Sentencia C-306-09

Referencia: expediente OP-112

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 190 de 2007 Senado, 077 de 2006 Cámara, “mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 167 y 241 numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el día 24 de noviembre de 2008, el Presidente del Senado de la República remitió el Proyecto de Ley No. 190 de 2007 Senado, 077 de 2006 Cámara, “mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, para que, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad.

Solicitud de pruebas sobre cumplimiento del trámite legislativo

1. Mediante Auto del 28 de noviembre de 2008, el Magistrado Ponente avocó conocimiento del proceso y le solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de varias pruebas sobre el trámite legislativo seguido tanto para la aprobación del proyecto de ley No. 190 de 2007 Senado, 077 de 2006 Cámara, “mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, como para la aprobación del Informe sobre las objeciones del Gobierno Nacional al mismo Proyecto de Ley.

2. Con el Auto 389 del tres (3) de diciembre de dos mil ocho (2008), la Sala Plena decidió abstenerse de decidir sobre las objeciones presidenciales de la referencia “mientras no se cumplan los presupuestos constitucionales y legales para hacerlo” y decidió apremiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes para que acopiaran todos los documentos requeridos.” En consecuencia, en el auto se dispuso que el trámite del proceso continuaría “una vez que el Magistrado Sustanciador verifique que las anteriores pruebas han sido adecuadamente

aportadas…”

4. A través de auto del 11 de febrero de 2009 se solicitó al Secretario General del Senado de la República el envío de distintos documentos.

5. Mediante escritos de diferentes fechas los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes enviaron a la Corte Constitucional los documentos solicitados, razón por la cual mediante Auto del día 13 de abril de 2009 se decidió seguir adelante con el proceso.

Descripción del trámite legislativo del proyecto de ley

El trámite legislativo del proyecto fue el siguiente:

– Iniciativa parlamentaria y trámite en la Cámara de Representantes

• El día 16 de agosto de 2006, los Representantes Pedro Jiménez Salazar, Jorge Humberto Mantilla Serrano, José Manuel Herrera Cely, Bérner León Zambrano Erazo, Laime de Jesús Restrepo Cuartas, José Gerardo Piamba, Myrian Paredes, Luis Jairo Ibarra y Diego Alberto Naranjo Escobar radicaron ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 077 de 2006 Cámara, “mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones de acuerdo con el artículo 150, numeral 25 de la Constitución Nacional y sentencias de la Corte Constitucional C-530/03 y C-577-09 del 25 de julio de 2006.” El proyecto y la correspondiente exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso 298 de 2006, pp. 6-10.

• El informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 077 de 2006 Cámara y el pliego de modificaciones, presentados por los Representantes José Manuel Herrera Cely, Bérner León Zambrano Erazo y Alberto Gordón May, fue publicado en la Gaceta del Congreso 503 de 2006, pp. 5-9.

• El Proyecto de Ley No. 077 de 2006 Cámara fue anunciado para ser votado en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 1° de noviembre de 2006, tal como consta en el Acta N° 14 de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso 605 de 2006, p. 5.

• El proyecto de ley N° 077 de 2006 fue considerado y aprobado en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 7 de noviembre de 2006, tal como consta en el Acta de Comisión N° 15, publicada en la Gaceta del Congreso 606 de 2006, p. 7-10. De acuerdo con la certificación del Secretario General de la Comisión Sexta de la Cámara, el proyecto fue aprobado “con un quórum y una votación unánime de catorce (14) votos.” (C5, p. 3).

• El texto aprobado en primer debate y el informe de ponencia para segundo

debate en Plenaria de la Cámara de Representantes, presentado por los Representantes José Manuel Herrera Cely, Alberto Gordón May, Ciro Antonio Rodríguez P. y Bérner León Zambrano, fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 499 de 2007, fls. 12-15.

• En la sesión plenaria del día 30 de octubre de 2007 se anunció la consideración y votación de la ponencia para segundo debate, tal como consta en el Acta de Sesión Plenaria N° 078 de ese día, publicada en la Gaceta del Congreso 614 de 2007, p. 27.

• El día 6 de noviembre de 2007, la Plenaria de la Cámara de Representantes consideró y aprobó la proposición con que terminó el informe de ponencia para segundo debate, con las modificaciones y el articulado propuestos, como consta en el Acta de Sesión Plenaria N° 079 de ese día, publicada en la Gaceta del Congreso 601 de 2007, p. 22. El Secretario General de la Cámara certifica que el proyecto fue considerado y aprobado y que en la sesión estuvieron presentes 159 Representantes (2, fl. 3).

• El texto aprobado del proyecto de ley en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso 577 de 2007, pp. 2-3.

* Trámite en el Senado de la República

• El expediente del Proyecto de Ley No. 077 de 2006 Cámara fue remitido al Senado de la República y numerado como Proyecto de Ley No. 190 de 2007 Senado – 077 de 2006 Cámara. Fue designado como ponente el Senador Alexander López Maya.

• El informe de ponencia para primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 627 de 4 de diciembre de 2007, fls. 12-15.

• El 31 de marzo de 2008, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Oscar Iván Zuluaga Escobar, envió al Presidente de la Comisión Sexta del Senado de la República un escrito en el que expresa que es al Gobierno Nacional al que le corresponde la fijación del régimen prestacional de todos los servidores públicos, con base en las normas amplias y generales que dicte el Congreso de la República, razón por la cual este último no podía crear en el articulado una prima de riesgo para los agentes de tránsito. Además, destaca la necesidad de incluir en la exposición de motivos o en los informes de ponencia del proyecto “los costos fiscales que genera para las entidades territoriales lo establecido en el artículo 17 del proyecto, referente a la dotación de uniformes y equipo de los agentes de tránsito.”

• El Proyecto de Ley No. 190 de 2007 Senado – 077 de 2006 Cámara fue anunciado para ser votado por la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República el día 1° de abril de 2008, tal como consta en el Acta N° 20 de 2008,

publicada en la Gaceta del Congreso 193 de 2008.

• La ponencia para primer debate en la Comisión Sexta del Senado de la República fue aprobada en la sesión del 8 de abril de 2008, como consta en el Acta N° 21, publicada en la Gaceta del Congreso 298 de 2008, pp. 2-8.

• La ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República fue publicada, junto con el texto aprobado en la Comisión Sexta del Senado y el texto propuesto para segundo debate, en la Gaceta del Congreso No. 275 de 22 de mayo de 2008, fls. 17-22.

• El Proyecto de Ley No. 190 de 2007 Senado – 077 de 2006 Cámara fue anunciado para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República el día 4 de junio de 2008, tal como consta en el acta N° 52, publicada en la Gaceta del Congreso 540 de 2008, p. 16.

• El Proyecto de Ley No. 190 de 2007 Senado – 077 de 2006 Cámara fue aprobado el 11 de junio de 2008 por la Plenaria del Senado de la República, tal como consta en el Acta N° 53, publicada en la Gaceta del Congreso 560 de 2008, pp. 6, 16 y 66. De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República, la aprobación "fue de 92 honorables Senadores que según el acta aparecen asistiendo a la sesión, más 9 senadores que dejaron de asistir, más un impedimento aceptado (…), no hubo solicitud de votación nominal ni constancia de votos negativos." (C3, p.2)

• El texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso 505 de 2008, pp. 6-8.

* El trámite del informe de la comisión accidental de mediación

• Dado que existían diferencias entre los textos aprobados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes se creó una Comisión Accidental de Mediación, la cual rindió su informe el día 17 de junio de 2008, publicado en las Gacetas del Congreso 374, pp. 10-12, y 376 de 2008, pp. 3-5.

• El informe de la Comisión Accidental de Mediación fue anunciado para su votación por la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 17 de junio de 2008, tal como consta en el Acta N° 118 de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso 423 de 2008, p. 41.

• El informe de la Comisión Accidental de Mediación fue considerado y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 18 de junio de 2008, tal como consta en el Acta N° 119 de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso 424 de 2008, pp. 14-15.

El Secretario General de la Cámara de Representantes certifica que el proyecto "fue considerado y aprobado por mayoría de los presentes" y que en la sesión estuvieron presentes 156 Representantes (C2, fl. 3).

• El informe de la Comisión Accidental de Mediación fue anunciado para su discusión y aprobación por la Plenaria del Senado de la República el día 18 de junio de 2008, según consta en el Acta N° 56, publicada en la Gaceta del Congreso 563 de 2008, p. 48.

• El informe de conciliación fue aprobado por la plenaria del Senado el día 19 de junio de 2008, según consta en el acta N° 57, publicada en la Gaceta del Congreso 564 de 2008, pp. 5 y 16-18. El Secretario General del Senado de la República certifica que "la aprobación fue de 90 honorables Senadores al no existir solicitud de votación nominal, ni impedimentos, ni constancia de votos negativos." (C3, fl. 2).

• El 8 de julio de 2008, se radicó en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el proyecto de ley N° 077 de 2006 Cámara -190 de 2007 Senado para la correspondiente sanción presidencial (CP. fl. 31).

– Las objeciones presidenciales y su trámite en las Cámaras Legislativas

• El 16 de julio de 2008, el Presidente de la República, el Ministro del Transporte y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública enviaron al Presidente de la Cámara de Representantes un escrito de objeciones del Gobierno Nacional al proyecto de ley, por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso 426 de 2008, pp. 21-23.

• El Senador Alexander López Maya y los Representantes a la Cámara Jorge Enrique Gómez Celis y Carlos Alberto Zuluaga Díaz fueron designados para rendir informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 077 de 2006 Cámara -190 de 2007 Senado.

• El informe de los parlamentarios sobre las objeciones presidenciales fue presentado a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y publicado en las Gacetas del Congreso 714 y 716 de 2008, pp. 21-24 y 11-15, respectivamente.

• El informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado para su votación por la Cámara de Representantes el 16 de octubre de 2008, tal como consta en el Acta N° 142, publicada en la Gaceta del Congreso 897 de 2008, p. 57.

• El informe sobre las objeciones presidenciales fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión del día 20 de octubre de 2008, como consta en el Acta N° 143 de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso N° 964 de 2008, p.18. De acuerdo con certificación anexada por el Secretario General de la Cámara de

Representantes, en la sesión se hicieron presentes ciento cincuenta y siete (157) Representantes y el informe fue considerado y aprobado "por la mayoría de los presentes, en votación ordinaria". (C. 2, p. 4).

• El informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado para su votación por el Senado de la República el 21 de octubre de 2008, tal como consta en el Acta N° 19 de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso 28 de 2009, p. 30.

• El informe sobre las objeciones presidenciales fue aprobado por el Senado de la República el 28 de octubre de 2008, según consta en el Acta N° 20, publicada en la Gaceta del Congreso 29 de 2009, pp. 4 y 33-35. De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República, el informe fue aprobado "por unanimidad de 96 honorables Senadores que aparecen asistiendo a la plenaria en donde no hubo solicitud de votación nominal, ni constancia de votos negativos, ni retiro de bancadas…" (C11, p.1)

• El 13 de noviembre de 2008, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional, el expediente del proyecto de ley, para que esta Corporación decidiera sobre las objeciones del Congreso de la República acerca de la constitucionalidad del mismo. El oficio del Senado de la República fue radicado en esta Corporación el día 24 de noviembre de 2008.

II. TEXTO DE LAS NORMAS OBJETADAS

A continuación la Corte transcribe el texto definitivo del Proyecto de Ley No. 190 de 2007 Senado, 077 de 2006 Cámara, "mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", aprobado por el Congreso y objetado por el Gobierno Nacional.

"PROYECTO DE LEY NUMERO 077 DE 2006 CAMARA,

"mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia

"DECRETA:

"CAPITULO I

"Disposiciones Generales

"Artículo 1º. Ámbito de aplicación. Las normas contenidas en la presente ley serán aplicables a los organismos de tránsito y transporte y a los agentes de tránsito y transporte del ámbito territorial.

“Artículo 2º. Definición. Para la aplicación e interpretación de esta ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

“Organismos de Tránsito y Transporte: Son entidades públicas del orden municipal, distrital o departamental que tienen como función organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción.

“Autoridad de Tránsito y Transporte: Toda entidad pública o empleado público que esté acreditado conforme al artículo 3º de la Ley 769 de 2002.

“Agente de Tránsito y Transporte: Todo empleado público investido de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales.

“Grupo de Control Vial o Cuerpo de Agentes de Tránsito: Grupo de empleados públicos investidos de autoridad como agentes de tránsito y transporte vinculados legal y reglamentariamente a los organismos de tránsito y transporte.

“Artículo 3º. Profesionalismo. La actividad de Agente de Tránsito y Transporte es una profesión y como tal deberán recibir una formación académica integral acorde con su rango que permita una promoción profesional, cultural y social, con acento en la instrucción ética, moral, física, ecológica, de liderazgo y de servicio comunitario.

“Para efectos de la formación técnica en la materia, exigida para desempeñarse como autoridad de tránsito y transporte, los organismos de tránsito con jurisdicción en las capitales de departamento podrán crear escuelas no formales encargadas de dicha formación académica, cumpliendo con el pénsum reglamentado por el Ministerio de Transporte o en su defecto para esta capacitación o la tecnológica se contratará con Universidades Públicas reconocidas.

“Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte, dentro de los seis meses siguientes a la publicación de la presente ley, fijará los parámetros para actualizar el pénsum de capacitación, inducción, reinducción y formación técnica para ser agente de tránsito.

“Parágrafo 2º. Los organismos de tránsito y transporte deberán organizar como mínimo anualmente un (1) curso de actualización en normas y procedimientos de tránsito y transporte, seguridad vial y policía judicial, relaciones humanas, éticas y morales dirigido a todos sus empleados e impartidos por personas o entidades idóneas en el ramo.

“Artículo 4º. Jurisdicción. Sin perjuicio de la colaboración que deben prestar las distintas autoridades de tránsito, cada una de ellas ejercerá sus funciones en el territorio de su jurisdicción, de la siguiente manera: La Policía de Carreteras de la Policía Nacional en las carreteras nacionales; los agentes de tránsito de los organismos departamentales en aquellos municipios donde no hayan organismos de tránsito; los agentes de tránsito municipales o distritales en el perímetro urbano y rural de sus municipios.

“Cada organismo de tránsito contará con un solo cuerpo especializado de agentes de tránsito y transporte, que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción (o bajo

convenios con otros municipios), los cuales por su rango de autoridad y tener funciones de Policía Judicial no podrán ser objeto de delegación o contratar con particulares.

“Artículo 5º. Funciones Generales. Los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las Entidades Territoriales están instituidos para velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte y garantizar la libre locomoción de todos los ciudadanos y ejercer de manera permanente, las funciones de:

“1. Policía Judicial. Respecto a los hechos punibles de competencia de las autoridades de tránsito de acuerdo al Código de Procedimiento Penal y Código Nacional de Tránsito.

“2. Educativa. A través de orientar, capacitar y crear cultura en la comunidad respecto a las normas de tránsito y transporte.

“3. Preventiva. De la comisión de infracciones o contravenciones, regulando la circulación vehicular y peatonal, vigilando, controlando e interviniendo en el cumplimiento de los procedimientos técnicos, misionales y jurídicos de las normas de tránsito.

“4. Solidaridad. Entre los cuerpos de agentes de tránsito y transporte, la comunidad y demás autoridades.

“5. Vigilancia cívica. De protección de los recursos naturales relacionados con la calidad del medio ambiente y la ecología, en los ámbitos urbanos y rural contenidos en las actuales normas ambientales y de tránsito y transporte.

“CAPITULO II

“De la jerarquía, creación e ingreso

“Artículo 6°. Jerarquía. Es la organización interna del grupo de control vial que determina el mando en forma ascendente o descendente. La jerarquía al interior de estos cuerpos para efectos de su organización, nivel jerárquico del empleo en carrera administrativa, denominación del empleo, lo mismo que para todas las obligaciones y derechos consagrados en esta ley, será lo determinado en el presente artículo.

“CÓDIGO	DENOMINACIÓN	NIVEL
“290	Comandante de Tránsito	Profesional
“338	Subcomandante de Tránsito	Técnico
“339	Técnico Operativo de Tránsito	Técnico
“340	Agentes de Tránsito	Técnico

“Parágrafo. No todas las Entidades Territoriales tendrán necesariamente la totalidad de los Códigos y denominaciones, estas serán determinados por las necesidades del servicio.

“Artículo 7°. Requisitos de creación e ingreso. Para ingresar a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las entidades territoriales se requiere, además:

“1. Ser colombiano con situación militar definida.

“2. Poseer licencia de conducción de segunda (2ª) y cuarta (4ª) categoría como mínimo.

“3. No haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos culposos.

“4. Ser mayor de edad.

“5. Cursar y aprobar el programa de capacitación (cátedra de formación e intensidad mínima establecida por la autoridad competente).

“6. Poseer diploma de bachiller, certificado o constancia de su trámite.

“Parágrafo. Para la creación de los cargos de agentes de tránsito y transporte de las entidades territoriales deberá evaluarse la conveniencia y oportunidad según el número de habitantes y la cantidad de vehículos que transitan en el municipio

“Artículo 8°. Modifíquese el inciso 1° del artículo 4° de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:

“Los Directores de los Organismos de Tránsito o Secretarías de Tránsito de las entidades territoriales deberán acreditar formación profesional relacionada y experiencia en el ramo de dos (2) años o en su defecto estudios de diplomado o postgrado en la materia.

“CAPITULO III

“Moralización y sistema de participación ciudadana

“Artículo 9°. Moralización. Los cuerpos de agentes de tránsito son responsables de su moralización, por lo tanto crearán Tribunales o Comités de Etica, los cuales emitirán conceptos sobre el desempeño, conducta, comportamiento de sus componentes, que deberán ser atendidos por los jefes de las dependencias de tránsito.

“Artículo 10. Sistema de participación ciudadana. Los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las Entidades Territoriales desarrollarán un sistema de participación ciudadana, con el objeto de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y la institución, estableciendo mecanismos efectivos para que se expresen y sean atendidos distintos intereses sectoriales y regionales, atinentes al servicio de los agentes de tránsito.

“Artículo 11. Comisión de Tránsito y Participación Ciudadana. Créase la Comisión de Tránsito y Participación Ciudadana, como mecanismo del más alto nivel, encargada de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía, los agentes de tránsito de las Entidades Territoriales y las autoridades administrativas. Esta comisión tiene por objeto atender las necesidades de distintos grupos sociales, con relación a los asuntos de

tránsito y transporte, y emitir recomendaciones sobre el conjunto de normas procedimentales y de comportamiento que regulan los servicios de la institución.

“Artículo 12. Composición. La Comisión de Tránsito de las Entidades Territoriales y Participación Ciudadana, estará integrada por:

“1. El Alcalde o Gobernador, en cada nivel territorial o su delegado.

“2. Un miembro del Consejo Territorial de Planeación.

“3. Un delegado del Sindicato de Empleados de Tránsito y Transporte.

“4. Un representante de las Juntas de Acción Comunal.

“5. Un representante de las Empresas del Transporte.

“6. Un representante de los Agentes de Tránsito.

“7. Un delegado del Concejo Municipal o Asamblea Departamental, de acuerdo al ente territorial al cual esté adscrito el organismo de tránsito.

“Artículo 13. Funciones. Son funciones básicas de la Comisión de Tránsito Territorial y Participación Ciudadana:

“1. Proponer iniciativas para fortalecer la acción preventiva de los funcionarios públicos de los organismos de tránsito de entes territoriales de tránsito, frente a la sociedad, así como prevenir la comisión de faltas, delitos y omisiones.

“2. Proponer iniciativas y mecanismos tendientes a determinar en forma prioritaria una orientación ética, civilista, democrática, educativa y social en la relación comunidad-agentes de tránsito y demás servidores públicos.

“3. Promover la participación ciudadana en los asuntos de tránsito y transporte, en los niveles Departamental y Municipal.

“4. Recomendar el diseño de mecanismo, proyectos, programas de planeación, prevención, seguridad y control vial, para asegurar el compromiso de la comunidad-agentes de tránsito y entidades del Estado con el apoyo y participación del Fondo de Prevención Vial.

“5. Recomendar programas de desarrollo, salud, vivienda, educación y bienestar para los funcionarios de los organismos de tránsito en los entes territoriales.

“6. Recomendar la ampliación de los grupos de control vial en cada ente territorial.

“7. Las demás que los Entes Territoriales les asignen con relación al tránsito y transporte de la localidad.

“Parágrafo. El Director o Secretario de tránsito territorial convocará cada tres meses a la Comisión de Tránsito Territorial y Participación Ciudadana.

“CAPITULO IV

“Uniformes, uso y disposiciones finales

“Artículo 14. Uniforme y uso. El Gobierno Nacional expedirá la reglamentación pertinente para definir los aspectos relacionados al uso de los uniformes, diseños y demás aspectos que permitan la identificación de los agentes de tránsito en los entes territoriales.

“Estos empleados en servicio activo tendrán derecho a que la respectiva entidad les suministre en forma gratuita, tres (3) dotaciones anuales de uniforme completo, insignias, distintivos y equipo de acuerdo con la reglamentación que expida cada ente territorial. Esta prestación no es salario, ni se computará como factor del mismo en ningún caso.

“Artículo 15. Disposiciones finales. El Gobierno Nacional dentro de los 90 días a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, expedirá la reglamentación que permita la puesta en funcionamiento de esta ley.

“Parágrafo transitorio. La Comisión Nacional del Servicio Civil podrá hacer las modificaciones necesarias a la Convocatoria 001 de 2005 con base en la presente ley.

“Artículo 16. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Por intermedio del Presidente de la República, el Ministro de Transporte y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Gobierno Nacional objetó el Proyecto de Ley por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia. A continuación, la Corte reseñará las objeciones de inconstitucionalidad.

En el escrito se expresa que el proyecto de ley viola tanto los artículos 151 de la Constitución Política, que dispone que la actividad legislativa se realizará de conformidad con las leyes orgánicas respectivas, y los arts. 300-7 y 313-6, que indican cuáles son las competencias de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, respectivamente.

En relación con la acusación acerca de la violación del art. 151 manifiestan que el art. 142 de la misma Constitución preceptúa que la ley determinará el número de comisiones permanentes de las cámaras legislativas, al igual que las materias de las que debe ocuparse cada una de ellas. En este sentido, expresan que la Ley 3ª de 1992 estableció cuáles eran esas comisiones y sus competencias, y que la sentencia C-648 de 1997 dispuso que “la violación a lo dispuesto en la Ley 3 de 1992 acarrea un vicio insubsanable de inconstitucionalidad por contrariar el mandato constitucional contenido en el artículo 151 Superior…”

Anotan que el proyecto objetado se refiere a los agentes de tránsito, pero que ello no significa que su tema sea el del transporte. Mencionan que de los antecedentes del

proyecto se deduce con claridad que su objetivo es "señalar la ubicación, denominación, requisitos entre otros de los agentes de tránsito dentro de la estructura administrativa en las entidades territoriales." Al respecto aseguran:

"En efecto, de su denominación inicial, 'mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones de acuerdo con el artículo 150 N° 25 de la Constitución Nacional y Sentencia de la Corte Constitucional C-530 de 2003 y C-577 del 27 de julio del 2006', se colige que el objeto de éste es unificar las normas sobre agentes de tránsito y trasporte y grupos de control vial de las entidades territoriales, atendiendo pronunciamientos de la Constitución en los cuales se hace alusión entre otros aspectos a las facultades reglamentarias del Gobierno, su alcance y la competencia constitucional otorgada al legislador para determinar el régimen de calidades de los empleados municipales. En el mismo sentido, la exposición de motivos del proyecto de ley señala que el objetivo del mismo es definir las calidades y requisitos que deben demostrar los funcionarios para ejercer un empleo de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción pues dicha definición tiene reserva legal de acuerdo con los pronunciamientos de la Corte…"

Con base en lo anterior manifiestan que, dado que el proyecto busca unificar normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales, está relacionado directamente "con la estructura y organización de la administración central y, por consiguiente, se trata de asuntos que competen a la Comisión Primera." De esta manera, concluyen que el proyecto "tiene vicios de inconstitucionalidad por vulnerar el artículo 151 de la Constitución Política, toda vez que se tramitó y aprobó en primer debate en una comisión permanente que no tenía competencia para conocer de los asuntos objeto del proyecto de ley."

Por otra parte, expresan que los arts. 1 y 2 del proyecto vulneran los arts. 300-7 y 313-6. Sobre este punto exponen que, de acuerdo con el art. 150-7 de la Carta, "la competencia del legislador para determinar la estructura orgánica de las entidades públicas se restringe materialmente a la administración nacional, lo cual supone que dicha atribución no es predicable en ningún caso de la administración territorial, que encuentra para tales propósitos asignada dicha atribución a las asambleas y a los concejos."

Expone entonces:

"Con la redacción del artículo 2° del proyecto de ley se estaría imponiendo a las asambleas y concejos, que así no lo tengan previsto, la obligación de crear entidades públicas para cumplir con la función de organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción, es decir, determinando en la respectiva estructura departamental y municipal la existencia de una determinada forma de entidad para dirigir y controlar el tránsito y el transporte, cuando, actualmente, en la mayoría de las entidades territoriales, dichas funciones vienen siendo cumplidas por las respectivas secretarías de tránsito.

"En suma, esta previsión del proyecto de ley denota una indebida intromisión del Congreso de la República en la determinación de la estructura orgánica de la

administración departamental y municipal, que comporta, de una parte, la extralimitación de las funciones del legislador y, de otra, la usurpación de las competencias constitucionales asignadas a las Asambleas y Concejos.

"La anterior objeción resulta predicable por extensión al artículo 1° del proyecto de ley, en cuanto señala que 'las normas contenidas en la presente ley serán aplicables a los organismos de tránsito y a los agentes de tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción', haciendo de suyo ajena a la cobertura del proyecto de ley a las entidades territoriales que no tengan organizada dicha actividad a través de entidades públicas y no se allanen a organizarlas en la forma prevista por el legislador"

IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

El Congreso de la República no aceptó las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional y decidió remitir el texto del proyecto aprobado a la Corte Constitucional.

En el informe que fue aprobado por las dos Cámaras Legislativas, suscrito por el Senador Alexander López Maya, y por los Representantes a la Cámara Jorge Enrique Gómez Celis y Carlos Alberto Zuluaga Díaz, se manifiesta:

– Que no es cierto que el proyecto de ley objetado "haya sido estudiado en primer debate por una Comisión incompetente"

– Que tampoco es cierto que el proyecto de ley "vulnere flagrantemente la unidad de materia, porque se articula entre sí, por referirse a los agentes de tránsito y transporte, regulando su actividad, profesionalización, comportamiento, requisitos, ingreso, moralización, uniformes."

– Que la materia que regula el proyecto es "de reserva de ley, esto es, que el facultado por la Constitución Política para expedir normas que regulen profesiones u oficios es precisamente el Congreso de la República, función legislativa indelegable que no puede atribuirse al Ejecutivo."

Para responder a la objeción acerca de que el proyecto se tramitó y aprobó en primer debate por una comisión que no era competente, en el informe se citan apartes de un concepto elaborado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (C.P. Javier Henao Hidrón). En el concepto se expresa que "la misma Ley 3ª de 1992 establece que para resolver conflictos de competencia entre las comisiones permanentes, primará el principio de especialidad, y además que cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley no está claramente adscrita a una comisión, el presidente de la respectiva Cámara lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines."

Con base en ello, los autores del informe manifiestan, en la nota de pie de página N° 3 que, en su criterio, "el legislador dio margen de discrecionalidad de asignación de competencia cuando no se halla taxativamente descrita en la ley, permitiendo que el presidente de la respectiva Cámara lo envíe a aquellas que en su criterio sean competentes para conocer de materias afines; como sucedió con el proyecto de ley que fue objetado

por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte."

Por lo anterior, aseguran que

"dada la discrecionalidad autorizada por el legislador y en ausencia de norma taxativa, el Presidente de la Cámara no quebrantó los preceptos constitucionales al repartir y asignar a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes el proyecto de ley…

"El Presidente de la Cámara de Representantes, haciendo uso de sus facultades constitucionales y legales repartió el proyecto de ley según su criterio, teniendo en cuenta la competencia de la Comisión Sexta en materias afines, porque el proyecto en mención será aplicable a los organismos de tránsito y transporte y a los agentes de tránsito y transporte del ámbito territorial, dirigido a las autoridades de tránsito y transporte que tienen la calidad de entidades públicas o servidores públicos acreditados conforme al artículo 3° de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones) y los agentes de tránsito y transporte, que tienen la calidad de servidores públicos investidos de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales.

"De otra parte y de revisar el contenido de la Ley 3ª de 1992 se observa que los temas de obras públicas y transporte son competencia de las Comisión Sexta y no de otra como arguye el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, porque en nuestro criterio es precisamente la Comisión Sexta la que está legitimada para conocer en primer debate sobre el proyecto de ley N° 077 de 2006 "mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", porque en ella se reglamentó y desarrolló la Ley 769 de 2002, mediante la cual se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictaron otras disposiciones.

También manifiestan que el proyecto pretende unificar las normas respecto de los agentes de tránsito, de manera que "aunque parezca tratar temas diversos, ninguno es ajeno a la materia que nos ocupa…"

En el informe se hace referencia a distintas sentencias de la Corte Constitucional (C- 530 de 2003, C-570 de 1997, C-109 de 202, C-1335 de 2004, C-012 de 2000) para fundamentar la aseveración de que constituye reserva de ley la fijación de calidades para acceder a los empleos municipales y a los cargos públicos de autoridades de tránsito, y la regulación de la carrera administrativa. Expresan que lo anterior no significa "que la ley deba obligatoriamente agotar toda la materia, pues una cosa es que determinada temática corresponda primariamente al legislador, en virtud de la cláusula general de competencia, y otra que se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Carta. En el primer caso, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pero puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos. En cambio, si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces corresponde exclusivamente al legislador desarrollarla."

Por otra parte, en relación con la objeción acerca de que el proyecto de ley desconoce las

competencias de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales, sostienen que esa interpretación es errónea, porque lo que se pretende.

"es reglamentar los organismos de tránsito y no la creación de otros nuevos, para ello se utilizó un concepto abstracto y genérico como el del artículo segundo, denominado 'definiciones', haciendo referencia a que los 'organismos de tránsito son entidades públicas', sin que se haga alusión a establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, ni a sociedades de economía mixta, como arguye la objeción en el escrito presentado a nuestra consideración.

"(…)

"De tal manera, que no se pretende la imposición a que hace referencia el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, porque no se hace alusión a establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales de orden territorial, ni a sociedades de economía mixta. El término empleado es el de Entidades Públicas que obedece a un concepto genérico e impersonal, que atañe a entidades del sector oficial como lo son los ministerios, departamentos, alcaldías, direcciones de tránsito, inspecciones de tránsito o cualquier otra dependencia a la cual se le asignen funciones de tránsito; por lo anterior, se puede inferir razonablemente que el proyecto de ley no usurpa las competencias constitucionales asignadas a las asambleas y a los concejos."

V. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 4669, recibido por esta Corporación el día 1° de diciembre de 2008, el señor Procurador General de la Nación concluye que son infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional contra el Proyecto de Ley No. 190 de 2007 Senado, 077 de 2006 Cámara, "mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones." Por lo tanto, le solicita a la Corte declarar su exequibilidad.

El representante de la Vista Fiscal señala que el art. 2° de la Ley 3ª de 1992 regula las Comisiones Permanentes del Congreso y que en él se asigna a las Comisiones Sextas de Senado y Cámara las materias de su competencia, entre las cuales se encuentra la de "obras públicas y transporte." Anota que a pesar de la distribución temática de competencias que efectúa el mencionado art. 2 de la Ley 3ª de 1992 existen casos en los que se genera conflicto acerca de cuál es la comisión competente, bien sea "cuando el asunto de un proyecto de ley no aparece asignado a una determinada comisión permanente, o cuando en el proyecto de ley se regulan materias que competen a varias comisiones."

Menciona que para resolver esas dificultades, el art. 146 de la Ley 5ª de 1992 dispone que "cuando un proyecto de ley verse sobre varias materias será repartido a la Comisión competente de la materia predominante", mientras que los parágrafos 1 y 2 del art. 2° de la Ley 3ª establecen que cuando el asunto sobre el que trate el proyecto de ley no pertenece claramente a una Comisión "el Presidente de la respectiva Cámara lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias

afines."

Asegura que la Corte Constitucional ha dispuesto que cuando el Presidente de una Cámara, en presencia de estos casos conflictivos, decide enviar el proyecto en cuestión a una determinada Comisión, el control de constitucionalidad debe ser flexible en acatamiento al principio democrático, lo cual significa que solamente procede la declaración de inconstitucionalidad cuando la asignación de competencia es irrazonable y manifiestamente contraria a los contenidos normativos del art. 2 de la Ley 3ª de 1992. Remite para el efecto a las Sentencias C-875 de 2002 y C-540 de 2001.

Con base en lo anterior, considera que el Presidente de la Cámara de Representantes no tomó una decisión irrazonable o contraria al art. 2 de la Ley 3ª de 1992, "pues sin duda el proyecto contiene materias afines al transporte, por cuanto tiene como objetivos fundamentales profesionalizar a los agentes de tránsito y garantizar una eficiente prestación del servicio público de transporte."

Anota que el Gobierno Nacional planteaba que, en razón de que el proyecto perseguía "señalar la ubicación, denominación y requisitos de los agentes de tránsito dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales", lo propio era que la Comisión competente fuera la Primera, a la que le compete conocer los proyectos relativos a la estructura y organización de la administración nacional central. Empero, responde que, si bien ciertos artículos del proyecto se refieren a los organismos de tránsito como entidades públicas del orden territorial, en esencia el proyecto no está modificando la estructura u organización de la administración nacional central "por cuanto no está creando estos organismos, sino que se les fijan sus funciones y competencias. Además, es claro que el proyecto de ley, al unificar las normas sobre agentes de tránsito, está precisamente regulando el tema del control vial para lograr un servicio de tránsito y transporte más eficiente, de acuerdo con el artículo 209 de la Carta." Remite para el efecto a la Sentencia C-577 de 2006.

Tampoco comparte el director del Ministerio Público la objeción acerca de que algunos artículos del proyecto vulneran las funciones de las Asambleas y Concejos al regular temas propios de la estructura de la administración departamental y municipal. Al respecto asevera que el proyecto "no modifica las estructuras departamentales ni municipales, caso en el cual sí se trataría de una función privativa de las Asambleas y los Concejos, sino que unifica la normatividad sobre el control vial a nivel territorial, lo cual se enmarca dentro de una libertad de configuración normativa del legislador y a ello deben someterse las Asambleas y los Concejos." Agrega que el proyecto "fija los parámetros generales para el debido control vial y para el acceso de personas idóneas a los cargos relacionados con los organismos y autoridades de tránsito y transporte de las entidades territoriales. Es decir, el legislador no se inmiscuye en los temas particulares que son competencia de las entidades territoriales en estas materias."

VI. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

1. La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4º y 241 numeral 8º de la Carta Política.

El trámite de las objeciones y de la insistencia parlamentaria

2. El artículo 241-8 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional le corresponde resolver definitivamente "sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales". En su jurisprudencia la Corte ha sostenido que el ejercicio de esta atribución comprende también la revisión del trámite surtido por dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan.1 Por esta razón, la Corte procederá a revisar el mencionado trámite antes de proceder a realizar el examen de fondo de las objeciones.

3. Como se indicó en la descripción del trámite legislativo del proyecto, contenida en el capítulo de Antecedentes de esta sentencia, el Proyecto de Ley No. 077 de 2006 Cámara – 190 de 2007 Senado, "mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 6 de noviembre de 2007, y por la Plenaria del Senado de la República el 11 de junio de 2008. Dado que los textos aprobados por las dos Cámaras Legislativas diferían en su contenido, una Comisión Accidental de Mediación presentó un informe de mediación que fue aprobado por la Cámara el día 18 de junio de 2008, y por el Senado el día 19 de junio de 2008.

El texto del proyecto aprobado en el Congreso de la República fue enviado al señor Presidente de la República para la correspondiente sanción presidencial. El proyecto fue recibido en la Presidencia el día 8 de julio de 2008. Mediante oficio del 16 de julio de 2008, el Presidente de la República, el Ministro de Transporte y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública devolvieron el proyecto, con objeciones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.

A la luz del artículo 166 de la Constitución, el Gobierno contaba hasta con seis (6) días hábiles para presentar sus objeciones al proyecto, dado que el proyecto de ley constaba de menos de veinte artículos. En este caso se advierte que las objeciones fueron presentadas en tiempo. Tal como se ha indicado, el día 8 de julio, martes, el proyecto fue radicado para la sanción presidencial en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y las objeciones presidenciales fueron presentadas el día 16 de julio, miércoles, lo que indica que fueron radicadas el sexto día hábil después de que el proyecto llegara a la Presidencia. Las objeciones fueron publicadas en la Gaceta del Congreso 406 de 2008, pp. 21-23.

Como se expuso en los antecedentes de esta sentencia, las Cámaras Legislativas nombraron al Senador Alexander López Maya y a los Representantes Jorge Enrique Gómez Celis y Carlos Alberto Zuluaga Díaz como ponentes para el estudio de las objeciones presidenciales. Los congresistas desestimaron los argumentos de inconstitucionalidad expuestos por el Gobierno Nacional e insistieron en la aprobación del proyecto.

El informe sobre las objeciones presidenciales, en el que se rechazaban las objeciones presidenciales, fue publicado en las Gacetas del Congreso Nos. 714 y 716 de 2008. Luego, el día 16 de octubre de 2008, fue anunciado para su votación por la

Cámara de Representantes – como consta en el Acta N° 142 publicada en la Gaceta del Congreso 897 de 2008, p. 57. El anuncio se realizó en los siguientes términos:

"Se anuncian los proyectos para la sesión Plenaria del día martes 21 o para la siguiente Plenaria, en la cual se debata proyectos de ley y actos legislativos.

Informe sobre las objeciones:

"(…)

"Proyecto de ley número 077 de 2006 Cámara, 190 de 2007 Senado, mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otra disposiciones."

Al final de la sesión se decidió "convocar a la Cámara, para el lunes [20 de octubre] a las dos de la tarde."

El proyecto fue aprobado por la Cámara de Representantes el día 20 de octubre de 2008, tal como aparece en el Acta N° 143 de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso N° 964 de 2008, p. 18. La aprobación del informe de los congresistas sobre las objeciones presidenciales se realizó en los siguientes términos:

"Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca.

"Siguiente punto del orden del día.

"(…)

"Honorables Representantes a la Cámara y Honorables Senadores:

"Respetuosamente a través del presente escrito rendimos informe sobre la honrosa tarea designada por el señor Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 077 de 2006 Cámara, 190 de 2007 Senado, 'mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otra disposiciones.'

"El informe hace las consideraciones del caso y termina con la siguiente

"Proposición,

"Por las anteriores consideraciones, proponemos a la Plenaria del Senado y a la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobar el presente informe y en consecuencia no aceptar las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional al Proyecto de ley mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otra disposiciones y remitir el texto completo aprobado, con el respectivo expediente a la honorable Corte Constitucional (…).

"Firman, Alexander López Maya, Senador de la República, Jorge Enrique Gómez Celis,

Representante a la Cámara, Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Representante a la Cámara.

“Es un informe de objeciones presidenciales.

“Someta usted el informe señor Presidente, a consideración de la Plenaria.

“Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez Montes de Oca.

“En consideración el informe leído, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba el informe de la Cámara de Representantes?

“Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

“Aprobado señor Presidente.”

De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara, en la sesión participaron 157 Representantes y el informe sobre las objeciones fue aprobado por la mayoría de los presentes.

Por su parte, en el Senado de la República, el informe sobre las objeciones presidenciales fue anunciado el 21 de octubre de 2008 para su votación – como consta en el Acta N° 19 de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso 28 de 2009, p. 30. El anuncio se realizó en los siguientes términos:

“La Presidencia manifiesta:

“(…)

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría General anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

“Sí señor Presidente los proyectos para discutir y votar en la próxima sesión plenaria el Senado de la República son los siguientes:

“(…)

“Proyecto de ley número 190 de 2007 Senado, 077 de 2006 Cámara, Mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otra disposiciones.”

El proyecto fue aprobado por la plenaria del Senado de la República el 28 de octubre de 2008, como se certifica en el Acta N° 20, publicada en la Gaceta del Congreso 29 de 2009, pp. 4 y 33-35. La aprobación del informe de los congresistas sobre las objeciones presidenciales se realizó en los siguientes términos:

“La Presidencia indica a la Secretaría continuar con la siguiente objeción del Orden del Día.

“Proyecto de ley número 190 de 2007 Senado, 077 de 2006 Cámara, mediante la

cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otra disposiciones."

"La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Alexander López Maya.

"(…)

"La Presidencia abre la discusión del informe en el cual se declaran infundadas las objeciones presentadas por el Ejecutivo y, cerrada su discusión, el Senado le imparte su aprobación por unanimidad."

De acuerdo con la constancia expedida por el Secretario General del Senado, el informe fue aprobado por unanimidad por los 96 senadores que asistieron a la sesión.

De esta manera, dado que las dos Cámaras Legislativas insistieron en que se diera trámite al proyecto de ley objetado, éste fue remitido a la Corte Constitucional para que decidiera sobre su exequibilidad.

La descripción del trámite surtido por las objeciones presidenciales que se analizan permite concluir que en el presente proceso se reúnen las dos condiciones requeridas para que la Corte Constitucional pase a pronunciarse sobre las objeciones propuestas, para dirimir la controversia que se presenta entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República acerca de la constitucionalidad del proyecto. Así, por una parte, el proyecto de ley fue objetado por el Gobierno Nacional, por motivos de inconstitucionalidad, dentro del plazo establecido por el artículo 166 de la Constitución Política, es decir seis (6) días; y por el otro, de conformidad con lo establecido en el art. 167 de la Constitución, el Congreso de la República insistió en la sanción del proyecto de ley, luego de desestimar las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno Nacional.

4. Por otra parte, la Corte considera necesario expresarse sobre una inquietud que surge al leer la descripción del trámite legislativo del proyecto, referida a si éste superó el período máximo de estudio fijado en la Constitución. El artículo 162 de la Constitución Política dispone:

"Artículo 162. Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren. Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas."

El proyecto de ley que aquí se analiza fue radicado el día 16 de agosto de 2006 y fue aprobado en primer debate por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes el día 7 de noviembre de 2006. Tal como se deriva de la descripción del trámite, el curso del proceso se suspendió hasta octubre de 2007, es decir, casi un año, hasta que, ya en la siguiente legislatura, se anunció para consideración y debate en la plenaria de la Cámara y, posteriormente, fue aprobado en ella. Después, la plenaria del Senado consideró y

aprobó el proyecto el día 11 de junio de 2008. Dado que existían discrepancias entre los textos aprobados por ambas Cámaras Legislativas, se conformó una comisión accidental de mediación, cuyo informe de conciliación fue aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado de la República, los días 18 y 19 de junio de 2008, respectivamente.

Lo anterior significa que el proyecto fue considerado y aprobado en el marco de dos legislaturas, tal como exige el artículo 162 transcrito. Empero, dado que el proyecto fue objetado por el Presidente de la República, el debate sobre el proyecto se ha extendido más allá del período que fijan las dos legislaturas. Por eso, la pregunta que surge es si en el trámite del proyecto se incumplió el mandato constitucional contenido en el art. 162 de la Carta.

Al respecto cabe decir que la Corte ya se ha referido en varias ocasiones a este interrogante, para afirmar que el trámite de las objeciones presidenciales no se incluye dentro del término de las dos legislaturas al que hace referencia en el artículo 162 de la Constitución. Así, en la sentencia C-068 de 2004 se expresó sobre el punto:

"Esta expresión del artículo 162 superior hay que entenderla en el sentido de que las dos legislaturas constituyen el plazo que tiene el Congreso para la formación de la ley, de suerte tal que todo proyecto de ley que surta los debates correspondientes dentro de dicho término, por este aspecto se ajusta al mandato constitucional. Siendo claro además que esas dos legislaturas no cobijan el término de que dispone el Presidente para formular sus objeciones, pues, de no ser así, el Ejecutivo podría alterarle o suprimirle al Congreso la oportunidad que le asiste para pronunciarse sobre las objeciones."

5. Para terminar este aparte, es preciso advertir que los efectos de la cosa juzgada de la presente sentencia en lo referido al análisis de constitucionalidad del trámite del proyecto se circunscribe a los aspectos estudiados en este aparte, y no se extiende a aquellos sobre los que no se ha efectuado ningún análisis.

A renglón seguido, esta Corporación pasará a decidir sobre la exequibilidad de las disposiciones del proyecto, teniendo en consideración las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional.

Los problemas jurídicos planteados en las objeciones presidenciales

6. En esta ocasión, la Corte debe resolver dos problemas jurídicos, los cuales fueron planteados por el Gobierno Nacional en su escrito de objeciones al Proyecto de Ley No. 190 de 2007 Senado, 077 de 2006 Cámara, "mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones."

El primero es si en el trámite del proyecto se vulneró el artículo 151 de la Constitución, que establece que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a las leyes orgánicas que expida el Congreso. En concreto, la Corte debe establecer si en el trámite del proyecto se vulneró la Constitución, por cuanto su estudio se inició en las Comisiones Sextas del Congreso de la República y no en las Primeras, como el Gobierno Nacional

considera que debió haber ocurrido.

El segundo interrogante que debe resolver la Corte es si los arts. 1° y 2° del proyecto vulneran los arts. 300, numeral 7, y 313, numeral 6, por cuanto esas normas del proyecto estarían imponiendo a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la creación de un tipo específico de entidades públicas para cumplir con el control del tránsito y transporte en su jurisdicción, con lo cual se vulneraría la autonomía territorial para determinar su estructura orgánica.

El trámite del proyecto de ley no vulneró el artículo 151 de la Constitución

7. El inciso segundo del artículo 142 de la Constitución dispone que "[l]a ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse." A su vez, el artículo 151 de la misma Carta dispone que "[e]l Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras (…)."

Con base en los mandatos constitucionales indicados, el Legislador expidió la Ley 3ª de 1992, "por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones." En el artículo primero se dispuso que en cada una de las Cámaras funcionarían comisiones constitucionales permanentes, comisiones legales, comisiones accidentales y otras comisiones. Luego, en el artículo 2° se establece que en las dos Cámaras Legislativas operarán siete (7) comisiones constitucionales permanentes, "encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referentes a los asuntos de su competencia."2

Para este caso es de interés transcribir los apartes relacionados con las Comisiones Primera y Sexta, así como los parágrafos del artículo:

"Artículo 2° (texto modificado por el artículo 1° de la Ley 754 de 2002). Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

"Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

"Comisión Primera.

"Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

"(…)

“Comisión Sexta.

“Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura.

“(…)

“Parágrafo 1°. Para resolver conflictos de competencia entre las Comisiones primará el principio de la especialidad.

“Parágrafo 2°. Cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines.” (se subrayan las materias que dan pie a la controversia que se analiza en el presente proceso)

8. En la Sentencia C-648 de 1997 la Corte decidió sobre una demanda de inconstitucionalidad instaurada contra varios artículos de la Ley 318 de 1996, “por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos con los organismos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional.” Entre los cargos de la demanda se encontraba el de que la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional a través del proyecto exigía que el mismo hubiera sido tramitado en las Comisiones Primeras y no en las Comisiones Cuartas, como se había hecho.

Empero, en ese caso, La Corte declaró la constitucionalidad de las normas acusadas, en relación con ese cargo. Anotó al respecto que la ley que se analizaba se refería a distintos temas, y que por lo tanto podría haber sido conocida por distintas comisiones constitucionales permanentes. Aclaró que para esas situaciones el Legislador había previsto que el Presidente de la Cámara respectiva enviaría el proyecto a aquella comisión que, en su criterio, fuera la competente. Con base en lo anterior manifestó acerca del alcance del control de constitucionalidad en estas situaciones:

“8. En aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente y, por ello, el Presidente de la respectiva corporación asigne su trámite a la comisión que considere pertinente, el respeto por el principio democrático exige que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional, a menos que esa asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. Sólo en ese evento el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexequibilidad por vicios de forma de la ley de que se trate.”

9. Más adelante, en la Sentencia C-792 de 2000, la Corte declaró infundadas las objeciones presidenciales elevadas en contra de un proyecto de ley aprobado por el Congreso de la República, en el cual se concedía "una autorización a los contribuyentes del impuesto predial unificado en el Distrito Capital". En las objeciones se planteaba que el proyecto había sido debatido en las Comisiones Primeras, a pesar de que su contenido era estrictamente tributario, razón por la cual debía haber sido tramitado en las Comisiones Terceras de las Cámaras Legislativas.

En la sentencia, la Corte manifestó que "la naturaleza tributaria del proyecto de ley que se examina es evidente. Y desde este punto de vista le asiste razón al Gobierno cuando afirma que las comisiones terceras constitucionales permanentes de cada Cámara tenían vocación para abocar su debate inicial, por razón de la materia." Sin embargo, la Corte anotó que el fin del proyecto era modificar el Decreto 1421 de 1993, "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá", especialmente las disposiciones contenidas en su artículo 155, referido al impuesto predial unificado en la ciudad. De esta manera, consideró que, como el Decreto 1421 de 1993 se refería a la organización territorial, "la modificación mediante ley del mencionado estatuto, implica que el correspondiente proyecto de ley debe ser estudiado primeramente por las comisiones primeras constitucionales permanentes de ambas cámaras, pues temáticamente los asuntos relacionadas con organización territorial son de su incumbencia, como lo indica el artículo 2° de la ley 3ª de 1992…"

La Corporación encontró, entonces, que el proyecto de ley objetado se refería a asuntos "que son de la incumbencia tanto de las comisiones primeras como de las terceras constitucionales permanentes de las cámaras legislativas." Añadió que esta situación hacía inoperante acudir al principio de especialidad para definir cuál era la comisión competente, razón por la cual el Presidente de la Cámara Legislativa correspondiente podía decidir, según su criterio, cuál comisión debía proceder al estudio del proyecto. Así, concluyó la Corte que "la asignación hecha por el presidente de la respectiva cámara legislativa, tiene la virtud de definir la competencia de la comisión que inicia el trámite, y a esta decisión ha de estarse, salvo que sea irrazonable. Por lo tanto, las comisiones primeras constitucionales de ambas cámaras, en virtud del reparto que les fue hecho del proyecto bajo examen, reparto verificado de conformidad con el parágrafo del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, eran competentes para dar primer debate al referido proyecto."

10. Posteriormente, en la Sentencia C-540 de 2001 la Corte resolvió una demanda contra la Ley 617 de 2000, "por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional."

La Ley fue demandada en su integridad. Uno de los cargos expuestos por el demandante consistía en que la Ley había sido debatida y aprobada en las Comisiones Primeras Permanentes, y no en las Cuartas, tal como consideraba el demandante que debía haberse hecho, por cuanto con ella se había adicionado la Ley Orgánica del Presupuesto.

Después de resaltar la importancia de la distribución del trabajo entre las distintas Comisiones Permanentes de las Cámaras Legislativas,3 la Corte indicó que "en muchas ocasiones la distribución de los proyectos de ley para su aprobación en primer debate es aproximada, debido a las condiciones especiales del contenido de cada proyecto. Si bien la Ley 3ª de 1992 hace una distribución temática entre las comisiones permanentes, la amplitud y variedad de los principios constitucionales que deben ser desarrollados por ley y la dinámica y especificidad de cada materia exigen cierta flexibilidad al momento de distribuir los proyectos de ley para su estudio, trámite y aprobación en primer debate." Por esta razón, afirmó que "en los eventos en que se estudie la constitucionalidad de leyes cuyo contenido dé la sensación de pertenecer a dos o más comisiones constitucionales permanentes de acuerdo con la distribución material de la Ley 3ª de 1992, el control de constitucionalidad que se ejerza debe ser flexible (…) la Constitución y las Leyes 3ª y 5ª de 1992 consagran preceptos que permiten una flexibilidad razonable en la designación de la comisión que apruebe en primer debate los proyectos de ley."

A continuación, expresó que en estos casos es preciso indagar por el asunto dominante en el proyecto:

"Cuando el debate de constitucionalidad versa sobre la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar un proyecto de ley, es indispensable señalar cuál debe ser el criterio dominante que debe aplicar el Presidente de la respectiva Cámara para remitir el proyecto a la comisión competente.

"La Corte considera que, al identificar la naturaleza material de un proyecto de ley para remitirlo a la comisión permanente, si se genera duda ésta debe resolverse a partir de la finalidad de la ley y no con base en un criterio cuantitativo o matemático. No será necesariamente el mayor número de artículos que se refieran a un mismo tema dentro del proyecto el que se constituya en el criterio prevalente para tomar la decisión, pues pueden darse casos en que la esencia temática del proyecto se extracte de algunos de sus artículos solamente.

"De esta manera, para apreciar el alcance de la expresión 'comisión respectiva' del artículo 157 de la Constitución Política, hay que asumirla en un sentido material, en referencia al tema y a la finalidad de la ley y este será el criterio para determinar la comisión permanente a la que se remita el proyecto para su trámite en primer debate."

Con base en lo anterior, concluyó que la ley era constitucional, por el cargo estudiado, puesto que "la finalidad de la norma no es la de reformar la Ley Orgánica del Presupuesto sino afectar el tema de la organización territorial…"

En relación con el punto acerca de cuál criterio debía utilizar la Corte para determinar si la decisión del Presidente de una Cámara de enviar un proyecto de ley a una Comisión Constitucional constituía un vicio de trámite, la sentencia reiteró que "en los eventos en que haya duda acerca de la comisión permanente a la cual deba remitirse el proyecto, se generará el vicio en el trámite si hay carencia de una decisión razonable. (…) De todas maneras, si se llegase a admitir incluso que el Presidente de la Cámara se pudo equivocar en la distribución del proyecto de ley, no se trató de una

equivocación incomprensible ni irrazonable, en consecuencia, es admisible que lo haya remitido a la comisión primera para su trámite en primer debate."

De esta manera, la Corte concluyó:

"En resumen, la distribución de los proyectos de ley en las comisiones permanentes para su aprobación en primer debate dependerá de la materia dominante en cada caso, siendo permitido que un mismo proyecto contenga temas directa o indirectamente asignados a otras comisiones pero que sean conexos entre sí. El criterio de especialidad empleado por la Ley 3ª de 1992 para señalar las materias que conocen las comisiones constitucionales permanentes debe aplicarse según el contenido específico y la finalidad de cada proyecto de ley. En caso de duda razonable, el Presidente de la Cámara en donde se haya radicado el proyecto hará uso de la facultad consagrada en el parágrafo 2, artículo 2 de la Ley 3ª de 1992 y, según su criterio, lo enviará a la comisión competente."

11. En la sentencia C-975 de 2002 la Corte declaró la inconstitucionalidad de la Ley 719 de 2001, "Por la cual se modifican las Leyes 23 de 1982 y 44 de 1993 y se dictan otras disposiciones."

En la sentencia la Corte reafirmó que el control de constitucionalidad debía ser flexible cuando se refería a la definición de la Comisión Constitucional Permanente competente para debatir sobre un proyecto de ley:

"Por eso, en aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan claramente asignadas a una determinada y específica comisión o puedan ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respeto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que sólo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la ley 3ª de 1992. Sólo en este último caso -lo dijo la Corte-, " el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexequibilidad por vicios de forma de la ley que se trate".

Empero, en este caso la Corte concluyó que el Congreso de la República había incurrido en vicios de procedimiento en la formación de la Ley, por cuanto el proyecto había sido debatido en una comisión constitucional permanente diferente a la indicada. Al respecto concluyó que la materia dominante de la Ley era la propiedad intelectual – la modificación del régimen del derecho de autor -, razón por la cual el proyecto debía haberse tramitado en las Comisiones Primeras, y no en las Comisiones Sextas, como había ocurrido. Para ello aseveró que "advirtiendo que el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 establece expresamente que las comisiones primeras constitucionales permanentes son competentes para conocer y tramitar en primer debate los proyectos de ley relacionados con la 'propiedad intelectual', no encuentra la Corte que hubiere existido una duda razonable, y menos un principio de razón suficiente, para que

el Presidente de la Cámara de Representantes haya asignado a las comisiones sextas permanentes el tramite del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 719 de 2001."

12. Finalmente, en la Sentencia C-1040 de 2004 la Corte examinó la constitucionalidad de distintos artículos de la Ley 814 de 2003, "Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia."

La Ley había sido demandada parcialmente, por cuanto se había debatido en las Comisiones Sextas Permanentes del Senado y la Cámara, a pesar de que dentro de los instrumentos que contemplaba para el fomento del cine incluía la creación de una contribución parafiscal y de un fondo para su administración. Por esta razón, el demandante consideraba que debía haberse tramitado en las Comisiones Terceras Permanentes – competentes para asuntos tributarios.

En la sentencia, la Corte encontró que la materia central del proyecto era el cine nacional y, en consecuencia, la cultura, y que "la contribución parafiscal es sólo uno de los medios para fomentar dicha actividad cultural en el ámbito nacional." En consecuencia, declaró la constitucionalidad de las norma demandadas, por el cargo analizado.

13. Como se puede observar, la jurisprudencia de la Corte ha definido que el incumplimiento de las normas de la Ley 3ª de 1992 que señalan la competencia de cada una de las comisiones constitucionales permanentes de las Cámaras Legislativas genera la declaración de inconstitucionalidad de la Ley correspondiente. La Corporación ha indicado que en el examen de las demandas de inconstitucionalidad fundadas en el argumento de que el proyecto no se tramitó en la comisión constitucional permanente competente, es indispensable intentar establecer cuál es la materia central del proyecto. Sin embargo, la misma Corte ha reconocido que en muchos casos no se puede determinar con claridad cuál debe ser la Comisión competente para tramitar un proyecto de ley determinado, razón por la cual el control de constitucionalidad que se realice en este campo debe ser flexible. Por eso, ha indicado que, en aras del principio democrático, el control que efectúa sobre la decisión del Presidente de una Cámara Legislativa de asignar un proyecto de ley a una comisión es un control de irrazonabilidad, de tal manera que esas asignaciones solamente podrán ser declaradas inconstitucionales cuando no exista una duda razonable acerca de la Comisión que deba conocer sobre el proyecto o un principio de razón para que el Presidente de una Cámara Legislativa le haya adjudicado un proyecto a una Comisión determinada.

14. El Proyecto de Ley 077 de 2006 Cámara, 190 de 2007 Senado, "mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", se refiere a distintas materias relacionadas con los agentes de tránsito y transporte. Las normas están organizadas en cuatro capítulos, a saber: uno de disposiciones generales, otro sobre la jerarquía y la creación de cargos en los cuerpos de tránsito, un tercero sobre la moralización de los cuerpos de agentes de tránsito y el sistema de participación ciudadana, y el último sobre los uniformes, su uso y demás disposiciones finales.

Así, en el proyecto se encuentran normas referidas a:

– la profesionalización de la actividad de agente de tránsito y transporte y a la necesidad de que se brinde una formación académica integral a los agentes, para lo cual se dispone que los organismos de tránsito podrán crear escuelas no formales encargadas de dicha formación académica o contratar con universidades públicas reconocidas (art. 3);

– la delimitación de las jurisdicciones de las distintas autoridades de tránsito, sin perjuicio de la colaboración que deben prestarse (art. 4);

– la determinación de que cada organismo de tránsito contará con un solo cuerpo especializado de agentes de tránsito y transporte que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción, cuyas funciones no podrán ser objeto de delegación y no podrán ser objeto de contratación con particulares (art. 4);

– las funciones generales confiadas a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las entidades territoriales, siendo de carácter permanente las tareas de policía judicial, la educativa, la preventiva, la de actuar en forma solidaria y la de vigilancia cívica (art. 5);

– la determinación de que la profesión de agente de tránsito pertenece a la carrera administrativa y la fijación de los distintos grados de la misma (art. 6);

– la determinación de los requisitos para poder ingresar a los cuerpos de agentes de tránsito y transporte de las entidades territoriales (art. 7);

– la responsabilidad de los cuerpos de tránsito de velar por su moralización, para lo cual se establece su obligación de crear tribunales o comités de ética para que emitan conceptos que deben ser atendidos por los jefes de las dependencias de tránsito (art. 9);

– la creación de la Comisión de Tránsito y Participación Ciudadana, que se encargará de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía, los agentes de tránsito y las autoridades administrativas, junto con la determinación acerca de los integrantes de la misma y de las funciones que desempeñará (arts. 11-13);

– la determinación de que el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación correspondiente al uso de los uniformes, diseños y demás aspectos dirigidos a facilitar la identificación de los agentes de tránsito en los entes territoriales y la obligación de las entidades de tránsito de suministrarle a sus agentes tres dotaciones anuales gratuitas (art. 14);

– la determinación de que el Gobierno Nacional reglamentará la ley dentro de los 90 días siguientes a su entrada en vigencia (art. 15).

Como se observa, el proyecto de ley trata sobre temas muy variados, referidos a la profesionalización de la actividad de agentes de tránsito y a la vinculación de éstos a la carrera administrativa; a los cuerpos de tránsito territoriales; a la moralización de los cuerpos de tránsito y a la creación de sistemas de participación ciudadana para orientar y facilitar la relaciones entre la ciudadanía, los agentes de tránsito de las entidades territoriales y las autoridades administrativas; a los uniformes y distintivos

de los agentes; y a la reglamentación de la ley.

El Presidente de la Cámara decidió que el proyecto de ley fuera tramitado por la Comisión Sexta Permanente, que tiene entre sus funciones la de conocer sobre los proyectos relacionados con el transporte. Esta decisión es reprochada por el Gobierno Nacional, el cual considera que con ella se vulneró el artículo 151 de la Constitución, por cuanto el proyecto debía ser conocido inicialmente por la Comisión Primera de la Cámara.

En las objeciones el Gobierno Nacional afirma, como ya se ha anotado, que si bien el proyecto se refiere a los agentes de tránsito ello no significa que su tema sea el del transporte. Al respecto manifiesta que de los antecedentes del proyecto se deduce con claridad que el objetivo del proyecto es "señalar la ubicación, denominación, requisitos entre otros de los agentes de tránsito dentro de la estructura administrativa en las entidades territoriales." Por ello afirma que el proyecto debía haber sido tramitado ante la Comisión Primera, que es la encargada del tema de "estructura y organización de la administración nacional central".

La Corte comparte la opinión acerca de que varios de los artículos del proyecto están referidos a "la ubicación, denominación, requisitos entre otros de los agentes de tránsito dentro de la estructura administrativa en las entidades territoriales." Sin embargo, como se ha visto, el objetivo del proyecto no se agota allí, pues incluye otros temas, referidos a las autoridades de tránsito, a los cuerpos de tránsito y sus funciones, a la moralización de los mismos y a la participación ciudadana en estos asuntos. Ello indica que la materia del proyecto no está perfectamente circunscrita a una Comisión y que, por lo tanto, el Presidente de la Cámara de Representantes podía enviarla a aquella que, según su criterio, fuera competente. El Presidente decidió remitirla a la Comisión Sexta, a partir de la premisa de que el proyecto se relacionaba con el tema del transporte.

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia que ha sido descrita, cuando no sea absolutamente claro a cuál comisión constitucional permanente le corresponde el estudio de un proyecto de ley determinado, el control de constitucionalidad que realiza la Corte sobre la asignación debe ser flexible, con el objeto de respetar la decisión del Presidente de la Cámara Legislativa correspondiente. Por consiguiente, en estos casos la Corte solamente puede declarar que el trámite del proyecto fue inconstitucional cuando la adjudicación del proyecto a una determinada comisión constitucional permanente es evidentemente irrazonable. Esa no es la situación que se presenta en este caso, pues la lectura del proyecto de ley que se analiza hace evidente que el tema del transporte recorre todas sus normas, lo cual significa que la asignación del mismo a las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes es razonable.

Por lo tanto, la Corte declarará infundada la objeción presidencial elevada contra el proyecto de ley con base en el cargo de que no se tramitó en la comisión constitucional permanente que le correspondía.

El proyecto de ley no vulnera los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución

15. En el escrito de objeciones presidenciales se afirma también, como se ha dicho, que los

arts. 1º y 2º del proyecto de ley vulneran el numeral 7 del art. 300 de la Carta, y el numeral 6 del art. 313, por cuanto imponen a las autoridades departamentales y municipales un modelo de entidad pública para dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su jurisdicción, con lo cual interfieren en la determinación de las estructuras de las administraciones departamentales y municipales.

Las mencionadas normas constitucionales son casi idénticas en su redacción y se refieren a la potestad de las asambleas representativas de determinar la estructura de la administración territorial y de crear las instituciones que consideren pertinentes. Ellas establecen:

"Art. 300. Corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas:

"(…)

"7. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleos; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta."

"Art. 313. Corresponde a los concejos:

"(…)

"6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta."

16. El artículo 1° de la Constitución establece que "Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales…"

De la definición anterior surge la pregunta acerca de cuáles son los límites entre las facultades de la Nación y las facultades de las entidades territoriales. Más aún cuando se observa que el artículo 287 de la misma Constitución dispone que "[l]as entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley", y que el mismo artículo menciona entre los derechos derivados de la autonomía territorial el de "ejercer las competencias que les corresponda." A su vez, el artículo 288 de la Constitución establece que "[l]as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley."

En sus distintas sentencias, la Corte se ha ocupado de establecer cómo opera la interrelación entre los principios de unidad y autonomía. Así, en la sentencia C-535 de 1996, la Corte estableció que los principios de unidad y de autonomía "deben ser armonizados" y que "la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la

Constitución y la ley." Por eso, también expresó que "la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario" y que "el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador."

En este sentido, la Corte ha determinado que es tarea del Legislador definir los espacios de autonomía de las entidades territoriales, bajo el respeto de unos ciertos límites. Así, en la Sentencia C-1187 de 2000 la Corte aseguró que "la Carta Política no definió el grado de autonomía que le atribuyó a las entidades territoriales, delegando en el legislador tal competencia. Así las cosas, el grado de autonomía que tienen los entes territoriales en el Estado Colombiano, lo califica directamente la ley. Dicho en otros términos, la autonomía territorial es relativa, puesto que se concibe dentro de un estado unitario." Y luego, en la providencia C-1258 de 2001 la Corte concluyó que "[e]l legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución -en un extremo, el núcleo esencial, y en el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrá sobrepasar. Entre estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales."

17. Las pautas anteriores han sido también aplicadas por la Corte Constitucional cuando ha analizado la constitucionalidad de normas nacionales sobre el transporte que son acusadas de interferir dentro del ámbito de atribuciones de las entidades territoriales. En la Sentencia C-931 de 2006 se estudió la constitucionalidad de una norma que establecía que el Ministerio del Transporte fijaría las pautas para la creación, funcionamiento y supresión de los organismos de tránsito,4 razón por la cual en la demanda se aseguraba que el precepto vulneraba la autonomía territorial. En la sentencia se expresó que dentro del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales se encontraba la definición sobre su estructura administrativa, razón por la cual ésta no podía ser alterada por el Legislador:

"En ese esquema, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art. 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador, y se complementa con las previsiones de los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución, conforme a los cuales corresponde a las entidades territoriales determinar la estructura de sus respectivas administraciones, creando las dependencias que se estimen necesarias y fijándoles las correlativas funciones.

"No obstante lo anterior, es claro que, para preservar el interés nacional y el principio unitario, corresponde al legislador establecer las condiciones básicas de la autonomía y definir, respetando el principio de subsidiariedad, las competencias del orden nacional que deberán desarrollarse conforme al principio de coordinación, que presupone unas

reglas uniformes y una pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones."

Con base en lo anterior, en la misma sentencia se indicó que "en aplicación del principio de subsidiariedad, la organización y dirección de lo relacionado con el tránsito y el 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. Tales autoridades, para el ejercicio de sus competencias propias, de las funciones que les sean asignadas por la ley y de las que les delegue el Gobierno, deberán obrar con sujeción al principio de coordinación que garantice la articulación de los niveles nacional y territorial."

Por eso, en la sentencia la Corte decidió que eran inconstitucionales los términos "creación" y "cancelación", por cuanto "los organismos territoriales de tránsito son entidades del orden municipal, distrital o territorial, su creación y supresión corresponde a los concejos municipales y distritales y a las asambleas departamentales." Por el contrario, determinó que era constitucional que el Ministerio fijara pautas para el funcionamiento de los organismos de tránsito, pues esa atribución se encontraba dentro del "ámbito de la tensión unidad-autonomía", siempre y cuando las pautas que dictara el Ministerio tuvieran un carácter técnico y se refirieran a las funciones del orden nacional que debían ejecutar los organismos de tránsito, bien porque la ley lo establecía o bien porque el Gobierno Nacional hubiera decidido delegárselas.

, que establecía que "[p]ara la creación de los organismos de tránsito de nivel municipal se requerirá concepto previo favorable de las oficinas departamentales de planeación." En su sentencia la Corte reafirmó la autonomía de las entidades territoriales para decidir sobre su estructura administrativo. Luego afirmó que si bien era posible que la ley le impusiera a las autoridades municipales el deber de escuchar a las oficinas de planeación departamental antes de tomar la decisión de crear los organismos tránsito, el concepto del último no podía tener un carácter vinculante, por cuanto ello desconocía la autonomía de los Concejos Municipales para establecer la estructura administrativa del municipio. Con base en ello concluyó que era inexequible el vocablo "favorable."

18. Como se observa, la Corte ha considerado que si bien el legislador está facultado para regular el tema del transporte – como se lo autoriza el mismo numeral 25 del artículo 150 de la Carta, que dispone que le corresponde al Congreso "[u]nificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República" -, esa facultad no puede afectar el núcleo esencial del derecho a la autonomía territorial en lo que se refiere a que las entidades territoriales determinen su estructura administrativa.

Pues bien, en la segunda objeción presidencial se manifiesta precisamente que el artículo 2° del proyecto de ley – y por extensión también el 1° – vulneran la atribución de las entidades territoriales de determinar su estructura administrativa. El Gobierno Nacional expresa que el art. 2 le impone a las asambleas y concejos la obligación de crear entidades públicas para el control del tránsito y transporte, lo cual significaría que tienen

que asumir un determinado modelo de entidad para el manejo del tránsito, el cual se alejaría de la fórmula tradicional de las secretarías de tránsito.

Este reproche no fue aceptado por el Congreso de la República ni por el Ministerio Público. El Congreso manifestó que el objetivo del proyecto es reglamentar los organismos de tránsito y no disponer la creación de otros nuevos, y que por eso en él se utilizan términos abstractos y genéricos que engloban las distintas formas que pueden asumir los organismos de tránsito. Resalta que por eso en el artículo se habla de entidades públicas, sin hacer alusión a ninguna forma concreta de ellas. Por esta razón, considera que no se puede afirmar que a través del proyecto el Legislador está interfiriendo en la estructura administrativa de las entidades territoriales. Este concepto es compartido por el Procurador, quien asegura además que el objetivo del proyecto es unificar la normatividad sobre el control vial a nivel territorial, materia que se encuentra dentro de la órbita funcional del Legislador.

Para el análisis del cargo formulado en la objeción es conveniente recordar el contenido de los artículos 1° y 2° del proyecto de ley.

"Artículo 1º. Ámbito de aplicación. Las normas contenidas en la presente ley serán aplicables a los organismos de tránsito y transporte y a los agentes de tránsito y transporte del ámbito territorial.

"Artículo 2º. Definición. Para la aplicación e interpretación de esta ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

"Organismos de Tránsito y Transporte: Son entidades públicas del orden municipal, distrital o departamental que tienen como función organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción.

"Autoridad de Tránsito y Transporte: Toda entidad pública o empleado público que esté acreditado conforme al artículo 3º de la Ley 769 de 2002.

"Agente de Tránsito y Transporte: Todo empleado público investido de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales.

"Grupo de Control Vial o Cuerpo de Agentes de Tránsito: Grupo de empleados públicos investidos de autoridad como agentes de tránsito y transporte vinculados legal y reglamentariamente a los organismos de tránsito y transporte.

Como ya se ha indicado, el Gobierno Nacional objeta el artículo 2°, pero extiende su reproche constitucional al artículo 1°, por cuanto este precepto señala que las normas contenidas en la ley serán aplicables a todos los organismos de tránsito y transporte y a los agentes de tránsito y transporte del ámbito territorial. Empero, de los argumentos contenidos en las objeciones se infiere que en realidad el cargo expresado en ellas se refiere específicamente al aparte del artículo 2° referido a los organismos de tránsito y transporte, pues en el reproche presidencial se manifiesta que a través del artículo 2° se obliga a las entidades territoriales a crear "una determinada forma de entidad para

dirigir y controlar el tránsito y el transporte, cuando actualmente, en la mayoría de las entidades territoriales, dichas funciones vienen siendo cumplidas por las respectiva secretarías de tránsito." Evidentemente, esta acusación se ajusta únicamente a ese inciso del artículo 2°.

Pues bien, la Corte no considera que de la lectura del precepto normativo objetado se puede deducir que la norma les impone a las autoridades territoriales la obligación de crear alguna entidad para el manejo del tránsito en su jurisdicción o de acogerse a un modelo de autoridad de tránsito señalado por el Legislador. El inciso se limita a establecer una definición general, dentro de la cual caben las distintas modalidades de organización institucional existentes en las entidades territoriales para el cumplimiento de su función de "organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción." En este sentido, la Corte comparte la postura del Congreso de la República acerca de que los conceptos que se utilizan en el artículo 2° del proyecto son generales y abstractos, de manera tal que ellos comprenden muchas formas posibles de diseño de la entidad que se encarga del control del tránsito y el transporte en el ámbito territorial.

Al respecto es importante destacar que la norma reprochada tiene un texto casi idéntico a la disposición del Código Nacional de Tránsito - la Ley 769 de 2002, "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones" – que define el concepto de "organismo de tránsito." Dice el aparte pertinente del artículo 2°:

"Artículo 2o. Definiciones. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

"(…)

"Organismos de tránsito: Son 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."6

Además, la norma no modifica el artículo 6° del Código Nacional de Tránsito, que establece cuáles son los organismos de tránsito en las distintas jurisdicciones:

"Artículo 6o. Organismos de tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

"a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;

"b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;

"c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;

"d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;

“e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

“Parágrafo 1o. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código.

“Parágrafo 2o. Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.

“Parágrafo 3o. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.

“Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

“No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.” 7

Ahora bien, como se observa, el artículo 6° del Código Nacional de Tránsito establece la posibilidad de que los organismos de tránsito revistan distintas formas, entre las cuales se encuentra la de las secretarías municipales de tránsito. En este sentido, no tiene razón el argumento expuesto en la objeción presidencial acerca de que la norma objeto del reparo impide que los municipios continúen confiando el manejo del tránsito en su jurisdicción a las secretarías de transito. Pero, además, del texto del artículo 6° del Código se deduce que los municipios y departamentos pueden confiar el manejo del tránsito a modelos institucionales muy diversos, tales como los departamentos administrativos de tránsito, las secretarías de tránsito, e incluso los que designen las autoridades locales en aquellos municipios o departamentos8

donde no haya autoridad de tránsito.9

En consecuencia, no encuentra la Corte que en el artículo 2º del proyecto el Legislador esté vulnerando la autonomía de las entidades territoriales, pues la norma no interfiere en la función de las entidades territoriales de determinar su estructura administrativa, ni les impone un modelo específico de organismo de tránsito y transporte.

Por lo tanto, también en este caso se declarará que la objeción es infundada.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- DECLARAR INFUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República contra el Proyecto de Ley No. 190 de 2007 Senado, 077 de 2006 Cámara, "mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones."

Segundo.- En consecuencia, declarar EXEQUIBLE el Proyecto de Ley No. 190 de 2007 Senado, 077 de 2006 Cámara, "mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", únicamente por los cargos planteados en las objeciones analizadas en esta sentencia.

Tercero.- DÉSE cumplimiento a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

Ausente con Excusa

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver, por ejemplo, las sentencias C-731 de 2008, C-482 de 2008 y C-1249 de 2001.

2 El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 fue reformado por la Ley 754 de 2002, "por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 3a. de 1992, en cuanto a la composición de las Comisiones Constitucionales Permanentes."

3 Al respecto se concluyó en la sentencia que "la distribución del trabajo en el Congreso de la República tiene profundas connotaciones democráticas y de eficiencia en el cumplimiento de la función legislativa."

4 La norma demandada era el inciso primero del artículo 18 de la Ley 1005 de 2006, que adicionó y modificó el Código Nacional de Tránsito Terrestre (la Ley 769 de 2002). El texto del inciso demandado era el siguiente: "El Ministerio del Transporte fijará las pautas a las cuales se deben sujetar los organismos de tránsito, para su creación, funcionamiento y cancelación." En su sentencia la Corte manifestó, en primer lugar, que la norma tenía una redacción deficiente, razón por la cual era preciso hacer una serie de precisiones sobre ella. Así, estableció que, según el tenor literal, los destinatarios de las pautas del Ministerio serían los organismos de tránsito, cuando era evidente que las pautas se dirigían "a las autoridades que en el nivel territorial tienen competencia para la creación de organismo de tránsito." Además, aclaró que debía entenderse que la norma se refería a la supresión de entidades públicas – y no a la cancelación de las mismas.

5 "Por la cual se asignan funciones al Instituto Nacional del Transporte, se adicionan las relacionadas al tránsito terrestre automotor en todo el país y se conceden facultades extraordinarias para reformar el Código Nacional de Tránsito Terrestre."

6 La Corte no se ha pronunciado sobre esta definición.

7 Es importante anotar que la Corte solamente se ha pronunciado sobre el inciso primero del parágrafo tercero de este artículo, el cual fue declarado exequible, por los cargos analizados, en la Sentencia C-568 de 2003.

8 El literal e) prescribe: "e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito." Todo indicaría que existe un error al referirse este inciso a los municipios, puesto que debería tratar sobre los departamentos.

9 El artículo 3° del Código define cuáles son las autoridades de tránsito:

“El Ministerio de Transporte

“Los Gobernadores y los Alcaldes.

“Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.

“La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y polic ía de carreteras.

“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 para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5o. de este artículo.

“Los agentes de Tránsito y Transporte. (…)”