de fondo. Esta metodología tiene la finalidad de permitir un análisis eficiente y evitar pronunciamientos inocuos.

33. En las Sentencias C-487 de 2020, C-415 de 2020 y C-133 de 2021, la Corte examinó demandas en las que se planteaban contra la norma acusada un cargo por desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible y otro por el quebrantamiento del principio de unidad de materia. Esta corporación se abstuvo de examinar el cargo relacionado con la unidad de materia luego de establecer el desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. La Corte ha optado por esta metodología en otros escenarios similares y ha argumentado que, una vez prospera un cargo, en principio, no es necesario realizar el estudio de los siguientes por sustracción de materia.

34. De acuerdo con los antecedentes descritos, el primer problema jurídico que debe resolver la Corte es el siguiente: (i) ¿el Congreso de la República desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en los artículos 157 y 160 superiores, al introducir las expresiones acusadas del artículo 15 de la Ley 2251 de 2022 en el primer debate de la Cámara de Representantes (tercero de los cuatro debates requeridos) y sin que tales expresiones hubieran sido discutidas en la Comisión Sexta y en la Plenaria del Senado de la República?

35. De evidenciarse que no fueron desconocidos los principios de consecutividad e identidad flexible, la Sala Plena responderá los siguientes problemas jurídicos: (ii) ¿el Congreso de la República desconoció el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución, al insertar el fragmento demandado en el artículo 15 de la Ley 2251 de 2022?, (iii) ¿el aparte accionado es contrario al principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 338 de la Carta? Y, finalmente, (iv) ¿la expresión reprochada excede los límites establecidos por el artículo 338 superior para la fijación de tasas?

36. Para resolver los problemas anunciados, la Corte (a) reiterará las reglas jurisprudenciales relacionadas con los principios de consecutividad e identidad flexible (b) precisará el objeto y alcance del Sicov, (c) analizará la naturaleza tributaria del aparte accionado y, seguidamente, (d) resolverá el primer problema jurídico. Únicamente de concluir que no se desconocieron aquellos principios, expondrá la jurisprudencia acerca de los principios de (e) unidad de materia, (f) legalidad tributaria y (g) los límites constitucionales aplicables a la imposición de tasas. Finalmente, (h) analizará los tres últimos cargos propuestos.

Los principios de consecutividad e identidad flexible. Reiteración de jurisprudencia

37. La jurisprudencia constitucional ha indicado, con fundamento en los artículos 157 y 160 superiores, que el principio de consecutividad exige que, por regla general, un proyecto de ley sea discutido en dos debates sucesivos primero en las comisiones constitucionales permanentes y luego, en las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes (regla de los dos debates por cámara legislativa). Esto significa que todos los temas propuestos durante el trámite legislativo deben ser igualmente estudiados y debatidos por las comisiones y las plenarias. Ninguna célula legislativa puede delegar el estudio de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso. La totalidad del articulado propuesto para primer y segundo debate, así como las proposiciones modificatorias o aditivas, deben ser discutidos en la instancia legislativa en la que se presentan.

38. El principio de consecutividad no puede ser aplicado de manera rígida, pues no debe impedir que se introduzcan modificaciones durante el trámite legislativo. Con todo, la potestad de ajustar el articulado se encuentra limitada por el principio de identidad flexible. Este exige que los cambios, adiciones o supresiones tengan relación con las materias discutidas en el primer debate, y en los debates surtidos previamente ante la otra cámara,

con el fin de conservar el núcleo temático de la iniciativa legislativa a lo largo de todo el procedimiento.

39. Para resolver la aparente tensión entre los principios de consecutividad e identidad flexible, la Corte ha aclarado que el Congreso de la República debe estudiar y aprobar cada materia, tema o asunto del proyecto de ley y no como tal sus artículos, los cuales pueden variar durante el trámite. La Sentencia C-487 de 2020 analizó una demanda contra el numeral 3.º del artículo 8 de la Ley 1917 de 2018, que definía que los excedentes del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) podrían ser destinados a la financiación del Sistema de Residencias Médicas. El demandante cuestionó el cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible porque el proyecto de ley no preveía normas tributarias, el numeral acusado modificó la destinación de recursos parafiscales y fue introducido sin surtir los cuatro debates.

40. La Sala Plena identificó, a partir de una revisión del precedente, dos reglas jurisprudenciales para examinar el cumplimiento de estos principios: (i) las modificaciones incorporadas en el articulado deben referirse a temas analizados y aprobados en el primer debate y (ii) deben guardar un vínculo temático estrecho con el contenido del proyecto. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la conexidad entre la adición o modificación y el contenido general de la iniciativa debe ser específica, clara y evidente.

41. Por su parte, aunque no examinó una norma de naturaleza tributaria, la Sentencia C-590 de 2019 reiteró un conjunto de criterios para identificar si un tema introducido al proyecto legislativo es nuevo: (i) la inclusión de un nuevo artículo no siempre corresponde a la introducción de un asunto nuevo, pues puede referirse a un tema debatido previamente; (ii) no es nueva la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central del proyecto, siempre que aquella esté dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad se identifica a partir de la apreciación del proyecto de ley en su conjunto, no de uno de sus artículos en particular; y (iv) no es un asunto nuevo la proposición que se realiza en sede de una comisión de conciliación para superar las diferencias de las cámaras sobre un tema. Estos criterios son relevantes, pues permiten analizar el cumplimiento de la primera regla jurisprudencial a la que se refirió la Sentencia C-487 de 2020: la relación entre las modificaciones introducidas y las materias discutidas y aprobadas en el primer debate.



42. En materia tributaria, los principios de consecutividad e identidad flexible tienen una aplicación más estricta. Así, la Sentencia C-084 de 2019 decidió sobre la compatibilidad con los referidos mandatos superiores del artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, que creaba una contribución parafiscal para laudos arbitrales. A partir de la jurisprudencia constitucional, la Sala Plena identificó que en los casos en que se evidencia que la adición o modificación tiene relación con el tema de un artículo en particular que fue debatido en primer debate, pero no con todo el proyecto, se debe valorar si en lo fundamental introduce un contenido normativo autónomo e independiente.

43. Si en realidad se refiere a una materia de regulación sustancialmente distinta, al punto que su temática le da tal autonomía que podría plasmarse en un proyecto independiente, se debe concluir que desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible. Esta conclusión se sustenta en el hecho de que, en este escenario, las comisiones constitucionales permanentes y las plenarias no han cumplido su deber de manifestar su voluntad de negar o aprobar el referido contenido normativo. En relación con la armonización de estos principios en materia tributaria, la mencionada sentencia señaló que aún si la modificación tiene alguna relación, en el caso que sea introducida en segundo debate y pueda plasmarse en un proyecto independiente, debe entenderse que se ha eludido la deliberación.

44. En esta decisión, la Corte hizo referencia a la Sentencia C-726 de 2015, en la que se examinó los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014 que establecieron una contribución parafiscal al combustible. El legislador había deliberado sobre el impuesto nacional a la gasolina en el primer debate, por lo que existía una posible conexión entre la contribución parafiscal y lo allí discutido. No obstante, esta corporación consideró que la contribución parafiscal era un tributo autónomo, distinto del impuesto. Además, aunque la exposición de motivos de la iniciativa legislativa aludió a la disminución de las rentas provenientes del petróleo, esta motivación sustentaba la obtención de ingresos presupuestales adicionales, pero no aludía a la necesidad de la contribución parafiscal al combustible. En otras palabras, se advirtió la posible relación entre la disposición y lo debatido, pero se constató que era temas separables y autónomos.

45. Al analizar el caso concreto, la Sentencia C-084 de 2019 advirtió que la contribución parafiscal a laudos arbitrales fue mencionada en el primer debate, por medio de proposiciones que quedaron como constancias. Sin embargo, la Corte consideró que las

constancias no eran suficientes para entender acreditada la exigencia de deliberación. En particular, porque el “principio de consecutividad implica que las comisiones y las plenarias de las cámaras legislativas tienen el deber de debatir y expresar su voluntad política sobre todos los temas puestos a su consideración”. Este tribunal llamó la atención sobre la intensificación de las exigencias del principio democrático en el ámbito tributario, que solo permite la introducción de modificaciones que no conlleven una materia de regulación separable, autónoma o independiente. Al respecto, definió las siguientes reglas:

“la armonización de los principios de consecutividad e identidad flexible, en materia tributaria, (i) implican que los temas, asuntos o materias de un proyecto de ley sean aprobados en los cuatro debates previstos en el artículo 157 de al C.P. o, en casos extraordinarios, en la sesión conjunta de las comisiones permanentes de cada Cámara y las sesiones plenarias de ambas células legislativas. (ii) En consecuencia, las modificaciones incluidas en segundo debate a los proyectos de ley deben guardar una relación sustantiva con las materias debatidas y aprobadas en primer debate. (iii) Correlativamente, si pese a existir alguna relación, la nueva norma comporta una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido la deliberación y la manifestación de la voluntad política sobre la iniciativa. (iv) En estos casos, la regla nueva exige una específica deliberación y votación sobre su contenido, de modo que si no se lleva a cabo, se vulneran los principios de consecutividad e identidad flexible”.

#### Objeto y alcance del Sistema Integrado de Control y Vigilancia (Sicov)

46. De acuerdo con el artículo 2.º la Resolución 7034 de 2012, el Sistema de Control y Vigilancia es una infraestructura tecnológica que debe ser operada por el ente público o privado homologado por la Superintendencia de Transporte. Esta normativa asigna al sistema la función de garantizar el cumplimiento de los parámetros técnicos previstos para el funcionamiento de los Centros de Reconocimiento de Conductores. Sin embargo, el artículo 22 de la Ley 2050 de 2020 amplió el alcance del Sicov, al establecer que la Superintendencia de Transporte debe realizar visitas periódicas a los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito por medio de esta plataforma, con el fin de verificar el cumplimiento de la regulación aplicable. Esto con el fin de cumplir con su función de vigilar y controlar su funcionamiento,

según lo dispuesto en el párrafo 3.º del artículo 3.º de la Ley 769 de 2002

47. Así, en la actualidad, el Sicov es una herramienta tecnológica que facilita el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que la Superintendencia de Transporte desarrolla sobre los organismos de apoyo. Según los describe el párrafo 1.º del artículo 3.º de la Ley 769 de 2002, estos son entidades públicas o privadas a las que, mediante delegación o convenio, les son asignadas determinadas funciones de tránsito. Entre ellas se encuentran los centros integrales de atención, de enseñanza automovilística, de apoyo logístico de evaluación, de reconocimiento de conductores y de diagnóstico automotor. Los operadores del Sicov reportan el funcionamiento operativo, financiero y administrativo de los organismos de apoyo. A su vez, la recepción de esta información permite al mencionado ente de supervisión tomar las decisiones necesarias para procurar la mejor prestación de los servicios de los que aquellos se ocupan.

48. El párrafo del artículo 22 de la Ley 2050 de 2020 indica que la Superintendencia de Transporte tiene a su cargo adjudicar la instalación, implementación, operación y mantenimiento del sistema. El servicio prestado por el Sicov debe ser “facturado como pago a terceros, de acuerdo con las tarifas que se fijen para estos efectos”.

Naturaleza tributaria del aparte censurado del artículo 15 de la Ley 2251 de 2022

49. La Corte Constitucional ha reconocido que el concepto de tributo es amplio y genérico, debido a que incluye los impuestos, tasas y contribuciones. Aun así, ha definido los tributos con sustento en la Constitución como “un ingreso público destinado al financiamiento del Estado para la satisfacción de las necesidades, a través del gasto”. Estos tienen origen en la ley, al ser manifestaciones del principio de representación popular y de la potestad tributaria, y su naturaleza es coactiva.

50. El artículo 338 superior establece los elementos esenciales de las obligaciones tributarias, definidos por la jurisprudencia de la siguiente manera: (i) el sujeto pasivo: se trata de la persona natural o jurídica sobre quien recae la obligación tributaria; (ii) sujeto activo: la entidad estatal que tiene la facultad del exigir el pago del tributo; (iii) hecho generador: es la situación de hecho, indicadora de capacidad contributiva, que ha sido establecida de manera abstracta por la ley como susceptible de generar la obligación tributaria; (iv) base gravable: alude a la magnitud del hecho gravado a la que se aplica la

tarifa para liquidar la obligación tributaria; y (v) tarifa: es la magnitud que se aplica a la base gravable para definir el valor del tributo que debe pagar el contribuyente.

51. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, en los casos en que se delega la definición de la tarifa de las tasas y las contribuciones a las autoridades administrativas, el legislador debe establecer un método y un sistema para este fin. El método es el procedimiento a seguir para determinar el monto de la obligación tributaria. A su vez, el sistema comprende las directrices que asisten obligatoriamente al encargado de definir la tarifa y que indican la forma en que deben valorarse y relacionarse entre sí los factores que convergen para determinarla.

52. La Sala advierte que el contenido del aparte accionado es de carácter tributario, como lo indica el accionante. Primero, porque establece un ingreso público destinado al financiamiento de esta herramienta. El aparte define la tarifa por la utilización de la plataforma tecnológica, a la que se refiere el parágrafo del artículo 22 de la Ley 2050 de 2020. Aunque esta última norma define que el servicio será facturado como pago a terceros, su propósito es permitir la operación del Sicov. A su vez, el sistema tiene la finalidad de contribuir al ejercicio de las funciones del Estado, más específicamente, aquellas de la Superintendencia de Transporte. En suma, se trata de un ingreso público destinado al financiamiento de una herramienta prevista para el cumplimiento de la función pública.

53. Segundo, se trata de una norma legal que grava la utilización del servicio prestado por el Sicov. Para ello, dispone el cobro de una tarifa a cargo de los usuarios del sistema, quienes serían sus sujetos pasivos, así el accionante, los intervinientes y la procuradora general de la Nación hayan planteado interpretaciones diferentes sobre quiénes ostentan esta calidad. La disposición también menciona ciertos elementos que deben ser tenidos en cuenta por la administración para la definición de la tarifa que debe ser aplicada. Estos supuestos son característicos de los preceptos de naturaleza tributaria.

Análisis del primer cargo por desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible

54. La revisión del expediente legislativo del proyecto que culminó con la Ley 2251 de 2022, indica que el cargo por desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible debe prosperar. Como lo sostuvieron el demandante y quienes conceptuaron dentro

de este proceso, el artículo que contiene la norma parcialmente demandada fue introducido para el tercer debate (primero en la Cámara de Representantes), luego de que la iniciativa hubiese sido aprobada por la Comisión Sexta y la Plenaria del Senado. Con todo, el precedente ha sido claro en señalar que el estudio de los principios de consecutividad e identidad flexible no recae sobre artículos individualmente considerados, sino sobre su contenido. Por lo tanto, para verificar el quebrantamiento de los referidos mandatos superiores, la Sala (i) identificará el curso que surtió el contenido del artículo 15 de la Ley 2251 de 2022 durante el trámite del proyecto legislativo para establecer si no fue discutido en el debate en Senado, y (ii) explicará las razones por las que la incorporación del aparte acusado implicó la introducción de un tema nuevo al proyecto de ley.

El contenido de la disposición parcialmente demandada fue introducido a la iniciativa legislativa para el primer debate ante la Cámara de Representantes (tercero del procedimiento legislativo) y no fue debatido en el Senado de la República

55. La siguiente tabla resume el desarrollo del tema durante el trámite legislativo:

Tabla 1. Desarrollo del contenido demandado durante el trámite legislativo

Debate

Texto del artículo 15 propuesto para discusión en cada debate

Exposición de motivos

El aparte demandado no se encontraba dentro de la iniciativa legislativa

Primer debate ante el Senado

El aparte demandado no se encontraba en el debate de la iniciativa legislativa

Segundo debate ante el Senado

El aparte demandado no se encontraba en el debate de la iniciativa legislativa

Primer debate ante la Cámara de Representantes

Artículo 17. El sistema de control y vigilancia que adopte la Superintendencia de Transporte para los Organismos de Apoyo a las autoridades de tránsito de conformidad con la Ley 2050 de 2020, asegurará y auditará el recaudo y traslado de los recursos a favor del Fondo Nacional de Seguridad Vial y del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1753 de 2015, para la disminución de accidentes de tránsito. Para el cálculo de la tarifa facturada al usuario por concepto del Uso del Sistema de Control y Vigilancia, anualmente la Superintendencia tendrá en cuenta los costos de inversión, ampliación de cobertura, operacionales, de mantenimiento, y los demás relacionados y necesarios para la operación del sistema, así como la cantidad de trámites que se realicen. Para el primer año la tasa se calculará de acuerdo al histórico de trámites registrados en el RUNT.

#### Segundo debate ante la Cámara de Representantes

Artículo 16. El sistema de control y vigilancia que adopte la Superintendencia de Transporte para los Organismos de Apoyo a las autoridades de tránsito de conformidad con la Ley 2050 de 2020, asegurará y auditará el recaudo y traslado de los recursos a favor del Fondo Nacional de Seguridad Vial y del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1753 de 2015, para la disminución de accidentes de tránsito. Para el cálculo de la tarifa facturada al usuario por concepto del Uso del Sistema de Control y Vigilancia, anualmente el Ministerio de Transporte tendrá en cuenta los costos de inversión, ampliación de cobertura, operacionales, de mantenimiento, y los demás relacionados y necesarios para la operación del sistema, así como la cantidad de trámites que se realicen. Para el primer año la tasa se calculará de acuerdo al histórico de trámites registrados en el RUNT.

[énfasis añadido para resaltar la modificación en relación con el texto del primer debate en la Cámara de Representantes]

Texto final aprobado en la etapa de conciliación e incluido en la Ley 2251 de 2022

Artículo 15. El sistema de control y vigilancia que adopte la Superintendencia de Transporte para los Organismos de Apoyo a las autoridades de tránsito de conformidad con la Ley 2050 de 2020, asegurará y auditará el recaudo y traslado de los recursos a favor del Fondo Nacional de Seguridad Vial y del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1753 de 2015, para la disminución de accidentes de tránsito. Para el cálculo de la tarifa facturada al usuario por concepto del Uso del Sistema de Control y Vigilancia, anualmente el Ministerio de Transporte tendrá en cuenta los costos de inversión, ampliación de cobertura, operacionales, de mantenimiento, y los demás relacionados y necesarios para la operación del sistema, así como la cantidad de trámites que se realicen. Para el primer año la tasa se calculará de acuerdo al histórico de trámites registrados en el RUNT.

[se mantiene el texto aprobado en el segundo debate dentro de la Cámara de Representantes]

56. La norma parcialmente acusada, cuya temática tampoco estaba incluida en el proyecto de ley, no fue analizada ni aprobada en el primer debate ante la Comisión Sexta del Senado, ni fue introducida en la ponencia para este. Durante la sesión realizada el 16 de junio de 2021, la senadora ponente Ana María Castañeda Gómez se refirió a los argumentos contenidos en la exposición de motivos. Planteó el proyecto como una iniciativa para proteger la vida, la integridad y la salud de las personas en el sistema de tránsito terrestre.

58. La revisión del texto resultante del primer debate, surtido ante la Comisión Sexta del Senado, refuerza esta conclusión, por las siguientes razones: (i) el primer capítulo contenía el objeto y los principios generales de la normativa, ambos orientados al establecimiento del enfoque de sistema seguro; (ii) el segundo capítulo reunía disposiciones sobre la obligatoriedad de la regulación de vehículos automotores de las Naciones Unidas y especificaciones para el diseño de infraestructura vial; (iii) el tercero establecía normas relacionadas con los requisitos, el otorgamiento y el sistema de puntos para la licencia de conducción; (iv) el cuarto capítulo estaba relacionado con las obligaciones a cargo de los ciclistas y motociclistas; (v) el capítulo quinto contenía una regulación para la creación de un registro de lesiones corporales y definía la vigencia de estas normas. Las disposiciones aprobadas en el primer debate no se referían al Sicov, a su funcionamiento, ni a las funciones de la Superintendencia de Transporte en relación con los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.

59. El precepto parcialmente acusado tampoco fue estudiado ni discutido en el segundo debate ante la Plenaria del Senado, que tuvo lugar el 19 de abril de 2022, ni se incorporó en

la ponencia estructurada para este. La senadora ponente Ana María Castañeda Gómez reiteró, en términos generales, los fundamentos de la iniciativa consignados en la exposición de motivos del proyecto. Además de algunas modificaciones sobre los textos ya existentes, la ponencia sometida al debate incorporó cuatro artículos nuevos, los cuales: (i) modificaban algunas normas específicas para motociclistas contenidas en el Código de Tránsito; (ii) los límites de velocidad en zonas urbanas y carreteras municipales; (iii) los mismos topes en carreteras nacionales y departamentales y (iv) disponían la implementación de planes de gestión de la velocidad. Luego de hacer una referencia general a estas proposiciones, la Plenaria del Senado omitió la lectura del articulado y lo aprobó en bloque. Finalmente, se votó de manera afirmativa la modificación del título de la ley, que desde entonces fue bautizada en honor a Julián Esteban Gómez, y se aprobó de manera unánime el tránsito de la iniciativa a la Cámara de Representantes.

60. La Comisión Sexta de la Cámara de Representantes estudió el proyecto de ley con varias proposiciones, entre ellas, la adición de la totalidad del texto que conforma actualmente el artículo 15 que contiene el fragmento reprochado. La ponencia sometida a debate agregó al entonces artículo 9.º (artículo 8.º de la ley promulgada), un párrafo que permite a la Superintendencia de Tránsito imponer sanciones, cuando mediante el Sicov detecte fraudes en la realización de los cursos sobre normas de tránsito. Propuso también la adición del capítulo de “otras disposiciones”, que contiene la norma parcialmente acusada (artículo 17 originalmente, que terminó siendo el 15 en la Ley 2251 de 2022). En un inicio, se asignaba a la Superintendencia de Transporte la competencia para establecer la tarifa. Sobre la incorporación del artículo únicamente se indicó que la norma serviría para generar mayor control y auditoría sobre el traslado de recursos al Fondo Nacional de Seguridad Vial y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Es menester resaltar que esta justificación se refiere exclusivamente a la primera parte de la disposición que, como se explicará al delimitar su alcance, se refiere a un asunto distinto y no fue demandada por el accionante.

61. El primer debate ante la mencionada Comisión Sexta de la Cámara de Representantes tuvo lugar el 5 de mayo de 2022 e inició con la aprobación por unanimidad de la proposición positiva sobre el proyecto de ley. Inmediatamente fueron leídas las dos proposiciones modificativas presentadas y avaladas por el coordinador ponente Emeterio José Montes de Castro, en relación con los artículos 7.º, sobre el otorgamiento de licencias de conducción



(artículo 6.º de la Ley 2251 de 2022), y 20, acerca de la vigencia de la ley (artículo 24 de la misma ley). Las demás proposiciones, incluso las aditivas, fueron dejadas como constancias por solicitud del representante coordinador de la ponencia. La Comisión Sexta de aquella corporación aprobó en bloque el articulado, al igual que el título de la iniciativa y manifestó de manera unánime su voluntad de que aquel pasara a segundo debate en Plenaria.

62. La ponencia propuesta para el segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes incluyó algunas modificaciones. En lo que respecta al artículo que contiene el aparte demandado, se propuso que fuera el Ministerio de Transporte, y no la Superintendencia, el encargado de establecer la tarifa. Al respecto, los ponentes se limitaron a indicar que el cambio se debía a que el Ministerio tenía una facultad residual.

63. El 18 de mayo de 2022, la Plenaria de la Cámara inició el segundo debate de la iniciativa mediante la lectura y aprobación de la proposición positiva presentada por los ponentes. La presidenta de la corporación abrió la discusión sobre el informe de la ponencia y la cerró inmediatamente, sin intervenciones, por lo que se entendió aprobado. Luego indicó que el artículo 15 parcialmente acusado, entre otros, sería votado como fue incluido en la respectiva ponencia. Fueron leídas las proposiciones avaladas sobre los artículos 1.º, 3.º, 4.º, 6.º, 7.º, 9.º, 11, 17, 19, 22 y 23. Las y los representantes debatieron la eliminación del artículo 9.º, que precisaba que las bicicletas debían transitar únicamente por los bicicarriles. Se explicó que la proposición de suprimirlo había sido propuesta por los biciusuarios y que desconocía las modificaciones realizadas por la Ley 1811 de 2006. Asimismo, se anunció un ajuste al párrafo del artículo 6.º, relativo a la utilización de los sistemas de información para cumplir la obligación de presentar ciertos documentos a las autoridades de tránsito. Durante el debate no se aludió a la disposición parcialmente reprochada, al Sicov ni a las funciones de la Superintendencia.

64. La normativa fue aprobada en bloque con las proposiciones avaladas y los demás artículos, entre estos el que contiene el aparte demandado, como venían definidos en la ponencia. Luego se anunció la adición de un artículo nuevo que establecía un término de dos años para que el Ministerio de Transporte emitiera una reglamentación técnica sobre infraestructura vial. La adición fue aprobada y, seguidamente, se votó en sentido positivo el título del proyecto y su promulgación como ley de la República.

65. En la comisión accidental de conciliación se acogió el texto aprobado en segundo debate por la Cámara de Representantes, el que finalmente fue aprobado con el texto integral del proyecto en sesiones del 8 de junio de 2022 desarrolladas respectivamente en el Senado y en la Cámara de Representantes. El informe de conciliación aprobado realiza un paragón de las modificaciones realizadas al articulado durante todo el trámite legislativo. En el caso del artículo parcialmente censurado, se deja constancia de que el contenido normativo no fue analizado ni aprobado en el Senado.

66. La Sala advierte a partir de esta revisión que la norma parcialmente acusada no fue debatida en el Senado, ni guarda relación con los artículos considerados y aprobados por aquel. En efecto, la materia de la que trata solo hizo parte de la iniciativa durante su trámite en la Cámara de Representantes, a partir de la ponencia para primer debate en esta (tercero de los cuatro debates requeridos). Resulta por ello evidente la omisión de la deliberación sobre el contenido normativo reprochado.

67. Ciertamente, la expresión acusada fue acogida por la comisión accidental de conciliación, integrada por miembros del Senado y de la Cámara de Representantes, y el texto final conciliado fue aprobado por la Plenaria del Senado. Sin embargo, esta circunstancia no resulta suficiente para suplir la ausencia de deliberación del tema del que trata el aparte accionado. Al respecto se debe considerar que las comisiones accidentales de conciliación no están facultadas para introducir temas nuevos al proyecto, pues su misión se concreta en considerar proposiciones y ajustes orientados a superar las diferencias entre los textos aprobados por ambas cámaras. En este caso, sin embargo, la actuación de la referida comisión no consistió en armonizar los textos aprobados en la Cámara de Representantes y en el Senado respectivamente. Se trató de avalar un texto incorporado durante el trámite en la Cámara de Representantes, que no fue deliberado ni votado en el Senado. Por lo tanto, la participación de algunos senadores en la comisión accidental de conciliación no permite sanear el vicio por el desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible.

68. Esta conclusión se sostiene, incluso si se admitiera que el aparte bajo examen regula el financiamiento del Sicov y que esta plataforma, a su vez, permite a la Superintendencia de Transporte ejercer sus funciones de control sobre los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito cuya actividad contribuye a la seguridad del sistema de tránsito terrestre. A

continuación, se desarrollan los motivos por los que no es posible considerar que esta potencial relación sea específica, clara y evidente, pues contrariamente, constituye la adición de un tema nuevo, de carácter tributario, al proyecto de ley discutido y votado en el debate legislativo ante el Senado.

La inclusión del fragmento normativo objeto de control introdujo, durante el primer debate de la Cámara de Representantes, un tema nuevo al proyecto de ley que llevó a proferir la Ley 2251 de 2022

69. Para descartar la conexidad temática específica, clara y evidente entre la expresión bajo estudio y el proyecto de ley discutido y votado en los debates ante el Senado, la Sala (i) precisará la materia a la que este se refería, (ii) identificará el alcance de la expresión demandada y (iii) presentará las razones por las que la adición del fragmento acusado implicó la introducción de un tema nuevo al proyecto de ley.

71. El artículo 15 parcialmente acusado se encarga de regular algunas funciones del Sicov y la tarifa destinada a financiar su funcionamiento. Aunque el artículo contiene un único inciso, la Sala advierte que trata dos temáticas diferentes que debe distinguirse para delimitar el objeto de esta decisión. La primera parte de la norma, que no fue demandada por el accionante, define que el Sicov está encargado de auditar y garantizar el recaudo y traslado de los recursos a los que se refiere el artículo 30 de la Ley 1753 de 2015. Esta última disposición se ocupa de la “[d]eterminación de [las] tarifas y [la] tasa por servicios que presten [los] organismos de apoyo”. Para tal efecto, define que el Ministerio de Transporte debía establecer, en los 90 días siguientes a la entrada en vigencia de la ley, las condiciones, características de seguridad y rango de precios al usuario por concepto de los servicios prestados por los mencionados organismos. Además, establece que el ministerio debía definir los valores que por cada servicio de estas entidades se deben transferir al Fondo Nacional de Seguridad Vial. Los recursos que debe auditar el Sicov, de acuerdo con la primera parte del artículo 15 de la Ley 2251 de 2022, son entonces aquellos que deben pagar los usuarios junto con la tarifa de los servicios prestados por los organismos de apoyo y que, en virtud de la mencionada ley de 2015, deben ser transferidos al Fondo Nacional de Seguridad Vial.

72. La segunda parte de la disposición, cuya constitucionalidad es cuestionada, establece

algunos parámetros que debe seguir el Ministerio de Transporte para la definición de la tarifa cobrada a los usuarios por la utilización del Sicov. Más específicamente, su cálculo anual debe “[tener] en cuenta los costos de inversión, ampliación de cobertura, operacionales, de mantenimiento, y los demás relacionados y necesarios para la operación del sistema, así como la cantidad de trámites que se realicen”. Así, a pesar de encontrarse en un mismo inciso, este fragmento se refiere a una materia distinta relacionada con el cobro por el uso del servicio prestado por el Sicov.

73. Cada una de los fragmentos señalados contiene normas distintas. La primera se refiere a la función que tiene el Sicov, en virtud del artículo 15 parcialmente demandado, de auditar el recaudo y la transferencia al Fondo Nacional de Seguridad Vial de la suma que legalmente le corresponde y que los usuarios de los organismos de apoyo al tránsito pagan junto con la tarifa del servicio que reciben. La segunda, en cambio, alude al cálculo de la tarifa destinada a la financiación del Sicov. Es decir, se trata de sumas que son cobradas por su utilización como herramienta para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, que la Superintendencia de Transporte ejerce sobre los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.

74. Dado que solo esta última parte del artículo 15 fue demandada, el análisis del cargo se centrará exclusivamente en el contenido normativo de este fragmento del artículo 15 de la Ley 2251 de 2022, atendiendo el carácter rogado propio del juicio de constitucionalidad. En consecuencia, esta decisión no implica pronunciamiento alguno sobre la primera parte de la mencionada norma que, pese a hallarse en el mismo inciso, se refiere a una materia completamente distinta; los recursos auditados por el Sicov y transferidos al aludido fondo.

75. La introducción del contenido normativo reprochado implicó la adición de un tema nuevo al proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 2251 de 2022. Los criterios desarrollados por la Corte conducen a establecer que la materia de la expresión bajo estudio no guarda un vínculo temático específico, claro y evidente con la iniciativa legislativa estudiada y votada en el Senado. Como se evidenció, el contenido del proyecto de ley estuvo desde el principio encaminado al establecimiento de una política de seguridad vial con enfoque de sistema seguro. Para ello, se disponían medidas para la reducción de los accidentes de tránsito, mediante la provisión de condiciones que tornen seguro todo el sistema (infraestructura vial, vehículos, requisitos para las licencias de conducción, etc.). La

iniciativa legislativa partió del reconocimiento de que los errores humanos en el transporte terrestre son inevitables, por lo que optó por fortalecer la seguridad del sistema de tránsito en su conjunto, con el fin de reducir el riesgo de accidentalidad que generan las fallas humanas.

76. En cambio, el aparte objeto de control constitucional se refiere a la definición de la tarifa cobrada a los usuarios del Sicov. Como atrás se advirtió, este sistema es una herramienta que tiene por objetivo facilitar a la Superintendencia de Transporte el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito. La definición del medio de financiamiento del Sicov no es una medida que clara y específicamente contribuya a reducir los riesgos de accidentes viales y lograr un sistema de transporte terrestre seguro.

77. Se podría sostener que de manera indirecta la medida aportaría a la finalidad de la iniciativa legislativa, según fue estudiada desde el primer debate en el Senado, en cuanto tiene el propósito de hacer sostenible una herramienta utilizada por la Superintendencia para velar por el buen funcionamiento de los organismos de apoyo. La información que el Sicov reporta a esta entidad, permite la adopción de las decisiones necesarias para procurar el buen funcionamiento de los referidos organismos encargados. Es decir que conduce a un mejor funcionamiento de las funciones de tránsito desarrolladas por estos últimos. A su vez, esto contribuye a lograr un sistema vial más seguro, pues estos organismos se encargan, entre otros, de capacitar a las personas que aspiran a conducir vehículos automotores y motocicletas, verificar la aptitud de los conductores y realizar la revisión técnico-mecánica de los vehículos.

78. No obstante, la Sala evidencia que esta no es una conexión evidente y clara, en especial si se considera la exigencia particular de los principios de consecutividad e identidad flexible en materia tributaria. El precedente aplicable ha definido que no es suficiente que exista alguna relación entre el contenido normativo revisado y el proyecto en que se inserta, pues los referidos mandatos superiores son quebrantados si aquel es separable de los temas discutidos en el debate legislativo previo. En el asunto bajo estudio, resulta diáfano que, incluso si se admite una posible relación entre el fragmento acusado y el texto votado en el Senado, los medios de financiación de la herramienta no fueron una materia discutida en esa corporación. Ni la Comisión Sexta ni la Plenaria del Senado manifestaron su voluntad de

aprobar o excluir de la iniciativa legislativa asuntos relacionados con el cobro por el servicio prestado por el Sicov ni con los recursos que requiere para su funcionamiento.

79. Además, la temática podría incorporarse en una iniciativa legislativa autónoma. En particular, porque el aparte no establece medidas que contribuyan directamente a mejorar la seguridad vial, sino que se refiere a la sostenibilidad de un instrumento tecnológico útil para el ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Transporte e incluye una definición de carácter tributario, ajena por principio a la materia de la ley.

80. Las consideraciones desarrolladas permiten concluir a la Sala que el fragmento acusado del artículo 15 de la Ley 2251 de 2022 fue incorporado a esta normativa con desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. La temática de la que se ocupa no fue debatida ni votada por el Senado y tiene el propósito de regular la fijación de la tarifa causada por el uso del Sicov, materia que solo se introdujo al trámite en el primer debate ante la Cámara de Representantes (tercero del procedimiento legislativo).

81. El contenido del fragmento acusado no tiene una relación específica, clara y evidente con los temas de la iniciativa legislativa que llevó a promulgar la Ley 2251 de 2022. Su adición implicó la inserción de un nuevo tema al proyecto legislativo discutido y aprobado en el Senado, cuyo objeto central era implementar una política de seguridad vial a partir de un enfoque de sistema seguro. Contrariamente, el aparte demandado (i) alude al sostenimiento de una herramienta tecnológica que facilita el ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Transporte, (ii) define elementos para fijar la tarifa de un tributo y (iii) pudo plasmarse en una ley independiente. El precedente sobre los principios de consecutividad e identidad flexible en materia tributaria define que, incluso si la norma tiene alguna posible relación con el proyecto en el que se inserta, estas circunstancias confirman la elusión de la deliberación por parte del legislador.

82. En consecuencia, la Sala declarará la inexequibilidad del fragmento acusado del artículo 15 de la Ley 2251 de 2022, por el quebrantamiento de los principios superiores de consecutividad e identidad flexible. En consecuencia, se abstendrá de analizar los cargos restantes por sustracción de materia.

. DECISIÓN

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

## RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE, por el cargo relacionado con el desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, el aparte del artículo 15 de la Ley 2251 de 2022 según el cual “[p]ara el cálculo de la tarifa facturada al usuario por concepto del Uso del Sistema de Control y Vigilancia, anualmente el Ministerio de Transporte tendrá en cuenta los costos de inversión, ampliación de cobertura, operacionales, de mantenimiento, y los demás relacionados y necesarios para la operación del sistema, así como la cantidad de trámites que se realicen. Para el primer año la tasa se calculará de acuerdo al histórico de trámites registrados en el RUNT”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General