

Sentencia C-532/03

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CORPORACION PUBLICA DE ELECCION POPULAR-Facultad de establecer elementos constitutivos del gravamen

La Constitución consagra el principio general según el cual no puede existir tributación sin representación. Sólo las corporaciones públicas de elección popular están facultadas para establecer los elementos constitutivos del gravamen. De acuerdo con esto, tales corporaciones están obligadas constitucionalmente a establecer directamente -a través de la ley, las ordenanzas o los acuerdos-, el sujeto activo y pasivo del impuesto, los hechos que lo generan, las bases gravables y sus tarifas.

CORPORACION PUBLICA DE ELECCION POPULAR-Excepción al principio de que son las únicas facultadas para establecer los elementos del gravamen

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Atribución para fijar tarifas debe respetar condiciones señaladas en la Constitución

TARIFA-Criterio flexible de definición

METODO Y SISTEMA-Alcance de los conceptos

METODO Y SISTEMA-Criterio de "sostenibilidad" no es suficiente para señalar que el legislador cumplió con el deber constitucional de indicarlo en la ley

REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRANSITO-Carácter público de la información

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Atribuciones otorgadas al Ministerio de transporte respecto al RUNT

REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRANSITO-Estimación de la tarifa no tiene en cuenta la temporalidad

REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRANSITO-Tarifa no incluye en forma clara factor para mantenimiento o reparación

REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRANSITO-Costos cuando se presenta ineficiencia del sistema de información

REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRANSITO-No es claro si en los costos de sostenibilidad lleva implícitos los de expansión de cobertura

REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRANSITO-Falta de claridad respecto a qué debe incluir la tarifa

REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRANSITO-Criterio de sostenibilidad no es parámetro para deducir cuales son el método y el sistema para fijar la tarifa

LEGISLADOR-No señalamiento de linderos sustantivos a la autoridad administrativa para fijar valor de las tarifas contrarían la Constitución

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación flexible y amplia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración por cuanto medidas preventivas guardan relación material y teleológica con el propósito de la ley

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Regulación de medidas preventivas no resulta contraria al principio de unidad de materia

Referencia: expediente D-4356

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 inciso 2º y 47 inciso 2º de la Ley 769 de 2002, por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

Actor: Carlos Enrique Campillo Parra

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., tres (03) de julio de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Carlos Enrique Campillo Parra demandó los artículos 9 inciso 2º y 47 inciso 2º de la Ley 769 de 2002, por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente:

“Ley 769 de 2002

(Agosto 6)

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

(...)

Artículo 9º. Características de la información de los registros. Toda la información contenida en el RUNT será de carácter público.

Sus características, el montaje, la operación y actualización de la misma serán determinadas por el Ministerio de Transporte y su sostenibilidad deberá estar garantizada únicamente con el cobro de tarifas que serán fijadas por el Ministerio para el ingreso de datos y la expedición de certificados de información.

(...)

Artículo 47. Tradición del dominio. La tradición del dominio de los vehículos automotores requerirá, además de su entrega material, su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, quien lo reportará en el Registro Nacional Automotor en un término no superior a quince (15) días. La inscripción ante el organismo de tránsito deberá hacerse dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la adquisición del vehículo.

Si el derecho de dominio sobre el vehículo hubiere sido afectado por una medida preventiva decretada entre su enajenación y la inscripción de la misma en el organismo de tránsito correspondiente, el comprador o el tercero de buena fé podrá solicitar su levantamiento a la autoridad que la hubiere ordenado, acreditando la realización de la transacción con anterioridad a la fecha de la medida cautelar.”

(Lo subrayado corresponde a los apartes demandados).

III. LA DEMANDA

El demandante solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de los artículos 9 inciso 2º y 47 inciso 2º de la Ley 769 de 2002, por ser violatorios de los artículos 338 y 158 de la Constitución Política, respectivamente.

En relación con el artículo 9 inciso 2º, estima el demandante que éste viola el artículo 338 de la Constitución Política, ya que el método o sistema para fijar tarifas debe ser establecido por el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Distritales y no “por los gobernantes”, en este caso, el Ministerio de Transporte. Aduce que no es suficiente que el artículo demandado hable de la “sostenibilidad” del sistema, pues ese concepto no obliga al Ministerio de Transporte a usar criterios razonables para la determinación de las tarifas.

Respecto del artículo 47 inciso 2º, considera que viola el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política. Ello porque el tema del levantamiento de las medidas preventivas sobre un vehículo no debe ser regulado por las normas de tránsito, que son de naturaleza policial y se refieren a la conservación del orden público interno y la eliminación de las perturbaciones a la seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas. A su juicio, dicho asunto debe ser regulado por el Código de Procedimiento Civil, de forma que no se explica “¿qué tiene que ver el decreto de medidas preventivas con la seguridad de peatones y conductores?” Señala, además, que lo grave de esta situación es que, de esta forma, “se está incluyendo un mecanismo facilitador para que quienes tengan un accidente de tránsito puedan vender el automotor y eludir así el pago de

indemnizaciones por responsabilidad civil extracontractual,” si se observa que durante el lapso de tiempo para realizar la tradición del vehículo se podrían firmar documentos con fecha anterior al accidente.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Transporte

William Jesús Gómez Rojas, en representación del Ministerio de Transporte, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas, con base en las siguientes consideraciones:

El cargo elevado contra el artículo 9 inciso 2º de la Ley 769 de 2002 “es inane” por falta de técnica de la demanda, ya que ésta no definió las nociones de sistema y método en la aplicación de la tarifa para la sostenibilidad del RUNT, así como tampoco su contenido dentro de la estructura de la ley. De ahí que ante la ausencia de un criterio flexible en la concepción del sistema y el método, “no existe el medio de contraste para contraponer el mismo al texto de la norma acusada”. Señala además que fue el legislador el que creó y autorizó el cobro de la tarifa y no el Ministerio de Transporte, como lo señala el actor.

El artículo 47 inciso 2 de la misma ley es constitucional, pues no se puede pretender que el Código de Procedimiento Civil, el cual establece un régimen de medidas cautelares, regule eventualidades tan específicas en materia de tránsito; además, porque la disposición específica por área dogmática contenida en la ley no excluye la posibilidad que se comprendan elementos de distintas disciplinas conjugados por la realidad material, pues una regulación así impediría la regulación social y desconocería el carácter sistémico del derecho. Por último, el cargo no es de recibo porque el actor sólo enunció la presunta vulneración del principio de unidad de materia, sin mencionar “correlato constitucional normativo alguno, que permita la confrontación de disposiciones.”

2. Ministerio del Interior y de Justicia

Ana Lucía Gutiérrez Guingue, en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas, por cuanto se ajustan en todos sus aspectos al orden constitucional.

Señala que conforme al artículo 338 de la Constitución Política y a las sentencias C-560 de 1992 y C-577 de 1995 proferidas por esta Corporación, corresponde a la ley, a las ordenanzas o a los acuerdos la definición del método y el sistema que deben seguir las autoridades para fijar las tarifas pertinentes. Considera que en lo concerniente al alcance de los conceptos de “sistema” y “método”, esta Corte ha flexibilizado su posición. Así, según la sentencia C-482 de 1996 “la ley no tiene porque contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas”; basta que del contenido de la norma se deduzcan “los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que estás sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”. Indica que el legislador en la Ley 769 de 2002

sí estableció un método y sistema para la regulación de tales tarifas. En efecto, el artículo 9 demandado establece un primer límite a la autoridad administrativa al encausar la destinación del recaudo a la sostenibilidad del Registro; y que otros límites se encuentran en el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 que establece la enunciación de los datos sujetos a registro o la fórmula de auto declaración de los propietarios de que trata el parágrafo 5 del artículo 8 de la misma Ley. Con fundamento en lo anterior, solicita la exequibilidad de la norma acusada.

Sobre la censura al inciso segundo del artículo 47 de la Ley 769 de 2002, considera que ésta tampoco esta llamada a prosperar. Para ello señala que esta Corporación en la sentencia C-487 de 2000 se ha manifestado sobre el principio de unidad de materia, indicando que éste debe ser interpretado de manera amplia. Por otra parte, indica que en el Código de Procedimiento Civil (artículo 687) se regula lo referente al levantamiento en general de medidas cautelares y que al legislador le es imposible contemplar todas las circunstancias fáctico-jurídicas en una sola norma, por lo que puede desarrollar aspectos específicos en otras normas, como en el caso del artículo demandado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, solicita a la Corte declarar la inexecutable del artículo 9 de la Ley 769 de 2002 y la exequibilidad del inciso segundo del artículo 47 de la Ley 769 de 2002.

En cuanto a la primera de las normas acusadas considera que cumple con las exigencias del inciso primero del artículo 338 de la Constitución, considerando que fue a través de una ley como el legislador dispuso que el registro Único Nacional de Tránsito debía sostenerse financieramente con el cobro de tarifas por el ingreso de datos y la expedición de certificados de información; señalando además el sujeto activo (la autoridad administrativa), sujeto pasivo del impuesto (el usuario del servicio) y el hecho generador (registro de datos, certificación de información). Pero no ocurre igual con el inciso segundo del artículo 338 constitucional, que consagra que aunque la tarifa puede ser establecida por la autoridad administrativa, la ley debe fijar el método y sistema para la determinación del tributo, pues en el presente caso la norma no señaló ningún método o sistema para definirlo, y solo indicó como único criterio la "sostenibilidad" del registro, que a su juicio no ofrece ninguna determinación técnica para el cálculo de la tarifa y lo que hace es darle total autonomía al Ministerio de Transporte para establecer las mencionadas tasas, desconociendo el principio de nullum tributum sine lege; por lo cual solicita su inexecutable.

En relación con el principio de unidad de materia estima que la norma acusada tiene una relación de conexidad sistemática, temática y teleológica con el tema principal que es el establecimiento, operación, funcionamiento y administración del sistema de transporte. Considera que, el levantamiento de medidas preventivas sobre un vehículo interesa a la autoridad, no solo en tanto que ordena la medida contra un vehículo, sino además porque es a ella a quien le corresponde inscribir los actos de registro sobre las transacciones comerciales de vehículos, anotar las medidas cautelares y su levantamiento. Además, porque es claro que si el propósito del Código es regular el orden público en materia de tránsito terrestre, el legislador puede incluir normas que garanticen libremente la circulación de quienes hayan

adquirido un vehículo de buena fe y no hayan registrado el vehículo, evitando que se les cercene su derecho a la libre circulación conforme al artículo 83 de la Constitución Política.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Problemas jurídicos planteados por la demanda

De los cargos planteados por el demandante se deducen dos problemas jurídicos que para resolver sobre la demanda de inconstitucionalidad elevada contra el artículo 9 inciso 2ª de la Ley 769 de 2002. La Corte abordará el siguiente: ¿Someter el ejercicio de la facultad atribuida al Ministerio de Transporte de fijar la tarifa a cobrar por el ingreso de datos al Registro Único Nacional de Tránsito -RUNT- y la expedición de certificados de información a que ésta sea la única fuente para garantizar la sostenibilidad de dicho registro respeta el mandato constitucional según el cual la ley debe establecer el sistema y el método para definir tales costos?

Y con respecto al artículo 47 inciso 2º de la misma Ley la Corte deberá establecer si la norma demandada viola el principio de unidad de materia.

3. No ineptitud de la demanda

El representante del Ministerio de Transporte considera que cualquier pronunciamiento de la Corporación en el presente proceso sería improcedente puesto que la demanda es inepta por falta de técnica jurídica, ya que en ella el actor “no definió las nociones de sistema y método en la aplicación de la tarifa para la sostenibilidad del RUNT, así como tampoco su contenido dentro de la estructura de la ley.” En ausencia de una concepción del sistema y el método, “no existe el medio de contraste para contraponer el mismo al texto de la norma acusada”.

La Corte no comparte la anterior apreciación por cuanto considera que la demanda respecto del cargo contra el inciso 2 del artículo 9 de la Ley 769 de 2002 sí reúne las condiciones exigidas por ley para activar el control constitucional de la Corte. En efecto, el demandante acusa dicha norma por violar el artículo 338 de la Constitución y fundamenta su cargo en que el “método o sistema para fijar tarifas debe ser establecido por el Congreso” y que la Ley 769 de 2002 no lo hizo sino que dejó tal facultad en manos del Ministerio de Transporte, conculcando así la norma constitucional.

A la luz de los requisitos establecidos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 para la admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad, en particular el deber de precisar el concepto de la violación, la Corporación ha indicado que dicha exigencia se cumple cuando 1) se señalan las normas constitucionales que se consideren infringidas; 2) se expone el contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñen con las normas demandadas; y 3) se presentan las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución. Sobre este último punto ha precisado que las razones presentadas por el actor deben ser “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.” La Corte ha

definido el concepto de certeza en los cargos así: “Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente¹ “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”² e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda³.” Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto...”.⁴

En el presente caso, el actor considera que la norma acusada deja en manos del Ministerio de Transporte la atribución de fijar la tarifa a pagar por el certificado que se expida en relación con el registro automotor, contrariando así la norma constitucional que radica en los órganos de representación popular la fijación de dicha tarifa (artículo 338 C.P.). El actor, a diferencia de lo estimado por el representante del Ministerio de Transporte, no debía definir las nociones de sistema y método en la aplicación de la tarifa ni su contenido dentro de la estructura de la ley como requisito para que el cargo de inconstitucionalidad fuera claro, cierto, pertinente y específico. El dicho del demandante según el cual la norma acusada asigna una atribución propia de los órganos de representación popular a un órgano del ejecutivo en contravención del artículo 338 de la Carta, contiene una proposición jurídica concreta que habilita a la Corte para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del precepto demandado.

4. Sobre la inconstitucionalidad del artículo 9, inciso 2 de la ley 769 de 2002

4.1 Doctrina constitucional en materia del método y sistema para la fijación de tarifas

El artículo 338 de la Constitución consagra el principio general según el cual no puede existir tributación sin representación. Sólo las corporaciones públicas de elección popular están facultadas para establecer los elementos constitutivos del gravamen. De acuerdo con esto, tales corporaciones están obligadas constitucionalmente a establecer directamente –a través de la ley, las ordenanzas o los acuerdos–, el sujeto activo y pasivo del impuesto, los hechos que lo generan, las bases gravables y sus tarifas.

Por otra parte, la misma Constitución ha establecido una excepción a este principio, señalando que, cuando se trate de tasas y contribuciones, las corporaciones colegiadas respectivas podrán atribuir la fijación de las tarifas a autoridades administrativas. Esta excepción se explica porque, en materia de tasas y contribuciones, las tarifas se fijan teniendo en cuenta el costo en que incurre el Estado para la prestación del servicio y el beneficio que recibe el contribuyente, criterios que son relativos en el tiempo y dependientes de consideraciones técnicas acerca de los costos, lo cual inscribe la determinación de las tarifas en un ámbito relativamente flexible y variable, que el constituyente estimó conveniente dejar a las autoridades administrativas.⁵

Sin embargo, tal atribución debe respetar ciertas condiciones señaladas en la propia Carta. Ella está limitada a la fijación de un “método” y un “sistema” por parte de las corporaciones públicas, de tal manera, primero, que orienten el ejercicio de la facultad de la autoridad ejecutiva de conformidad con los parámetros trazados por el órgano de representación

popular, respetándose así el principio democrático, y, segundo, que permitan prevenir los excesos y arbitrariedades en los que pudieran incurrir las respectivas autoridades al momento de fijar el monto de las tarifas.

La Corte ha reconocido un criterio flexible de definición de tarifas, que no se reduce al establecimiento de fórmulas sacramentales. Así en la sentencia C- 816 de 1999, la Corte sostuvo:

“No se trata de fórmulas sacramentales ni de simples denominaciones, sino de linderos sustanciales de la atribución que se otorga a las autoridades administrativas. En consecuencia, bien pueden encontrarse fijados en la norma el método y el sistema sin nombrarlos, o por el contrario estar mencionados y materialmente no hallarse contenidos en el precepto. Será el Juez Constitucional el encargado de verificar si su contenido corresponde o no a la exigencia plasmada en la Carta Política, según que se consagre una atribución técnicamente reglada o que se conceda una autorización para obrar arbitrariamente”.⁶

Y más adelante, reiterando lo dicho en la sentencia C-455 de 1994, ha señalado:

“En esos términos, una interpretación coherente de la normatividad constitucional y el fin del precepto superior, llevan a la conclusión según la cual los métodos -pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa- y los sistemas -formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación- son directrices cuyo acatamiento es obligatorio para el encargado de fijar la tarifa y constituyen a la vez garantía del contribuyente frente a la administración”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994).”⁷

Así, cuando el Congreso ha atribuido a una autoridad administrativa la facultad de fijar la tarifa de una tasa, sin establecer el sistema y el método que permitan definir los costos del servicio prestado, la norma necesariamente ha de ser declarada inexecutable.

En una reciente sentencia la Corte fijó el alcance de los conceptos “método” y “sistema” en materia de tasas y contribuciones especiales. A partir de la sentencia C-1371 de 2008 es posible armonizar dichos conceptos de manera que el artículo 338 de la Constitución sea interpretado a la luz del principio de efecto útil de las normas. Luego, esta doctrina fue reiterada en los siguientes términos:

“(P)ara determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió un entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.

Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse,

también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.

En efecto, un sistema “se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes”⁹. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.

17.- Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el “sistema” como el “método”, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.

18.- Ahora bien, la anterior exigencia no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas retóricas sacramentales, porque el criterio definitorio será siempre de carácter material. Ello se explica en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y de la posibilidad de resolver las dudas hermenéuticas frente a cualquier clase de norma.¹⁰ En consecuencia, “basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”.¹¹ ¹²

Con fundamento en los argumentos expuestos, procede la Sala a estudiar en concreto las disposiciones acusadas.

4.2 Inconstitucionalidad parcial del artículo 9 de la Ley 769 de 2002 por inexistencia de sistema y método para la fijación de las tarifas a cobrar por el uso del RUNT

Tanto el escrito de demanda como el concepto rendido por el Procurador General, coinciden en señalar que la norma es inconstitucional, porque la ley no establece en ninguna parte el método y sistema para la fijación de las tarifas para el sostenimiento del RUNT, sin que pueda considerarse suficiente el criterio de “sostenibilidad” al que hace referencia la norma demandada, pues constituye un criterio excesivamente amplio para que sirva como “lindero sustancial” al Ministerio de Transporte.

De otra parte, la representante del Ministerio del Interior y de la Justicia indica que de la Ley 769 de 2002 sí se pueden inferir ciertos límites a la autoridad en materia de determinación de las tarifas. A su juicio, tales límites se encuentran en el criterio de sostenibilidad que se indica en el mismo artículo demandado, así como en el artículo 2 de la Ley 769 de 2002 y en el parágrafo 5 del artículo 8 de la misma ley.

Así, la Corte estudiará si los criterios anteriormente señalados, pueden considerarse como un método y un sistema que determine la forma de calcular las tarifas que el legislador autorizó cobrar al Ministerio de Transporte.

4.2.1 Criterio de “sostenibilidad” del artículo 9 de la Ley 769 de 2002

Quienes defienden la constitucionalidad de la norma estiman que el lindero sustancial se encuentra en el mismo artículo demandado. Consideran que “el legislador encausó la destinación exclusiva del citado recaudo a la sostenibilidad del Registro, estableciendo un primer límite a la autoridad administrativa en lo que atañe a la necesidad de ajustar la estructura técnica y financiera del sistema de información, RUNT, al monto estimado de ingresos por inclusión de datos y expedición de certificados, siendo esta la única fuente de provisión de fondos”.

En principio, no podría considerarse que cuando la norma demandada señala, a propósito del RUNT, que “su sostenibilidad deberá estar garantizada únicamente con el cobro de tarifas que serán fijadas por el Ministerio para el ingreso de datos y la expedición de certificados de información”, el criterio de sostenibilidad que allí se menciona se establezca como el método o sistema para la determinación de las tarifas. Ello porque como ya se señaló en la sentencia C-455 de 1994, reiterada por las sentencias C-816 de 1999, C-1371 de 2000 y C-155 de 2003, el método y el sistema hacen referencia a criterios técnicos y formas de medición económica y de ponderación de factores, que indiquen claramente la forma de calcular la tarifa. El simple criterio de “sostenibilidad”, prima facie, no indica cómo, ni de qué manera, ni con base en qué valores o pautas debe fijarse el monto de las tarifas, de tal forma que no es suficiente para señalar que el legislador cumplió con el deber constitucional de indicar en la ley, el “método” y el “sistema” para la determinación de las tarifas que autorizó fijar al Ministerio de Transporte.

4.2.2 El artículo 2 de la Ley 769 de 2002 no ofrece un criterio suficiente.

El artículo 2º de la Ley 769 de 200213 define los distintos términos utilizados en la Ley, en lo referente al RUNT, por ejemplo los conceptos de Registro Nacional Automotor y de Registro Terrestre Automotor, e indica los actos que deben inscribirse en ellos. Esta disposición, a lo sumo, señala los actos que conforman el hecho generador que justifica el cobro de la tasa; pero no establece cómo determinar la tarifa de la misma, ni puede deducirse de este artículo el “método” ni el “sistema” que indique como calcularla.

4.2.3 El parágrafo 5º del artículo 8 de la Ley demandada se limita a indicar una forma de agilización del proceso de recolección de información.

El citado artículo 8 de la Ley 769 de 200214, en su parágrafo 5, señala:

“Artículo 8. Parágrafo 5º. La autoridad competente en cada municipio o Distrito deberá implementar una estrategia de actualización de los registros, para lo cual podrá optar entre otros por el sistema de autodeclaración.

El propietario que no efectúe la declaración será sancionado con multa de 2 salarios mínimos legales mensuales, además de la imposibilidad de adelantar trámites en materia de Tránsito y Transporte ante cualquier organismo de tránsito del país.

Los Organismos de Tránsito diseñarán el formato de autodeclaración con las instrucciones de diligenciamiento pertinentes, que será suministrado al interesado sin costo alguno.”

Lo que este artículo establece es una forma para agilizar el proceso de recolección de información que llegará al RUNT. Para ello se adopta el sistema de autodeclaración, indicando además una sanción pecuniaria para quien no la realice. Pretende la norma diseñar así un procedimiento para que las personas mantengan actualizados los registros del RUNT, sin señalar en ningún momento cómo debe calcularse el monto de las tarifas para financiar la existencia del sistema de información.

4.2.4 Del artículo 9 de la Ley 769 de 2002 en su conjunto tampoco es posible extraer el método y sistema para fijar la tarifa a cobrar

Si se analiza el texto de la norma parcialmente demandada se tiene que éste, además de reconocer el carácter público de la información contenida en el Registro Único Nacional de Tránsito (inciso 1 del artículo 9), otorga al Ministerio de Transporte dos atribuciones: 1) determinar las características, el montaje, la operación y actualización de dicha información (inciso 2 oración 1 primera parte); 2) fijar las tarifas “para el ingreso de datos y la expedición de certificados de información” (inciso 2 oración 1 segunda parte) que garanticen en forma exclusiva la sostenibilidad de la información del registro. La demanda sólo acusa la inconstitucionalidad de la segunda atribución por desconocer el artículo 338 inciso 2 de la Carta Política que exige a la ley fijar el sistema y el método para definir los costos y los beneficios del servicio prestado por las autoridades.

El registro público de tránsito busca dar seguridad a las actividades relacionadas con el uso de automotores -vehículos, remolques, semirremolques, etc.- e involucra diversos sujetos -conductores, empresas de transporte público y privado, centros de enseñanza automovilística, aseguradoras- así como situaciones fácticas y jurídicas -licencias,

infracciones, accidentes de tránsito- (artículo 815 de la Ley 769 de 2002). En ese sentido, múltiples son los usos que es posible darle a la información recogida en los diferentes registros que conforman el Registro Único Nacional de Tránsito -p.ej. expedición de certificados, uso estadístico de la información, control e identificación del uso automotor, etc.-, así como diversas las maneras de recaudar eficientemente la información a registrar.

Ahora bien, se podría argumentar que la norma acusada, sin tener que hacer una descripción detallada y rigurosa del método y el sistema para fijar la tarifa, habría establecido los elementos mínimos para ello, a saber: 1) la tarifa debe ser el único medio de financiación del RUNT; 2) el costo de la tarifa consta de las erogaciones necesarias para ingresar unos datos, expedir unos certificados y sostener el registro funcionando.

No obstante, la anterior defensa de la norma acusada no resiste el análisis de constitucionalidad, por las siguientes razones:

Primero, la estimación de la tarifa no tiene en cuenta la temporalidad, esto es, los ciclos de operación del RUNT, de forma que no se contempla la variación de la tarifa a cobrar dependiendo de si el número de usuarios aumenta o disminuye. Para la estimación de la tarifa a cobrar por el uso del RUNT no se incluye criterio alguno para orientar a la administración en cuanto a las variaciones temporales en la demanda por el servicio. Aun cuando, en principio, se podría pensar que los costos de operación del RUNT dependen exclusivamente de las erogaciones para financiar el ingreso de los datos a un banco electrónico, para mantener dicha base de información actualizada y en funcionamiento y para expedir los respectivos certificados, lo cierto es que el monto de la tarifa depende del número de usuarios del registro. Tal y como está concebida la norma acusada, no hay manera de determinar las variaciones en la tarifa a cobrar por el uso del registro que pueden presentarse en los diferentes ciclos: ¿cómo establecer las variaciones de la tarifa según la demanda por el servicio en los diferentes ciclos? Sobre el particular nada dice la ley, quedando en manos de la administración pública decidir discrecionalmente sobre las respectivas variaciones de las tarifas, lo que resulta contrario a las exigencias constitucionales.

Segundo, no es claro si en la sostenibilidad del registro deba incluirse un criterio no solo para el mantenimiento sino también para reparaciones. Tampoco se dice cuál sería el criterio para determinar dicho monto, ni cómo se distribuiría en el tiempo, o si, por el contrario, tales reparaciones deben cubrirse en el momento de la ocurrencia de daños con un sobre costo puntal en la tarifa a cobrar durante dicho año. No siendo clara la forma de incluir un factor relativo no solo al mantenimiento sino además a las reparaciones del RUNT en la fijación de la tarifa del servicio, no se cumple el requisito mínimo establecido en la doctrina constitucional en la materia.

Tercero, nada se señala respecto a niveles razonables de costos que puedan excluir la ineficiencia del sistema de información. Aun cuando un concepto técnico podría establecer el monto de los costos para el ingreso de información al banco de datos, así como para la expedición de los respectivos certificados, lo cierto es que dichos costos dependen directamente de diversas variables no solo de administración sino de ineficiencias que deben ser excluidas, las cuales afectan el monto de la tarifa a cobrar por el uso del servicio. Tal

circunstancia exige por lo mismo que la ley tenga en cuenta un mínimo de eficiencia del sistema de información, el cual implica impedir que la tarifa a cobrar sea excesiva pero a la vez suficiente para garantizar el cubrimiento de los costos de operación del mismo.

Cuarto, tampoco es claro en la norma si en los costos de sostenibilidad del sistema van implícitos los costos provenientes de la expansión de la cobertura del RUNT. Tal objeción resulta pertinente en el presente contexto, ya que precisamente el RUNT está llamado a funcionar con cubrimiento nacional, no siendo posible garantizar, en una primera etapa, dicho cubrimiento, lo que presupone su progresiva expansión, situación no prevista en la norma legal dentro del proceso de fijación de la tarifa.

Quinto, no es claro en la norma si la tarifa a cobrar debe incluir los costos derivados no sólo de la conservación de la información en el registro, sino además los costos de una utilización de la información contenida en el RUNT con fines distintos a la mera certificación de la misma, v.gr. el uso de estadísticas relevantes para formular políticas públicas o evaluar las existentes.

En conclusión, el criterio de sostenibilidad no es suficiente como parámetro que en sí mismo permita deducir cuáles son el método y el sistema para fijar la tarifa del RUNT establecidos en la ley. La ausencia de un método a seguir para la determinación de la tarifa a cobrar por el servicio, de los beneficios del mismo, así como la omisión legislativa en el señalamiento de los elementos que articulados dinámicamente le dan coherencia a las reglas y directrices para la determinación de tales costos, afectan la constitucionalidad de la norma acusada.

Ninguno de los criterios que se presentaron como pautas posibles para el establecimiento del método y sistema que permitan calcular el valor de las tarifas, puede considerarse como suficiente a la luz de las exigencias constitucionales.

Por las anteriores razones la Corte procederá a declarar la inexecutable de la expresión “que serán fijadas por el Ministerio”, contenida en el inciso 2 del artículo 9 de la Ley 769 de 2002. Ello porque el resto del inciso 2, según el cual la sostenibilidad del RUNT “deberá estar garantizada únicamente con el cobro de tarifas ... para el ingreso de datos y la expedición de certificados de información”, no presenta problema alguno de constitucionalidad.

Dado que el párrafo 1º del artículo 8 de la Ley 769 de 2002 otorga al Ministerio de Transporte “un plazo de dos (2) años prorrogables por una sola vez por un término de un (1) año, contados a partir de la fecha de promulgación de este código para poner en funcionamiento el RUNT”, la Corte no encuentra necesario diferir los efectos de inexecutable de la expresión analizada.

La declaratoria de inexecutable parcial del inciso 2 del artículo 9 no obsta para que el Ministerio de Transporte organice y ponga en funcionamiento el RUNT. Nada impide a las autoridades públicas competentes en el ramo adelantar el diseño, la instalación y operación del registro, sin que para ello cobren en principio una tarifa al usuario. Como bien lo ha sostenido la Corte Constitucional en su jurisprudencia para el caso de los certificados de notariado y registro, “la tarifa constituye la retribución por las distintas prestaciones que recibe el usuario del sistema. No obstante, no toda la información que ofrecen las oficinas de Registro resulta onerosa para el usuario, ni su acceso está sometido a condicionamientos

especiales (...).”¹⁶ En caso de que el servicio de expedición de certificados implique costos reducidos, la tarifa podría ser incluso cero si así lo decide el legislador. De cualquier forma, si los costos de montaje, operación y sostenimiento del RUNT exigen el cobro de una tarifa, dicho cobro no podrá hacerse mientras el legislador no la fije o señale el método y el sistema para que la administración pueda fijarla, como lo ha indicado la presente sentencia reiterando la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

5. Sobre la constitucionalidad del artículo 47 inciso 2 de la Ley 769 de 2002

Esta Corte en forma reiterada se ha pronunciado respecto al principio de unidad de materia, señalando que conforme a los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, los proyectos de ley deben referirse a una misma materia, no siendo admisibles las disposiciones que no se relacionen con ella, lo que se traduce también en que el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido.

Sin embargo, este principio ha de ser interpretado de manera flexible y amplia de modo que, si bien la expedición y contenido de las leyes respete las disposiciones constitucionales ya referidas, no llegue al punto de anular el principio democrático¹⁷ que radica en el legislativo la facultad de hacer las leyes. De este modo sólo cuando el contenido del precepto carece de alguna relación razonable y objetiva con la materia dominante de la ley, puede decirse que se viola la unidad temática. Así la Corte ha establecido que.

“La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”.

Anótase que el término “materia”, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”.¹⁸

Respecto a la aproximación al análisis del cumplimiento de este requisito, la Corte ha reiterado lo siguiente:

“(L)a Corte ha sostenido que “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley. Un proyecto de ley no puede versar sobre varias materias. La Constitución expresamente proscribire semejantes hipótesis”¹⁹.

Así entonces, el principio de unidad de materia persigue la racionalización, tecnificación, depuración y transparencia en el ejercicio de la actividad legislativa, además de propender por un ordenamiento jurídico coherente y sistemático, que garantice la seguridad jurídica y la

legitimidad institucional.²⁰

Bajo esta luz, la Corte ha advertido que el principio de unidad de materia no puede ser entendido rígidamente de forma que desconozca el principio democrático así como la función legislativa. Sobre el particular ha sostenido esta Corporación:

“En repetidas oportunidades la Corte ha señalado que el concepto de unidad de materia²¹ a que se refiere el artículo 158 de la Constitución no puede entenderse dentro de un sentido estrecho y rígido al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además, que dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre las distintas aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma.”²²

Y en torno a las implicaciones de dicho principio en el control constitucional también ha manifestado:

“(…) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.”²³²⁴

Hechas estas precisiones, la Corte considera que la acusación del actor por supuesta infracción del principio de unidad de materia es infundada y debe, por consiguiente, desestimarse. La disposición parcialmente demandada establece, en su primer inciso (no demandado), la obligación de inscribir la tradición del dominio de los vehículos automotores en el organismo de tránsito correspondiente y fija los plazos máximos para cumplir con dicha obligación. Por su parte, el inciso 2 del artículo 47 acusado regula la hipótesis en la cual el vehículo se ve afectado por una medida preventiva, v.gr. por que ha sido embargado luego de un accidente, decretada entre la enajenación y la inscripción de la misma. La norma permite que el comprador o el tercero de buena fe soliciten el levantamiento de la medida preventiva a la autoridad que la hubiere ordenado, para lo cual deben acreditar que la transacción se realizó con anterioridad a la fecha de la medida cautelar. De esta forma, el legislador ha optado por proteger a los terceros compradores de buena fe, que sean

afectados por una medida preventiva sobre el vehículo, decretada entre la enajenación y la inscripción de la tradición del dominio del automotor en el organismo de tránsito correspondiente.

Aun cuando la norma entra a regular materias sustantivas relacionadas con la protección de los derechos de los compradores de buena fe de vehículos automotores sobre los cuales recaigan medidas preventivas decretadas luego de su enajenación pero antes de la inscripción de la misma ante las autoridades competentes, para la Corte es claro que existe una relación de conexidad material, sistemática y teleológica entre tal disposición y las actividades de las autoridades de tránsito encargadas de llevar a cabo la correspondiente inscripción en el Registro Nacional de Automotores. En efecto, la norma se identifica con el fundamento de la ley que en su artículo 1° señala:

“Artículo 1°. Ámbito de aplicación y principios. Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito”.

De esta manera, si dentro de los fundamentos de la ley está el regular el tránsito de los vehículos, así como reglamentar la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito, resulta claro que la norma que regula lo concerniente a la inscripción o levantamiento de las medidas preventivas sobre vehículo, resulta relacionada con ella, considerando que la circulación de un vehículo evidentemente se ve afectada por las medidas preventivas que sobre él se decreten.

Además, el levantamiento del registro público de las medidas preventivas decretadas sobre un automotor es algo claramente relacionado con el cumplimiento de las funciones de las autoridades de tránsito como encargadas del manejo del registro. Tal atribución guarda una relación material y teleológica con el propósito de la ley, que no sólo es regular la circulación de, entre otros, vehículos y peatones, sino también regular “la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito” (artículo 1 de la Ley 769 de 2002). La norma acusada de vulnerar el principio de unidad de materia prefigura la conducta de las autoridades de tránsito con respecto a la inscripción de los automotores en el registro público, asunto este que realiza parcialmente la finalidad de la ley, a saber la regulación de las actuaciones de las autoridades de tránsito. En consecuencia, no le asiste razón al demandante puesto que desconoce la relación de unidad material y teleológica de la disposición impugnada con la ley en la cual se inscribe.

Por tanto, regular el levantamiento de medidas preventivas en el Código Nacional de Tránsito no resulta contrario al principio de unidad de materia; existe entre ambos conexidad temática y teleológica.

No rompe esta relación material y teleológica el que la norma acusada sea procesal. Al respecto, la Corte reitera lo expresado en la Sentencia C-487 de 2000, donde se señaló que:

“(T)ampoco se opone a la noción de unidad de materia la circunstancia de que una ley pueda estar integrada por normas sustantivas y procesales, si ellas guardan entre sí una conexidad

temática o teleológica, en virtud de la cual todas ellas estén dirigidas a conseguir el desarrollo normativo del asunto u objeto material que constituye el meollo de la ley”.²⁵

VII. DECISIÓN

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.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “que serán fijadas por el Ministerio”, contenida en el inciso 2 del artículo 9 de la Ley 769 de 2002.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el resto del aparte del inciso 2 del artículo 9 de la Ley 769 de 2002 acusado y que dice: “y su sostenibilidad deberá estar garantizada únicamente con el cobro de tarifas para el ingreso de datos y la expedición de certificados de información”.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el inciso 2 del Artículo 47 de la Ley 769 de 2002, en cuanto su contenido normativo no viola el principio de unidad de materia.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor JAIME CORDOBA TRIVIÑO, no firma la presente sentencia por encontrarse en incapacidad médica debidamente certificada.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-532/03

UNIDAD DE MATERIA-Rige a todo proyecto desde cuando es presentado y hasta las modificaciones en segundo debate/UNIDAD DE MATERIA-Parámetro para el control de constitucionalidad (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-4356

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 inciso 2º y 47 inciso 2º de la Ley 769 de 2002, por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito Magistrado aclara el voto sobre el tema de unidad de materia; de acuerdo con el artículo 158 de la Constitución, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. De conformidad con esta norma desde el momento mismo en que se presenta un proyecto de ley queda determinado el ámbito material del mismo, de modo, que cualquier modificación o adición al mismo debe respetar ese ámbito material o estar en conexidad con él. Esta norma, rige a su vez la interpretación del inciso segundo del artículo 160 de la Constitución que permite durante el segundo debate en cada Cámara introducirle al proyecto las adiciones o modificaciones que juzguen necesarias, siempre y cuando estén dentro del mismo ámbito material del proyecto inicial.

Es entonces, importante resaltar que el tema de unidad de materia rige a todo proyecto desde cuando es presentado hasta las modificaciones que se le hagan en el segundo debate y es un parámetro para el control de constitucionalidad que debe hacer la Corte Constitucional.

En los anteriores términos dejo consignada la aclaración de voto.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

2 Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

3 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

4 Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Ver entre otras las sentencias C-1371 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

6 M.P. José Gregorio Hernández Galindo (En esta ocasión la Corte declaró inexecutable el artículo 96 de la Ley 488 de 1998 que atribuía al Gobierno Nacional la facultad de fijar “las tasas para la tramitación de los procedimientos relacionados con la propiedad industrial al estado de la técnica y al sistema nacional de normalización, certificación y metrología y a las actividades propias del INVIMA relacionadas con el control, inspección y vigilancia de los medicamentos, alimentos, cosméticos, productos varios e insumos.” Considero la Corte que la norma acusada “es abiertamente inconstitucional, pues, pese a la perentoria exigencia superior, al no señalar directamente el método y el sistema previstos en el artículo 338 de la Constitución Política, transfiere de manera incondicionada al Gobierno la atribución de fijar las tarifas de unas tasas.”)

7 Sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. (En esta sentencia la Corte unificó su doctrina en torno a método y sistema en materia de tributos, tasas y contribuciones).

8 M.P. Álvaro Tafur Galvis. (En esta sentencia la Corte al declarar la exequibilidad de algunos apartes de la Ley 505 de 1999, preciso que “el señalamiento de los elementos y procedimientos que permitirán fijar los costos y definir las tarifas no requiere de una regulación detallada y rígida, pues se estaría desconociendo la delegación misma autorizada a las autoridades administrativas en el artículo 338 superior, antes citado. Así, ese señalamiento legal deberá hacerse desde una perspectiva general y amplia, ajustada a la naturaleza específica y a las modalidades propias del servicio del cual se trate.”)

9 Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

10 Ver fundamento No. 14 de esta sentencia.

11 Corte Constitucional, Sentencia C-482 de 1996. Ver también C-816 de 1999.

12 Corte Constitucional, Sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

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

Acera o andén: Franja longitudinal de la vía urbana, destinada exclusivamente a la circulación de peatones, ubicada a los costados de ésta.

Accesibilidad: Condición esencial de los servicios públicos que permite en cualquier espacio o ambiente exterior o interior el fácil disfrute de dicho servicio por parte de toda la población.

Accidente de tránsito: Evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas y bienes involucrados en él e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho.

(...)

Registro nacional automotor: Es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto, o contrato providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros.

Registro terrestre automotor: Es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto, o contrato providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros.

(...)

Zona de estacionamiento restringido: Parte de la vía delimitada por autoridad competente en zonas adyacentes a instalaciones militares o de policía, teatros, bancos, hospitales, entidades oficiales y de socorro, iglesias, establecimientos industriales y comerciales, en la cual solo pueden estacionar los vehículos autorizados.”

14 Artículo 8°. Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT. El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país. || El RUNT incorporará por lo menos los siguientes registros de información: || 1. Registro Nacional de Automotores. || 2. Registro Nacional de Conductores. || 3. Registro Nacional de Empresas de Transporte Público y Privado. || 4. Registro Nacional de Licencias de Tránsito. || 5. Registro Nacional de Infracciones de Tránsito. || 6. Registro Nacional de Centros de Enseñanza Automovilística. || 7. Registro Nacional de Seguros. || 8. Registro Nacional de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público. || 9. Registro Nacional de Remolques y Semirremolques. || 10. Registro Nacional de Accidentes de Tránsito. || Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte tendrá un plazo de dos (2) años prorrogables por una sola vez por un término de un (1) año, contados a partir de la fecha de promulgación de este código para poner en funcionamiento el RUNT para lo cual podrá intervenir directamente o por quien reciba la autorización en cualquier organismo de tránsito con el fin de obtener la información correspondiente. || Parágrafo 2°. En todos los organismos de tránsito y transporte existirá una dependencia del RUNT. || Parágrafo 3°. Los concesionarios, si los hay, deberán reconocer, previa valoración, los recursos invertidos en las bases de datos traídos a valor presente, siempre y cuando les sean útiles para operar la concesión. || Parágrafo 4°. Las concesiones establecidas en el presente artículo se deberán otorgar siempre bajo el sistema de licitación pública, sin importar su cuantía. || Parágrafo 5°. La autoridad competente en cada municipio o Distrito deberá implementar una estrategia de actualización de los registros, para lo cual podrá optar entre otros por el sistema de auto declaración. || El propietario que no efectúe la declaración será sancionado con multa de 2 salarios mínimos legales mensuales, además de la imposibilidad de adelantar trámites en materia de Tránsito y Transporte ante cualquier organismo de tránsito del país. || Los Organismos de Tránsito diseñarán el formato de auto declaración con las instrucciones de diligenciamiento pertinentes, que será suministrado al interesado sin costo alguno.

15 Artículo 8°. Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT. El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país.

El RUNT incorporará por lo menos los siguientes registros de información:

1. Registro Nacional de Automotores.
2. Registro Nacional de Conductores.
3. Registro Nacional de Empresas de Transporte Público y Privado.

4. Registro Nacional de Licencias de Tránsito.
5. Registro Nacional de Infracciones de Tránsito.
6. Registro Nacional de Centros de Enseñanza Automovilística.
7. Registro Nacional de Seguros.
8. Registro Nacional de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público.
10. Registro Nacional de Accidentes de Tránsito.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte tendrá un plazo de dos (2) años prorrogables por una sola vez por un término de un (1) año, contados a partir de la fecha de promulgación de este código para poner en funcionamiento el RUNT para lo cual podrá intervenir directamente o por quien reciba la autorización en cualquier organismo de tránsito con el fin de obtener la información correspondiente.

Parágrafo 2°. En todos los organismos de tránsito y transporte existirá una dependencia del RUNT.

Parágrafo 3°. Los concesionarios, si los hay, deberán reconocer, previa valoración, los recursos invertidos en las bases de datos traídos a valor presente, siempre y cuando les sean útiles para operar la concesión.

Parágrafo 4°. Las concesiones establecidas en el presente artículo se deberán otorgar siempre bajo el sistema de licitación pública, sin importar su cuantía.

Parágrafo 5°. La autoridad competente en cada municipio o Distrito deberá implementar una estrategia de actualización de los registros, para lo cual podrá optar entre otros por el sistema de autodeclaración.

El propietario que no efectúe la declaración será sancionado con multa de 2 salarios mínimos legales mensuales, además de la imposibilidad de adelantar trámites en materia de Tránsito y Transporte ante cualquier organismo de tránsito del país.

Los Organismos de Tránsito diseñarán el formato de autodeclaración con las instrucciones de diligenciamiento pertinentes, que será suministrado al interesado sin costo alguno.”

16 Sentencia T-052 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. (En esta ocasión la Corte concedió a una persona la tutela de sus derechos de acceso a documentos públicos, información y petición vulnerados por una oficina de registro al establecer restricciones irrazonables y desproporcionadas a la consulta del folio de matrícula inmobiliaria. Dijo la Corte sobre el particular: “La aplicación ponderada y racional de la norma supone la armonización entre las atribuciones del organismo oficial para restringir los términos de la consulta y el derecho de los particulares a “examinar todo el archivo de la Oficina”, de manera que sin desconocer los derechos de los potenciales usuarios se evite la paralización o la grave interferencia de los servicios de registro. || No cabe duda, entonces, que la solución

que responde a los criterios inmediatamente señalados y que se juzga razonable y proporcionada, es la que se contrae a la posibilidad de ofrecer a los usuarios en la pantalla del computador o por otro medio adecuado, el nombre del propietario del inmueble, el número de matrícula inmobiliaria, los gravámenes que soporta el inmueble y las medidas cautelares registradas, con indicación del juzgado de donde ellas provienen y el nombre del demandante. Obviamente, si el interesado requiere la información complementaria del folio de matrícula, tales como linderos del inmueble, tradiciones de dominio anteriores a la última que figura en el mismo, etc., debe pagar el servicio correspondiente a la expedición de la copia del folio. De esta manera se concilia, tanto el derecho a la consulta, como la eficacia y eficiencia del servicio público y el derecho de la oficina de registro a percibir el valor de la correspondiente tasa.”

17 Al respecto, pueden verse la sentencia C-023 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

18 C-407 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-055 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-178 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-390 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-187 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-105 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz, C-443 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-897 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

19 Corte Constitucional. Sentencia C-025/93 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

20 Cfr. Sentencias C-501/01, C-540/01 y C-1144/01. En la primera de las sentencias citadas se afirmó que el principio de unidad de materia “se dirige a la racionalización del proceso legislativo en una triple dimensión: En primer lugar, mediante la inclusión de actos de control sobre los contenidos de las iniciativas legislativas pues en razón de ese principio se les permite a los presidentes de las comisiones legislativas rechazar las iniciativas que incumplan ese principio. En segundo lugar, garantizando una deliberación pública y transparente en el proceso de formación de la ley pues con ella se evita la aprobación de normas no consideradas en los debates parlamentarios como escenarios de concreción de la democracia. Y, en tercer lugar, por sus implicaciones directas sobre la intensidad del control constitucional pues impone la necesidad de mantener una relación de equilibrio entre la materia de las leyes y el principio democrático”.

3 Sentencias C-390/96, C-435/96, 428/97 y 584/97, entre otras.

22 Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

23 Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

24 Sentencia C-790 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

25 M.P. Antonio Barrera Carbonell. (En esta ocasión la Corte declaró exequible “el artículo 16 de la ley 446 de 1997, en cuanto su contenido normativo no viola el principio de unidad de materia.” Según dicha disposición “dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales.” Tal precepto fue demandado por ser una norma de carácter sustancial que,

según el actor, no podía estar contenida en una ley que regula una materia de índole procesal sin violar con ello el mandato de la unidad de materia consagrado en la Constitución. La Corte rechazó el argumento del demandante al considerar que no “se opone a la noción de unidad de materia la circunstancia de que una ley pueda estar integrada por normas sustantivas y procesales, si ellas guardan entre sí una conexidad temática o teleológica, en virtud de la cual todas ellas estén dirigidas a conseguir el desarrollo normativo del asunto u objeto material que constituye el meollo de la ley.”