

Sentencia C-477/03

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carácter definitivo, incontrovertible e inmutable

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

CORTE CONSTITUCIONAL-Presunción de control integral

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Existencia

MULTAS Y SANCIONES DE TRANSITO-Porcentaje destinado a Federación Nacional de Municipios es exequible

Resulta ajustado al Ordenamiento Superior el segmento normativo acusado, porque sencillamente lo que hace es reiterar la determinación contenida en el artículo 10 del citado ordenamiento legal según la cual el 10% de los recaudos por concepto de multas y sanciones de tránsito será destinado a la Federación Colombiana de Municipios para pagar la administración del SIMIT, por lo cual dicho porcentaje no puede ingresar a los fiscos territoriales para ser aplicado en los planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial.

Referencia: expediente D-4354

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10, 11 y 160 (parcial) de la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Demandantes: Juan Carlos Moncada Zapata y Gabriel Guillermo Sierra Restrepo.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., diez (10) de junio de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, los ciudadanos Juan Carlos Moncada Zapata y Gabriel Guillermo Sierra Restrepo solicitan a la Corte declarar inexecutable los artículos 10, 11 y 160 (parcial) de la Ley 769 de 2002 “Por

la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del 25 de noviembre de 2002, admitió la demanda de la referencia por cumplir con los requisitos que contempla el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, y ordenó la fijación en lista de las normas acusadas y el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe a continuación el texto de los artículos 10, 11 y 160 de la Ley 769 de 2002 conforme a su publicación en el Diario Oficial No 44.932 del 13 de septiembre de 2002, subrayando los partes demandados:

LEY 769 DE 2002

(agosto 6)

por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

CAPITULO III

Registros de información

Artículo 10. Sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito. Con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, se autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un sistema integrado de información sobre las multas y

sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), por lo cual percibirá el 10% por la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado. En ningún caso podrá ser inferior a medio salario mínimo diario legal vigente.

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

Artículo 11. Características de la información de los registros. Toda la información contenida en el sistema integrado de información SIMIT, será de carácter público.

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

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

CAPITULO X

Ejecución de la sanción

Artículo 160. Destinación. De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para los demandantes los preceptos acusados violan los artículos 13, 38, 113, 123, 150, 136, 189-11, 209, 210, 287, 333 y 355 de la Constitución Política. En síntesis estos son los cargos de inconstitucionalidad que proponen en su demanda:

1. Violación del derecho a la igualdad

Como la Federación Colombiana de Municipios es una entidad privada sin ánimo de lucro, que como tal no tiene el status de una entidad pública, resulta extraño que el legislador la haya autorizado para implementar y mantener actualizado a nivel nacional un Sistema Integrado de Información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT), con derecho a percibir el 10% de los recaudos por la administración del mencionado sistema.

Según el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, el propósito del Congreso al aprobar esta norma es el de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, pero para lograr este fin no se justificaba otorgar dicha función pública a un particular con nombre propio mediante una ley, impidiendo que otras empresas privadas, con o sin ánimo de lucro, pudieran implementar y mantener actualizado a nivel nacional el SIMIT, con buenos resultados.

La desigualdad radica en la eliminación de oportunidades para con otros particulares que podrían haber ofrecido al Estado un servicio de calidad. Como las normas demandadas han reconocido un beneficio a una persona en concreto - la Federación Colombiana de Municipios- sin existir una justificación objetiva, se vulnera el artículo 13 de la Constitución.

Si la autorización a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional el SIMIT va acompañada de un derecho a percibir un 10% de los recaudos que se deriven de la administración del sistema, los municipios del país quedaron obligados entonces a trasladar un porcentaje de sus recaudos por concepto de multas e infracciones de tránsito a un particular estableciendo con éste una relación asociativa de manera forzosa.

La opción de asociarse a modelos de gestión administrativa no es obligatoria, forzosa o automática, sino discrecional, voluntaria y atendiendo a la necesidad del cumplimiento común de funciones administrativas. Si las verdaderas asociaciones de municipios pueden determinar libremente, entre otros aspectos, el régimen interno de administración, patrimonio y aportes de los municipios integrantes, es inconstitucional que una ley convierta en obligatorio un aporte a favor de una entidad privada.

La libertad de asociación es esencial a las asociaciones de municipios, como lo ratifica el artículo 151 de la Ley 136 de 1994, por lo cual los municipios no pierden ni comprometen su autonomía política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación. Pero por virtud del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, todos los municipios del país quedaron obligados a “un matrimonio presupuestal indisoluble con un particular”, en este caso, con la Federación Colombiana de Municipios.

Desde el punto de vista constitucional, es incomprensible la existencia de una ley que autorice a un particular, con nombre propio, a prestar un servicio público remunerado, y de paso someter a ella a todos los municipios de Colombia.

3. Violación al artículo 123 Superior

La autorización otorgada por el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, está dirigida al desarrollo de funciones administrativas públicas a favor de la Federación Colombiana de Municipios, olvidando que el desempeño de funciones públicas por particulares solamente puede hacerse de manera temporal, ya que la posibilidad del ejercicio permanente de dichas funciones públicas sólo es posible si la propia Constitución la ha autorizado.

4. Violación a los artículos 136-1 y 150-9 Superiores

Las normas demandadas conllevan una invasión del legislador a la competencia del Ejecutivo, pues de acuerdo con lo establecido en los artículos 136-1 y 150 numeral 9 de la

Carta, el legislador no puede ir más allá de otorgarle una autorización para celebrar los contratos necesarios con el fin de cumplir con las funciones administrativas, sin indicarle directamente con quien debe celebrar dicho contrato, tal como sucede con los preceptos acusados.

5. Violación al artículo 189-11 Superior

El inciso segundo del artículo 11 de la Ley 769 de 2002, al disponer que las características, el montaje, la operación y actualización de la información del SIMIT, serán determinadas por la Federación Colombiana de Municipios, desconoce el artículo 189 - 11 Superior, pues el legislador está delegando la potestad reglamentaria a un particular.

La potestad reglamentaria no puede ser entregada a un particular bajo ninguna circunstancia. Solo en ciertos casos y bajo especiales condiciones, una potestad reglamentaria subsidiaria podría ser atribuida por el Congreso a órganos públicos distintos del Gobierno en sentido técnico.

6. Violación al artículo 209 de la Carta

Según el principio de la buena administración, la función administrativa relacionada con la Implementación y Mantenimiento de un Sistema Nacional Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT), puede perfectamente ser atribuida a particulares, pero en condiciones de imparcialidad.

Sin embargo, el legislador optó por beneficiar a un particular con nombre propio para autorizarle el ejercicio de una función pública que puede ser prestada por otras personas, quizás mejor que la Federación Colombiana de Municipios.

La ley no puede presumir que un particular presta un mejor servicio informático cuando su objeto social como persona sin ánimo de lucro no está relacionado con el mismo, a diferencia de cualquier otra empresa que sí se dedica a esta actividad y que encuentra vulneradas sus expectativas y sus oportunidades de contratar con el Estado por razón de lo dispuesto en las normas acusadas.

El Estado no puede abruptamente beneficiar a un particular en concreto, sin razones objetivas para semejante privilegio a costa de los derechos de terceros que están en condiciones de ofrecer servicios calificados, eficientes, económicos y expeditos a los municipios.

No puede ser transparente una disposición como la del artículo 10 de la Ley 769 de 2002, ya que de plano establece que la remuneración para el particular beneficiado, “en ningún caso podrá ser inferior a medio salario mínimo diario legal vigente”, precepto que resulta ofensivo con las entidades locales.

7. Violación al artículo 210 Superior

Los particulares, pueden cumplir funciones administrativas en los términos del artículo 210 de la Constitución, pero tal cumplimiento debe hacerse en el marco de las condiciones establecidas en la Ley 489 de 1998.

Las condiciones que se establecen en el artículo 110 de la Ley 489 de 1998, para que las personas naturales y jurídicas privadas puedan ejercer funciones administrativas no se fijaron en la Ley 769 para el caso de la Federación Colombiana de Municipios.

La norma acusada no exigió ni acto administrativo, ni convenio, para que la Federación pudiera desempeñar funciones públicas, menos aún se dio cumplimiento a las condiciones que se señalan en los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998, por lo que todos estos requisitos fueron pretermitidos en favor de la organización privada ya mencionada.

Entonces la Ley 769 de 2002 derogó las condiciones establecidas en las normas anteriormente citadas violando, en consecuencia, el espíritu y literalidad del artículo 210 de la Constitución.

La autonomía municipal resulta vulnerada al obligarse a los municipios a sostener vínculos con la Federación Colombiana de Municipios para la gestión de asuntos propios.

Varias disposiciones de la propia Ley 769 indican que la materia regulada por las normas impugnadas van en contravía de las competencias de los municipios, como por ejemplo el artículo 7° que establece que las autoridades de tránsito son autónomas para delegar en entidades privadas el recaudo de las multas correspondientes; al igual que el artículo 135 parágrafo 1° que señala que los organismos de tránsito pueden suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas.

Luego, si la ejecución de tareas relacionadas con las multas e infracciones de tránsito municipales son de competencia de las localidades, no existe razón para que los municipios tengan que pagarle a un ente privado externo para el cumplimiento de sus competencias.

9. Violación al artículo 333 de la Carta

La libre competencia es un derecho de todos, pero que en el presente caso la posibilidad de presentar una propuesta al Estado mediante un procedimiento honesto, público y transparente no se dio, por lo que la decisión legislativa contenida en las normas acusadas no contribuye al desarrollo empresarial.

El Estado en vez de impedir que existan restricciones a la libertad económica procedió en sentido abiertamente contrario, obstruyendo esta misma libertad al beneficiar a la Federación Colombiana de Municipios.

10. Violación al artículo 355 Superior

El Congreso mediante los artículos demandados decretó un auxilio a favor de un ente privado, olvidando que por mandato de la citada norma Superior la contratación con particulares sin ánimo de lucro sólo procede con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, y no para el ejercicio de funciones administrativas.

IV. INTERVENCIONES

1. Carlos Enrique Campillo Parra

Este ciudadano interviene para defender la constitucionalidad de las normas acusadas apoyado en los siguientes argumentos:

No hay violación del derecho a la igualdad, porque existen ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico sin que estas situaciones contraríen la justicia.

En el presente caso no se trata de una entidad sin soporte legal sino, por el contrario, de una organización de municipios y distritos cuya finalidad es la defensa de los intereses comunes, entre los que se encuentran el cumplimiento de las atribuciones constitucionales como prestar los servicios públicos, construir obras que demanden el progreso local, entre otras actividades.

La Federación Colombiana de Municipios ostenta una naturaleza acorde con las reglas del derecho civil para cumplir con las actividades que le corresponden como entidad sin ánimo de lucro y, adicionalmente, puede actuar en ejercicio de prerrogativas o potestades públicas conforme a las reglas de derecho público. Entonces no puede afirmarse que dicha entidad es igual frente a los particulares cuando hace uso de las prerrogativas públicas que le fueron atribuidas por el legislador para implementar el SIMIT.

No hay violación al derecho de asociación, porque todos los municipios hacen parte de la Federación por derecho propio lo cual implica una apertura total para que todas las entidades territoriales locales se beneficien. La fijación de una tarifa mínima por la administración del sistema obliga a la Federación a realizar un trabajo eficiente a bajo costo, con lo cual se limitan los gastos administrativos del sistema.

No se violan las normas sobre el ejercicio de funciones públicas por particulares, toda vez que dicha atribución no cambia la naturaleza de la entidad a la que se le encarga la función, la cual conserva su condición de sujeto sometido al régimen de derecho privado, en lo atinente a la organización y desarrollo de sus actividades estatutarias. Luego, cuando estas entidades hayan sido revestidas de la facultad para ejercer funciones administrativas participan de la naturaleza administrativa, en cuanto toca con el ejercicio de esas funciones, en cuyo desempeño ocupan el lugar de la autoridad estatal.

No se desconocen las atribuciones del Ejecutivo, ya que el Código Nacional de Tránsito estableció dos figuras diferentes. Así, los artículos 8 y 9 asignan al Ministerio del Transporte la competencia sobre los registros de información, sus características, montaje, operación y actualización, los que operarán como elemento estadístico y de coordinación entre el Ministerio y los Organismos de Tránsito. Además, los artículos 10 y 11 autorizan a la Federación de Municipios para implementar y mantener actualizado un Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito.

No existe incompatibilidad entre los registros de información que maneja el Ministerio de Transporte y el SIMIT, pues este último tiene el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios y su finalidad es obtener información nacional para garantizar que no se efectúen trámites por infractores que no se encuentren a paz y salvo.

Tampoco se viola el artículo 189 -11 de la Carta que consagra la facultad reglamentaria, toda vez que la autorización que está dando el legislador se refiere a un sistema y no a una norma. Además, es necesario que la Federación de Municipios tenga la posibilidad de determinar cómo opera el sistema en cada región, teniendo en cuenta las circunstancias de ellas y la mayor o menor capacidad operativa del organismo de tránsito, el tipo de equipos de tránsito se van a usar y cómo y cuando se actualizará el sistema.

La facultad reglamentaria, como competencia complementaria de la ley, debe ocuparse de garantizar que el propósito de mejorar los recaudos y los fines establecidos por el legislador se cumplan, para lo cual el Gobierno puede dentro del marco constitucional expedir las normas reglamentarias que se requieran para garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos que resulten afectados por el funcionamiento del SIMIT; pero su manejo por parte de la Federación no limita la facultad reglamentaria del gobierno.

No se quebranta el principio de la buena administración, pues lo importante es que se satisfagan las necesidades de los habitantes del territorio haciendo más eficiente y económico los procesos y garantizando la moralidad en el manejo de los recursos. En este caso, es razonable que si las multas del código oscilan entre 4 y 30 salarios mínimos legales diarios vigentes, se fije un costo de medio salario mínimo legal diario que sirva para mantener un sistema administrado dentro de los criterios de economía, moralidad y eficiencia.

La Federación es una entidad asociativa sin ánimo de lucro que agrupa a los municipios colombianos y cuyos ingresos se gastan en la satisfacción de las necesidades de ellos mismos.

El actor expone un problema legal y no de constitucionalidad, por lo que en este aspecto la demanda adolece de técnica constitucional pues debió expresar por qué la autorización dada a la Federación viola el artículo 210 de la Carta.

No hay vulneración a la autonomía municipal ya que es evidente que cuando el legislador autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado el sistema de información de multas y sanciones por infracciones de tránsito no le está quitando la autonomía administrativa o fiscal a las entidades territoriales, ni está limitando tal facultad. Por el contrario, es razonable que el Congreso en ejercicio de sus potestades autorice a un órgano asociativo de las entidades territoriales locales para que contribuya al mejoramiento de los ingresos de los municipios y los fortalezca financieramente.

Finalmente, en cuanto hace a la violación del artículo 355 Superior el cargo formulado por el demandante es impreciso pues no dice en qué consiste la infracción directa de la norma constitucional. Además, una autorización para el ejercicio de una potestad pública no es un auxilio, así de tal potestad se deriven ingresos como recuperación de los costos administrativos de un proyecto o del cumplimiento de una función. En el caso de la Federación, se trata de una entidad asociativa de los mismos municipios que debe cumplir con una autorización legal y que como consecuencia de su actuación operativa y administrativa recibe un pago que se destina a la ejecución del objetivo específico y sus remanentes al cumplimiento de los objetivos generales de la Federación.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por medio de apoderado, solicita se declare la exequibilidad de las normas acusadas, para lo cual expone los siguientes argumentos:

Antes de iniciar el estudio de las normas acusadas, expresa que la Corte Constitucional en sentencia C-495 de 1998, dijo que las multas por concepto de infracciones constituyen una renta nacional de naturaleza no tributaria que se destina para ser empleada en los planes de tránsito, educación y seguridad vial.

Por lo anterior, considera que el legislador tiene mayor injerencia y su margen de acción es más amplio, por lo que puede determinar a quien le asigna la función de su recaudo, control y administración, como es el caso de determinar el sujeto encargado de la implementación y mantenimiento del sistema de información de las multas y sanciones que dan origen a estos recursos cedidos a las entidades territoriales.

Así mismo le es permitido al Congreso señalar el régimen jurídico a que debe someterse los servicios públicos, esto con base en lo preceptuado en el artículo 365 de la Constitución, y el artículo 150 numerales 23 y 25.

Afirma que el legislador puede señalar directamente quien prestará un determinado servicio público de interés general, como lo es el servicio de tránsito, bien sea que establezca que lo preste el mismo Estado a través de un determinado organismo estatal, o indirectamente por comunidades organizadas o por particulares siempre que se garantice que la prestación del servicio sea eficiente, por lo que no se puede predicar la violación del principio de igualdad.

De la misma manera no se vulnera el artículo 333 de la Carta, ya que este precepto se refiere sustancialmente a actividades económicas de carácter privado, y el caso en estudio no estamos en presencia del aspecto económico que tal norma regula, sino frente al ejercicio de potestades administrativas.

En relación con la presunta vulneración de la libertad de asociación, argumenta que la Federación Colombiana de Municipios es un ente que agrupa a todos los municipios y distritos, e inclusive a asociaciones de municipios del país, según lo establecido en el artículo 1° de sus estatutos.

En lo referente al cargo por violación del artículo 123 Superior, dice que no existe tal vulneración, ya que se debe tener en cuenta que la Federación tiene una naturaleza especial como quiera que constituye una entidad asociativa sin ánimo de lucro que agrupa a los municipios y distritos del país, y si según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 210 de la Carta, los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley, con mayor razón puede asignársele a dicho ente la función administrativa de implementar y mantener actualizado el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT).

Del mismo modo considera que no existe vulneración al artículo 150-9 de la Constitución, porque se justifica la injerencia del legislador en el señalamiento de un determinado sujeto para el manejo del SIMIT.

Frente a la presunta infracción del artículo 189 numeral 11 de la Carta, expone que a la Federación se le está otorgando una facultad sólo de carácter técnico, que se consiste en la determinación de las características, montaje y la manera de alimentar un sistema para mantenerlo actualizado. Siendo esto así, no se le está atribuyendo a dicha entidad facultades de carácter normativo y, por ende, el legislador no está invadiendo la órbita de competencia del Ejecutivo.

Sostiene que no hay infracción al principio de la buena administración, porque la Federación a pesar de ser un entidad de carácter privado no es un particular como cualquier otro, en tanto que participa de una naturaleza pública al estar integrada por municipios y distritos, y al tener como finalidad la defensa de los intereses comunes. En consecuencia, al asignarle tal función, el legislador sólo pretendía que el manejo del sistema en cabeza de la Federación garantice un manejo eficaz, eficiente y transparente de los recursos.

Sobre el ataque por presunta violación del artículo 210 Constitucional, señala que además de los criterios expuestos la Ley 769 de 2002 no está supeditada a la Ley 489 de 1998, toda vez que esta última no es una norma marco, es decir, se está frente a leyes de igual rango y la norma posterior no está sujeta a la anterior.

Sostiene que no hay el más mínimo de asomo de violación a la autonomía de las entidades territoriales, porque las multas a favor de los municipios en donde se comete la infracción son una renta nacional no tributaria y exógena respecto de la cual el legislador, en desarrollo del poder pleno de crear, modificar, eliminar rentas de carácter nacional, puede determinar a quien le asigna la función de implementación y mantenimiento del sistema de información de las multas y sanciones por infracciones de tránsito.

Frente al cargo relacionado con la violación del artículo 355 de la Carta, señala que en el caso del 10% autorizado para ser percibido por la Federación, es justo conceder una retribución económica por la prestación de un servicio en desarrollo de una función administrativa que implica el montaje, mantenimiento y actualización de un andamiaje tecnológico que implica costos operativos y administrativos. De ésta manera, resalta que todos los ingresos de la Federación de Municipios en esencia se reinvierten en los mismos municipios, para financiar y apoyar proyectos y asesorías institucionales a los mismos municipios, por lo que no puede haber violación a este precepto constitucional.

3. Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la entidad, Gilberto Toro Giraldo, interviene para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, planteando los siguientes criterios:

Los demandantes parten de un supuesto que no verifican, ni cuestionan, cual es la naturaleza de la Federación Colombiana de Municipios. Simplemente aseguran que es una entidad privada sin ánimo de lucro, prejuicio que les impide apreciar con objetividad el sentido de las normas acusadas, olvidando que en el certificado expedido por la Cámara de

Comercio no se dice que la Federación Colombiana de Municipios sea una entidad privada, sino una persona jurídica sin ánimo de lucro que se rige por el derecho privado.

Manifiesta que la Ley 489 de 1998 dispuso en su artículo 95 que las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género; y en el artículo 96 de la misma obra se estableció que cuando se constituyan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil.

Considera, por lo expuesto, que es erróneo señalar que la Federación es una entidad privada por el sólo hecho de haber sido sometida al derecho privado. Concluye, entonces, que es una entidad pública, porque los sujetos que la integran son inequívocamente públicos, ya que sólo pertenecen a ella los municipios del país, al igual como públicos son los principios y fines en que se inspira.

Por tanto, afirma que todos los demás cargos no tienen fundamento toda vez que la razón de ser de la acusación es la naturaleza privada de la asociación. Desvirtuada ella, pierden todo su peso las demás acusaciones.

Señala que la Federación aglutina a todos los municipios y asociaciones de municipios del país, y en esa medida es única. De ahí que no pueda equipararse a las asociaciones de municipios como figura específica porque no sólo no es una de ellas, ya que tales asociaciones son también integrantes de la Federación.

Sostiene que la Ley no obliga a los municipios asociarse, porque una cosa es que siendo la Federación la administradora del SIMIT, los entes territoriales deban pagarle el porcentaje que la ley señala por el establecimiento y operación del mismo, y otra muy diferente la organización interna de la Federación.

Asegura que el manejo del SIMIT no corresponde al ejercicio de la potestad reglamentaria. Los demandantes parecen confundir las características del sistema, que son una cuestión meramente técnica y operativa, con la potestad reglamentaria de las leyes, materia puramente jurídica.

Indica que las multas de tránsito no son recursos endógenos municipales, por lo que no puede haber violación de la autonomía municipal. Además, advierte que el cargo fue formulado a través de un argumento "circular", pues para afirmar que se trata de una competencia municipal los demandantes no apelan a las disposiciones constitucionales sino a otros artículos de la misma ley. Recuerda que según la Corte las multas son recursos exógenos a los municipios, lo que le permite al legislador ocuparse de su destinación, toda vez que no se trata de menoscabar los fiscos locales sino, por el contrario, procurar su vigorización.

Afirma que no tiene cabida la invocación de la libertad económica, porque ella es predicable y propia del ámbito de la libertad de iniciativa privada y no de las actividades propias y exclusivas del Estado.

Finalmente, sostiene que el pago que recibe la Federación no es un auxilio o donación,

aunque dicha institución puede ser destinataria de auxilios estatales porque se trata de una suma de dinero que se entrega como contraprestación por el ejercicio de una función pública.

4. Ministerio de Justicia y del Derecho

Por medio de apoderado, defiende la constitucionalidad de los preceptos demandados, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Con respecto al cargo formulado por vulneración de la libertad de asociación sostiene que carece de soporte alguno, ya que existe una gran diferencia entre implementar un sistema de información general sobre un tema específico y la obligación de asociarse.

En su sentir, tampoco se vulneran los principios de la función administrativa, pues la misma norma establece que una vez implementado el sistema de información la Federación entregará la información al Ministerio de Transporte para que sea incorporada al Registro Unico Nacional de Tránsito.

Estima que no se vulnera la potestad reglamentaria propia del Presidente de la República, ya que desde ningún punto de vista dicha facultad puede ser equiparable con la facultad de la Federación para determinar el montaje y operación del sistema de información a que hace referencia la disposición impugnada, por lo que es apenas natural que si a la Federación se le autoriza para la implementación y operación de un sistema sea ella misma la que determine su funcionamiento y características.

Señala que no se viola la libertad económica porque el mismo artículo 160 hace relación no sólo a la Federación de Municipios, sino a los particulares en quienes se delegue y participen de la administración, lo que da a entender que dicha posibilidad está abierta a quienes demuestren capacidad para el ejercicio de ésta función.

Manifiesta que no se lesiona la prohibición del artículo 355 Superior, por cuanto la autorización para ejercer una función temporal de manera alguna implica decretar un auxilio. Se trata de una contraprestación natural por el servicio que presta el particular, que necesariamente implica una serie de gastos y erogaciones que no está en obligación de soportar.

5. Coadyuvancia del ciudadano Jorge Sotelo Guzmán

Dicho ciudadano intervino para coadyuvar la acción pública de inconstitucionalidad, manifestando compartir plenamente los argumentos planteados en el escrito de la demanda, por lo que solicita se declare la inexecutable total de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, y parcial del artículo 160 del mismo Código.

6. Universidad del Rosario

Afirma que la Federación Nacional de Municipios es un organismo eminentemente privado, ya que su objetivo es actuar como vocera de las necesidades y aspiraciones municipales, de

manera que no presta un servicio público sino que se encarga de velar por los intereses de sus asociados. De la misma manera, el origen de sus ingresos pueden ser públicos o privados.

Indica que al ser la Federación una entidad de derecho privado, se viola el derecho a la igualdad pues impide que otros particulares que tengan capacidad técnica y económica puedan encargarse del sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito.

Señala que no se está violando el derecho a la libre asociación, ya que los municipios pertenecen por derecho propio a la Federación Colombiana de Municipios, por lo cual la norma sólo está regulando una consecuencia natural a la que se someten los asociados a dicha Federación.

Expresa que las disposiciones acusadas no establecen el tiempo por el cual la Federación Colombiana de Municipios ejercerá su labor administrativa y por lo tanto, resulta viable la impugnación del actor.

También señala que la norma impugnada no cumple con las características de ser general, impersonal y abstracta, puesto que atribuye a una persona jurídica privada específica el desempeño de funciones públicas y le otorga a ella de manera exclusiva un beneficio económico proveniente de dineros públicos, situación que no es coherente con el Estado y la Constitución.

En relación con la presunta vulneración a la potestad reglamentaria, considera que es errado el concepto de los demandantes, porque lo dispuesto en el artículo en cuestión se refiere a las labores técnicas que están a cargo y supervisión de la propia Federación. De manera que no es preciso decir que se atenta contra la potestad reglamentaria.

Afirma que existe vulneración a la Carta por el cumplimiento de las condiciones para que los particulares ejerzan funciones administrativas, toda vez que se exige para los efectos medie un acto administrativo o un convenio. En el presente caso, no se presentó ninguno de éstos requisitos y por lo tanto no es legal la adjudicación de la función administrativa en el orden que contemplan las normas acusadas.

Manifiesta que los demandantes confunden la libertad económica con la libre competencia, y que la que resulta lesionada con la ley 769 de 2002 es esta última, porque no existe una igualdad en las posibilidades de los diferentes oferentes de un bien o servicio.

Sostiene que en las normas impugnadas no se decreta propiamente un auxilio puesto que la Federación Nacional de Municipios percibirá unos ingresos a causa de su labor técnica del sistema de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito.

A su juicio lo que se presenta es un favorecimiento a un particular para que ejerza una función pública, sin que ostente derecho alguno, en contradicción con lo preceptuado por el artículo 136-4 de la Constitución Política, por lo cual considera que la norma demandada es inconstitucional.

El señor Procurador General de la Nación, Dr. Edgardo Maya Villazón, en concepto Nro. 3129

de fecha 28 de enero de 2002, solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, y la inexecutable de la expresión “la Federación Colombiana de Municipios y”, contenida en el artículo 160 del mismo estatuto, para lo cual presenta sus argumentos en los siguientes términos:

La Federación Colombiana de Municipios es una persona jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa y de carácter gremial, que se rige por el derecho privado, organizada con base en la libertad de asociación prevista en el artículo 38 de la Constitución Política. A ella pertenecen por derecho propio los municipios, distritos y asociaciones de municipios del país y tiene como finalidad la defensa de sus intereses comunes.

Según lo anterior y frente a la vulneración al derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Carta, considera que en el caso que nos ocupa el trato discriminatorio y desigual injustificado se presenta cuando el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, crea el sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito y entrega directamente su administración a la Federación Colombiana de Municipios, actividad por la cual percibirá a título de honorarios o de administración el 10 % por la operación del sistema cuando se cancele el valor adeudado y en ningún caso percibirá menos de medio salario mínimo diario legal vigente, en perjuicio de las personas jurídicas existentes de la misma naturaleza o que se llegaren a conformar, pues se trata de una función que de igual manera en términos de selección objetiva y en condiciones de eficacia, eficiencia y resultados puede ser ejercida también por cualquier otra entidad.

En criterio del Procurador no existe entonces justificación para que la norma impugnada vulnerando el derecho de los demás agentes del mercado de acceder a la administración del SIMIT en condiciones de igualdad, les limite ese derecho adjudicando un contrato directamente por vía legislativa a la Federación Colombiana de Municipios, pues al no ser una entidad pública no estamos ante los presupuestos de una contratación interadministrativa, esta sí de adjudicación directa, por lo cual solicita la declaratoria de inexecutable de la norma demandada.

Sin embargo considera que la norma no vulnera el artículo 38 Constitucional, por cuanto ella no está imponiendo a los municipios y distritos el deber de afiliarse a la Federación Colombiana de Municipios o la condición de ser asociado para que pueda ocuparse de la administración del sistema y de la actualización sobre las multas y sanciones que se impongan en cada uno de ellos.

Así mismo, el Procurador manifiesta que la norma demandada no desconoce el principio de autonomía territorial al crear el SIMIT, pues por el contrario, con esta medida el Congreso de la República, en virtud de la cláusula general de competencia, está cumpliendo con la facultad constitucional de fijar las políticas que en materia de tránsito deben ejecutar los entes territoriales. En este caso, si bien los titulares de las multas son los municipios, no es menos cierto que las sanciones por infracciones de tránsito hacen parte de la política general del Estado para prevenir y reprimir esta clase de contravenciones.

Con base en lo dispuesto en los artículos 123 y 210 Superiores, concluye que el artículo 10 de la Ley 769 de 2002, atribuye a un particular directamente el ejercicio de una función pública de carácter administrativo, con vulneración de los preceptos constitucionales antes

mencionados, pues no dispuso específicamente bajo qué condiciones debía someterse el ejercicio de estas funciones por parte de la Federación Colombiana de Municipios que es un particular, como tampoco señaló si eran las mismas condiciones previstas por la Ley 489 de 1998 o si por el contrario se sometía a otras condiciones especiales.

Esa omisión legislativa genera la inconstitucionalidad de la norma. De igual manera la norma no señala cuál es el término durante el cual se realizará tal función, lo cual debe ser determinado de manera precisa así sea susceptible de prórroga.

Señala que con la expedición del artículo 10 de la Ley 679 se vulneró igualmente el artículo 150, numeral 9 de la Constitución Política, pues la Corte Constitucional mediante sentencia C-923 de 2000, señaló que cuando el legislador obra directamente en la adjudicación de un bien público en usufructo, vulnera el artículo 150 numeral 9° de la Carta Política que supedita la celebración de contratos por parte de la Administración a las autorizaciones que conceda la ley, lo que significa que esta no debe disponer directamente el contrato ni ordenar que se celebre sino autorizar al Ejecutivo para que, en uso de una facultad, no en desarrollo de un mandato, adelante el proceso respectivo y lo perfeccione.

Agrega que en el caso que nos ocupa la norma también vulnera la Carta Política, pues la función administrativa que ejerce la Federación Colombiana de Municipios según los artículos 10, 11 y 160 de la Ley 679 de 2002, no corresponde a una potestad de la administración pública de seleccionar el particular para suscribir el convenio en virtud del cual ejerce la función administrativa, sino de un mandato otorgado por la ley, que precisamente hace inconstitucionales las normas demandadas.

Con respecto a los principios de concurrencia en la contratación pública, los principios de la función administrativa, la iniciativa privada, libertad económica, la libre empresa y el derecho fundamental a la libre competencia, el Ministerio Público resalta que en el caso que nos ocupa se trata de una actividad o función pública administrativa susceptible de gestión privada, pero que debe en todo caso estar al servicio de los intereses generales. Sin embargo, con la selección directa que hace el legislador a la Federación Colombiana de Municipios se está contrariando los artículos 13, 209 y 333 de la Constitución Política..

Señala que la norma demandada faculta a la Federación Colombiana de Municipios para determinar las características, el montaje, la operación y actualización de la información del sistema, para lo cual dispone de un plazo máximo de dos años prorrogables por una sola vez por un término de un año. Frente a este tópico, sostiene que en Colombia, de conformidad con el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política, el Presidente de la República ejerce de manera privativa la potestad reglamentaria de la ley.

Manifiesta que la Constitución no contempla la posibilidad de que los particulares que presten funciones públicas o administrativas puedan determinar en sus reglamentos las características y las condiciones de operación del servicio, porque esto es competencia de la autoridad pública y en todo caso los entes que realicen la regulación, inspección y vigilancia pueden producir sus decisiones pero dentro del marco de la ley y de los reglamentos expedidos por quien, de acuerdo con la Carta, tiene la facultad de hacerlo.

Expresa el Procurador que el porcentaje con destino a la Federación Colombiana de

Municipios es una contraprestación económica como consecuencia de la administración del SIMIT por parte de éste organismo. Este porcentaje es la cuota de administración que se le cobra a cada municipio razonablemente y guardada la proporción a la cuantía, ya que sobre ella debe ocuparse cuando la registra en el sistema nacional, cuando actualiza los datos sobre ella, y cuando deba registrar los antecedentes.

Como quiera que en ella hay una contraprestación, se desnaturaliza la institución del auxilio, por cuanto éste se configura como una donación del Estado a un particular que desde luego está exenta de onerosidad. Como aquí la gratuidad no existe, el porcentaje previsto en la Ley en si mismo no es inconstitucional, pues no se trata de auxilio o de donación sino de una verdadera contraprestación económica generada por la administración del SIMIT.

Finalmente, precisa que como quiera que el artículo 160 de la Ley 679 de 2002, dispone que el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, salvo lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios, es necesario por integración normativa, solicitar a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de la expresión “la Federación Colombiana de Municipios y” ya que la atribución de la administración del SIMIT hecha en forma directa a esta organización privada también es contraria a la Carta, por las mismas razones anotadas anteriormente.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una Ley de la República.

2. Cosa juzgada constitucional absoluta

De conformidad con lo prescrito en el artículo 243 de la Constitución Política, los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, por lo que ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo mientras subsistan en el Ordenamiento Superior las disposiciones que sirvieron de fundamento para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Ley Fundamental.¹

Para la Corte el anterior enunciado normativo significa que las decisiones judiciales adoptadas por la Corporación en cumplimiento de su misión de guardiana de la integridad y la supremacía de la Carta adquieren un carácter definitivo, incontrovertible e inmutable, con lo cual se garantiza la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, “pues se obliga al organismo de control constitucional a ser consistente con las decisiones que adopta previamente, impidiendo que casos iguales o semejantes sean estudiados y resueltos por el mismo juez en oportunidad diferente y de manera distinta”.²

Según lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, que contiene el régimen

procedimental de los juicios y actuaciones que se surten ante la Corte Constitucional, esta Corporación al ejercer el control constitucional debe confrontar el texto acusado con la totalidad de los preceptos de la Carta Política, pudiendo fundar su decisión en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso. En este sentido también se orienta el mandato del artículo 46 de la Ley 270 de 1996 - Estatutaria de la Administración de Justicia- según el cual “En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución”.

La jurisprudencia también ha señalado que es la propia Corte la que determina los efectos de sus decisiones, atribución ésta que “nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso primero del artículo 241, de guardar la “integridad y supremacía de la Constitución”, porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos. En síntesis, entre la Constitución y la Corte Constitucional, cuando ésta interpreta aquélla, no puede interponerse ni una hoja de papel”. 3

Como es la Corte la que señala los efectos de sus pronunciamientos puede suceder que al adoptar su decisión no haya restringido el alcance del fallo por haber parangonado la norma bajo revisión con la totalidad de los preceptos del Ordenamiento Superior, evento en el cual la sentencia produce efectos de cosa juzgada absoluta e impide toda posibilidad de formular y considerar nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado, mientras subsistan las disposiciones constitucionales en las que se apoyó el fallo.4

Sobre la cosa juzgada absoluta esta Corporación en forma reiterada ha expresado que se configura este fenómeno “cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional.” 5

Puede ocurrir que pese a haber analizado en el texto de la providencia los cargos propuestos en una demanda la Corte no ha señalado expresamente el alcance limitado de sus efectos a esos determinados aspectos, evento en el cual debe entenderse que la adopción de la decisión ha estado precedida por un análisis de la norma impugnada frente a la totalidad de las normas superiores, dando lugar a que la providencia también esté amparada por la cosa juzgada absoluta6, configurándose en tal hipótesis una suerte de “presunción de control integral”. 7

En el caso sometido a revisión encuentra la Corte que se presenta la cosa juzgada constitucional en sentido absoluto, puesto que en sentencia C-385 del 13 de mayo de 2003, expediente D-4305, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, ésta Corporación declaró la constitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, que nuevamente son demandados ante este alto Tribunal, sin limitar su decisión a los cargos analizados en aquella oportunidad.

En dicho pronunciamiento dijo la Corte:

“3. Análisis sobre la constitucionalidad de los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002.

“3.1. Conforme a la Constitución Política la República de Colombia es un estado unitario, pero que, además, expresamente establece la autonomía de las entidades territoriales. Tal autonomía, reconocida en el artículo 1º de la Carta se precisa luego en el artículo 287 de la misma y, conforme a esta disposición ella ha de ejercerse para la gestión de los intereses de las entidades territoriales, pero dentro de los límites trazados por la Constitución y la ley.

“De esta suerte, las entidades territoriales tienen el derecho a gobernarse por sus propias autoridades, así como a ejercer las competencias que específicamente les atribuye la Constitución. Más, como quiera que la autonomía administrativa podría hacerse nugatoria ante la carencia de recursos económicos, la propia Constitución en el citado artículo 287 extiende la autonomía como un derecho de las entidades territoriales a la administración de sus recursos, a participar en las rentas nacionales y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, desde luego con sujeción a la ley y dentro del marco de la propia Constitución Política.

“3.2. Ello significa, entonces, que las entidades territoriales, aunque son autónomas, dentro del estado unitario que nos rige carecen, sin embargo de una soberanía tributaria. Requieren siempre de una ley para establecer tributos en el ámbito de comprensión de su respectivo territorio y, desde luego, nada impide a la Nación la sesión a los entes territoriales de algunos impuestos de origen nacional.

“3.3. Como se sabe, en virtud del Acto Legislativo No. 1 de 1968 (artículo 11) se asignó al Congreso de la República como una de sus atribuciones la de “unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República”, con lo cual se puso fin a la situación preexistente a esa reforma constitucional, esto es, al establecimiento de normas de tránsito por cada una de las entidades territoriales.

“Bajo la vigencia de la Constitución de 1991, el artículo 150, numeral 25 de la Carta, con texto igual al de la reforma constitucional de 1968, asignó igualmente al Congreso la función de unificación de las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio nacional.

“3.4. Siendo ello así, en la Ley 769 de 2002 se fijan las reglas de comportamiento de tránsito tanto para la circulación de vehículos como para la de los peatones, se definen las faltas por infracción a aquellas y se establecen las sanciones correspondientes entre las cuales figuran multas de cuantías diferentes.

“3.5. Conforme al Código Nacional de Tránsito Terrestre, expedido mediante Ley 769 de 2002, la Nación para fortalecer los ingresos de los municipios les asigna los dineros provenientes de multas por la comisión de faltas de tránsito en los territorios respectivos y, en el artículo 10 de ese Código se establece que habrá un “sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (simit)”, con lo cual no sólo puede registrarse el nombre y la identidad de quienes incurran en faltas a las normas reguladoras del tránsito, sino, también, el monto de las multas y demás sanciones que se les impongan, lo que permite, sin duda un mayor control por parte de las autoridades y facilita el cobro de las sumas debidas por ese concepto en cualquier parte del territorio colombiano.

“3.6. La creación de ese sistema de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito y el funcionamiento continuo y eficiente del mismo, trae como consecuencia

necesaria una mayor posibilidad de recaudo de las sumas de dinero causadas por ese concepto a favor de las entidades territoriales municipales, es decir, que es ese un mecanismo ideado por el legislador para contribuir de esa manera a mejorar los ingresos municipales.

“3.7. Como es obvio, el funcionamiento del sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito a que se ha hecho alusión, requiere de una actividad de carácter administrativo y de una infraestructura para el efecto, que garanticen que el mecanismo ideado por el legislador tenga un adecuado y permanente funcionamiento, susceptible de perfeccionamiento con el tiempo, para que se fortalezca, cada vez más el ingreso de los municipios por ese concepto.

“3.8. Así las cosas, el legislador conforme a lo dispuesto por el artículo 210 de la Constitución autorizó a la “Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional” el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones a las normas de tránsito, lo que no resulta contrario a la Carta Política pues el inciso segundo del citado artículo 210 de la misma permite a los particulares el cumplimiento de “funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”, es decir, que es ella una forma de descentralización por colaboración de los particulares con el Estado.

“3.9. Ha de recordarse ahora por la Corte que el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, declarado exequible por esta Corporación, con excepción de su parágrafo, mediante Sentencia C-671 de 1999, autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se encuentren a su cargo, norma esta de la cual se expresó entonces por la Corte que ese precepto tiene como soporte constitucional el artículo 209 de la Carta, cuyo inciso segundo “impone como un deber la coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado”.

“En la misma sentencia acabada de mencionar, se agregó por la Corte Constitucional que:

“4.2. En cuanto al inciso segundo del artículo 95 de la citada Ley 489 de 1998, observa la Corte que en él se dispone que las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, “se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género”.

“De conformidad con el artículo 210 de la Carta se autoriza la creación de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, en virtud de una ley o por expresa autorización de ésta y, en todo caso, con acatamiento a “los principios que orientan la actividad administrativa”. Ello significa que las entidades descentralizadas indirectas, con personalidad jurídica, que puedan surgir por virtud de convenios de asociación celebrados con exclusividad, entre dos o más entidades públicas deben sujetarse a la voluntad original del legislador que, en ejercicio de la potestad conformadora de la organización -artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política-, haya definido los objetivos generales y la estructura orgánica de cada una de las entidades públicas participantes, y los respectivos regímenes de actos, contratación, controles y responsabilidad.

“En consecuencia, la disposición en estudio sólo podrá considerarse ajustada a las normas superiores cuando la asociación surgida se sujete al mismo régimen que, en consonancia con la naturaleza de las entidades participantes y el régimen propio de función administrativa o de servicio público a su cargo hubiere señalado la ley de creación o autorización de éstas.

“Además, en todo caso, el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias”.

Ello significa, entonces que la Federación Colombiana de Municipios, persona jurídica sin ánimo de lucro, creada por esos entes territoriales, si bien se rige por normas del derecho privado para otros aspectos, en cuanto hace al ejercicio de la función pública que le autoriza el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 para la implementación y mantenimiento actualizado a nivel nacional del sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, se encuentra sometida a las normas propias del derecho público, como quiera que en la citada Sentencia C-671 de 1999, se advirtió expresamente que en tales casos, se repite, “el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias”.

“No encuentra así la Corte que resulte contrario a la Constitución que el legislador autorice a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, así como tampoco resulta contrario a la Carta Política que para ese propósito específico se asigne a la entidad mencionada el 10% proveniente de dichos recursos para “la administración del sistema cuando se cancele el valor adeudado”, sin que pueda ser inferior “a medio salario mínimo diario legal vigente”, pues, como salta a la vista, el cumplimiento de la función a que se ha hecho referencia necesita que al ente autorizado para ejercerla se le dote de recursos con esa finalidad.

“3.10. Se observa por la Corte que en el parágrafo del artículo 10 de la Ley 769 de 2002 se dispone que “en todas las dependencias de los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales existirá una sede del Simit o en aquellas donde la Federación lo considere necesario, con el fin de obtener la información para el consolidado nacional y para garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si este no se encuentra a paz y salvo”.

“Analizado el contenido del parágrafo que se acaba de transcribir, es claro que se autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para imponer, en aquellas dependencias de los organismos de tránsito y transporte de las entidades territoriales donde ella lo considere necesario “una sede del Simit”, lo que afecta de manera ostensible la autonomía territorial garantizada por la Constitución Política en su artículo 287 a las entidades territoriales, la cual también se cercena por la disposición acusada en cuanto en ella se ordena que en “todas” las dependencias de los organismos de tránsito y transporte de las entidades territoriales

existirá una sede del sistema integrado de información sobre multas y sanciones de tránsito. Es decir, la ley invade la esfera propia de la estructura de la administración municipal para imponer la existencia de una oficina determinada, o autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para exigir la existencia de una sede para ese efecto, lo que resulta contrario a la autonomía administrativa que a los municipios les garantiza la Constitución Política. Por ello, habrá de declararse la inexecutable parcial del parágrafo del artículo 10 de la Ley 769 de 2002 en las expresiones mencionadas.

“3.11. El artículo 11 de la Ley 769 de 2002, por su parte, establece cuáles serán las características de la información contenida en el sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, registro este que por disposición legal será “de carácter público”; y agrega que las características, montaje operación y actualización de la información del sistema se determinarán por la Federación Colombiana de Municipios, para lo cual se le otorga un “plazo máximo de dos (2) años prorrogables por una sola vez, por el término de un (1) año, contados a partir de la fecha de la sanción” de la citada ley, información que deberá ser entregada “al Ministerio de Transporte para que sea incorporada al Registro Unico Nacional de Tránsito .RUNT”.

“Por las mismas razones ya anotadas, encuentra la Corte que la norma mencionada en nada quebranta la autonomía que a los municipios como entes territoriales les confiere el artículo 287 de la Carta Política, así como tampoco ella resulta infringida porque la Federación Colombiana de Municipios deba entregar la información recaudada sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito al Ministerio de Transporte para que ella se incorpore a un Registro Unico Nacional de Tránsito, para centralizar allí la información correspondiente.

“3.12. Por otra parte, encuentra la Corte que la creación del Sistema Integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito, así como la autorización a la Federación Colombiana de Municipios para implementarlo y para mantener actualizada la información correspondiente al nivel nacional, en nada afecta el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 13 de la Constitución Política. Ello es así, por cuanto las entidades territoriales del orden municipal se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, la cual dispuso la implementación y mantenimiento actualizado a nivel nacional de un Sistema Integrado de Información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito, aplicable en todos los municipios de Colombia independientemente de su categoría, incluyendo desde luego a los que tienen la calidad de Distritos conforme a la Carta Política.

“3.13. No encuentra tampoco la Corte que las normas acusadas quebranten el derecho de asociación, pues a ninguno de los entes territoriales locales se le compele por la ley a formar parte de la Federación Colombiana de Municipios, ni se le impide a los que actualmente la integran retirarse de ella. Simplemente el legislador le asignó una función pública a la persona jurídica creada desde antes de la expedición de la ley, de manera voluntaria por las personas de derecho público que decidieron conformarla, y, en desarrollo de esa función descentralizada por colaboración, la Federación aludida habrá de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, aún de aquellos que no sean miembros de ella pues el mandato legal no hizo ninguna excepción al respecto; y porque, adicionalmente, ha de ser así para que se pueda mantener actualizado a nivel nacional el Sistema Integrado de Información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito a que las normas en

cuestión se refieren.

3.14. Viene en consecuencia de lo dicho que los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, no quebrantan la Constitución Política y, por ello se declarará su exequibilidad por esta Corporación.”

En consecuencia, en relación con la demanda presentada en esta ocasión contra los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002, se dispondrá estarse a lo resuelto en la Sentencia C-385 de 2003.

3. Acusación parcial contra el artículo 160 de la Ley 769 de 2002

En la presente oportunidad el actor también impugna las expresiones “la Federación Colombiana de Municipios y”, pertenecientes al artículo 160 de la Ley 769 de 2002, pues considera que por unidad normativa con los artículos 10 y 11 ibidem, desconocen igualmente los preceptos 13, 38, 113, 123, 136, 150-9, 189-11, 209, 210, 287, 333 y 355 de la Constitución Política.

Para la Corte la acusación debe ser desestimada por las siguientes razones:

El artículo 160 de la Ley 769 de 2002, establece que de conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas e infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, “salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios” y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas.

La exclusión de la Federación Colombiana de Municipios de la destinación dada a los recaudos por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito se debe a que conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 769 de 2002 el 10% de los mismos debe ser entregado a dicha entidad por concepto de administración del sistema integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito -SIMIT-, lo que según lo decidido en la Sentencia C-385 de 2003 es constitucional pues para el cumplimiento de la función asignada a la mentada institución el legislador debe dotarla de los recursos necesarios.

Entonces, resulta ajustado al Ordenamiento Superior el segmento normativo acusado del citado artículo 160 de la Ley 769 de 2002, porque sencillamente lo que hace es reiterar la determinación contenida en el artículo 10 del citado ordenamiento legal según la cual el 10% de los recaudos por concepto de multas y sanciones de tránsito será destinado a la Federación Colombiana de Municipios para pagar la administración del SIMIT, por lo cual dicho porcentaje no puede ingresar a los fiscos territoriales para ser aplicado en los planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial.

Por las anteriores razones, se declarará la exequibilidad de las expresiones “la Federación Colombiana de Municipios y” del artículo 160 de la Ley 769 de 2002.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-385 de 2003, expediente D-4305, que declaró EXEQUIBLES los artículos 10 y 11 de la Ley 769 de 2002.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES las expresiones “la Federación Colombiana de Municipios y”, contenidas en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-477/03

COSA JUZGADA-Configuración (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-4354

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10, 11 y 160 (parcial) de la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

En el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia se decidió estar a lo resuelto en sentencia C-385 de 2003 sentencia en la que salvé el voto.

EN relación con el numeral segundo de la parte resolutive salvo el voto como quiera que las razones jurídicas expresadas en mi salvamento de voto a la sentencia C-385 de 2003 son igualmente válidas en relación con este numeral.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 En este sentido se puede consultar Sentencia C-153 de 2002 .M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

2 Sentencia C-310 de 2002

3 Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía

4 Es de observar que cuando se presenta el tránsito constitucional las sentencias de exequibilidad proferidas antes de la vigencia de la nueva Carta no impiden el nuevo examen de la Corte (ver Auto de Sala Plena del 2 de junio de 1992 y Sentencia C-397 de 1995 entre otras). Sin embargo las sentencias que dictó la Corte Suprema de Justicia en vigencia de la actual Carta Política, y mientras asumía el control constitucional la Corte Constitucional, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional (ver sentencias C-557 de 1993 y C-159 de 1997 entre otras)

5 Sentencia Ibídem

6 Sentencia C-478 de 1998

7 Auto de sala Plena No. 174 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet

