

Sentencia C-925/06

PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Necesidad de armonizarlos

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

AUTONOMIA FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Protección constitucional

TRIBUTO TERRITORIAL-Reglas jurisprudenciales sobre intervención del legislador en la regulación

El diseño constitucional propuesto, de facultades tributarias jerarquizadas entre los órganos de representación política a nivel nacional y local que prevé, a su vez, protección especial de los derechos mínimos de las entidades territoriales, ha llevado a la jurisprudencia de esta Corporación a plantear reglas precisas sobre el grado constitucionalmente admisible de intervención del legislador en la regulación de los tributos territoriales. Esta doctrina se ha fundamentado en tres aspectos; (i) la distinción entre fuentes endógenas y exógenas de financiación de las entidades territoriales; (ii) la identificación de eventos concretos en los que resulta ajustado a la Carta que el legislador intervenga, excepcionalmente, en el régimen jurídico de los tributos de propiedad de las entidades territoriales; y (iii) la determinación de los criterios formal, orgánico y material para la identificación de la naturaleza de un tributo en particular.

RECURSOS ENDOGENOS Y EXOGENOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Concepto

RECURSOS ENDOGENOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Carácter excepcional de la intervención del legislador

RECURSOS ENDOGENOS Y EXOGENOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Criterios para identificarlos

RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Circunstancias que hacen posible intervención del legislador

RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Criterio orgánico de determinación del tributo

RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Criterio formal de determinación del tributo

RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Criterio material de determinación del tributo

RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Reglas jurisprudenciales sobre la resolución de conflictos en la aplicación de criterios para determinar clase del tributo

LICENCIA DE CONDUCCION-Tarifa que se cobra por su expedición constituye una

tasa/LICENCIA DE CONDUCCION-Tasa generada por expedición es un recurso endógeno de las entidades territoriales

La expedición de las licencias de conducción es un servicio estatal a cargo de los organismos de tránsito de cada jurisdicción, antes que a su vez podrán delegar a una entidad pública o privada que asuma la prestación del mismo. En cuanto a la tasa generada por la expedición, se advierte que la definición de su método y sistema es un asunto que el legislador ha adscrito a la competencia de los órganos de representación popular de las entidades territoriales. Sin embargo, los organismos de tránsito mencionados deben transferir el 35% del valor de la tarifa correspondiente al Ministerio de Transporte, en razón a la facultad que tiene esta cartera para asignar series, códigos y rangos de la licencia de conducción, la licencia de tránsito y la placa única nacional. Como se observa, la normatividad sujeta a análisis no contiene una disposición expresa sobre la titularidad de la tasa generada por la expedición de la licencia de conducción (criterio formal). No obstante, la Ley 1005/06 y el Código Nacional de Tránsito Terrestre son unívocos en conferir a los órganos de representación popular de las entidades territoriales la facultad para determinar el método y sistema del tributo en comento. Así, en aplicación del criterio orgánico, la Sala concluye que la tasa bajo estudio es una fuente endógena de financiación de las mencionadas entidades.

LICENCIA DE CONDUCCION-Renovación gratuita por una sola vez, es constitucional

El artículo demandado, que dispone la gratuidad de la renovación de las licencias de conducción por una sola vez, incorpora una restricción al recaudo de recursos de las entidades territoriales. Esta restricción encuadra dentro de los supuestos previstos en la jurisprudencia constitucional para la intervención excepcional del legislador, en la medida en que la expedición de las licencias de conducción constituye la prestación de un servicio de carácter nacional. Por ende, si bien es cierto que los servicios relacionados con las licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional fueron asignados por la Ley 796/02 a las entidades territoriales, con cargo a los recursos administrados por éstas,

también lo es que dentro del esquema de un Estado unitario, la prestación del servicio mencionado implica la participación y contribución de todos los niveles territoriales, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la distribución de las competencias entre dichos niveles (Art. 388 C.P.). Igualmente, lo previsto en la norma acusada se explica ante la necesidad de otorgar eficacia al principio de equidad tributaria, que en el presente caso se traduce en la imposibilidad de obligar a los interesados a asumir el pago de una tasa fundada no en un servicio requerido por el ciudadano, sino en la decisión estatal de contar con documentos con mayores niveles de seguridad y confianza.

Del mismo modo, también debe tenerse en cuenta que los efectos fiscales de la medida no son desproporcionados, puesto que la renovación gratuita procede por una sola vez y no es incompatible con el ejercicio de la potestad tributaria respecto de las demás modalidades de derechos de tránsito que perciben las entidades territoriales, según lo previsto en el Código Nacional de Tránsito Terrestre y en la Ley 1005/06.

Referencia: expediente D-6289

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 de la Ley 1005 de 2006 “por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002”

Actor: Julio César Freyre Sánchez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Julio César Freyre Sánchez demandó el artículo 16 de la Ley 1005 de 2006 “por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 790 de 2002”. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

1. La norma demandada

A continuación se transcribe la disposición demandada de la Ley 1005 de 2006:

Artículo 16. La renovación de las actuales licencias de conducción expedidas legalmente no tendrá costo alguno para el titular de las mismas, por una sola vez.

2. LA DEMANDA

El ciudadano Freyre Sánchez considera que la norma demandada vulnera los artículos 1º, 287 y 362 de la Constitución Política. Para sustentar esta afirmación, pone a consideración de la Corte los siguientes argumentos:

2.1. El actor, para fundar el cargo de inconstitucionalidad, interpreta las normas de la Ley 1005 de 2006, de manera tal que concluye que la tarifa que se cobra por la expedición de la licencia de conducción corresponde, al menos en una porción equivalente al 65%, a un recurso endógeno de las entidades territoriales. Ello en consideración al cumplimiento de los criterios material y orgánico que para el efecto prevé la jurisprudencia constitucional.¹

Para sustentar este aserto, advierte que al tenor del artículo 15 de la ley mencionada, corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales o distritales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política y el artículo 168 de la Ley 769/02, fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por los derechos de tránsito correspondientes a, entre otros aspectos, las licencias de conducción. La norma en comento dispone, del mismo modo, que tales tarifas deben basarse en un estudio económico sobre los costos del servicio, fundado en indicadores de eficiencia, eficacia y economía. Por último, la disposición establece que “dentro de ese cálculo deberá contemplarse un 35% que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte, por

concepto de costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva.”

A juicio del demandante, la interpretación de esta disposición permite afirmar que la tarifa originada por la expedición de licencias de conducción cumple con los criterios orgánico y material para la calificación como recurso tributario endógeno territorial. Los argumentos que expone sobre este aspecto son los siguientes:

“En efecto: El hecho de que el primer párrafo señale que son los órganos representativos de las entidades territoriales los llamados a determinar las tarifas hacen que entre en escena el criterio orgánico, la advertencia de que esas tarifas “estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio ...” hace operar el criterio material.

El párrafo final reafirma esta conclusión, en la medida en que señala que el valor de los derechos por licencias debe incorporar un costo que se genera para el nivel nacional y que por tanto tendrá que ser llevado a ese presupuesto.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Parece obvio que la expresión “beneficiarios de la tarifa” dice relación a titularidad sobre el recurso.

De esta manera, emerge sin lugar a dudas que el sesenta y cinco por ciento del valor de la licencia de conducción es un recurso endógeno de la respectiva entidad territorial, en tanto el treinta y cinco por ciento restante ni siquiera alcanza a tener la calidad de recurso

exógeno, puesto que no ingresa al presupuesto de la entidad territorial, y si se recauda es como un depósito a favor de terceros, con la obligación de transferirlo al Ministerio, cuando no es que en la práctica el porcentaje del Ministerio ni siquiera ingresa a las arcas de la municipalidad sino que es consignado directamente a cuenta del Ministerio.”

2.2. A partir de la jurisprudencia recopilada por la Corte en la sentencia C-533/05, el demandante infiere la existencia de una limitación para el legislador en lo que tiene que ver con la asignación del gasto de los recursos de las entidades territoriales, derivados de fuentes endógenas de financiación, pues esto equivaldría a desconocer la autonomía administrativa que la Constitución reconoce a las regiones. En ese sentido, resaltó que el fallo en comento había concluido que “toda restricción a la autonomía territorial, en cuanto implique la destinación específica de sus recursos propios, tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar, o de lo contrario deberá ser declarada inexecutable.”

Con base en la regla citada, el ciudadano Freyre Sánchez concluye que la norma demandada, en la medida en que dispone una exención respecto de un recurso endógeno de las entidades territoriales, resulta contraria a la Carta Política. Ello debido a que el precepto acusado priva a las entidades territoriales del 65% que deberían recibir por concepto de expedición de licencias de conducción. Esta decisión legislativa afecta las finanzas locales, puesto que el hecho de la renovación gratuita de las licencias de conducción imposibilitaría que los entes territoriales accedan a recursos indispensables para su estabilidad presupuestal. A su vez, el precepto acusado constituye una modalidad de intromisión indebida del legislador en la asignación del gasto para el caso de recursos endógenos de las entidades territoriales, actuación prohibida en términos de la jurisprudencia constitucional.

Por ende, el actor solicita a la Corte que declare la inexecutable del artículo demandado o, de forma subsidiaria, su constitucionalidad condicionada, en el sentido que la exención del cobro sólo resulte aplicable para un porcentaje equivalente al 35% de la tarifa por expedición

de la licencia de conducción.

3. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Transporte

La ciudadana Mariela Marroquín García, apoderada del Ministerio de Transporte, intervino en el presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de la norma acusada. Con este objetivo, señaló que la renovación de las licencias de conducción, regulada por el artículo 16 de la Ley 1005/06, se explicaba en razón de la necesidad de contar con un nuevo documento de identificación de los conductores que respondiera a criterios de seguridad y confianza. Por ende, la ejecución de ese programa debe corresponder, por una sola vez, al Estado, pues no se estaba ante la solicitud de un servicio estatal por parte de los ciudadanos, lo que justificaría el cobro de la tasa correspondiente, sino ante un proceso de modernización a cargo de las autoridades de tránsito. Esta norma, en ese sentido, en nada interfiere con la autonomía territorial, en tanto la Ley 1005/06 adscribe a los organismos territoriales la función de expedir las nuevas licencias de conducción.

De esta forma, la exención a la tasa prevista por la norma acusada es exequible, puesto que no resultaría justo ni razonable que el Estado exigiera a los ciudadanos el pago de la tasa por la prestación de servicios no solicitados por ellos. Para sustentar este aserto, el Ministerio interviniente hace alusión a la pertinencia en el presente proceso de los principios de solidaridad y gratuidad que, en su criterio, informan a la administración pública. A su juicio, “se debe ponderar la realización de los derechos fundamentales de las personas con otros fines del Estado, como lo es la sostenibilidad económica de los servicios a su cargo. La reflexión es, entonces, si a la luz de los principios constitucionales, resulta adecuado hacer depender el ejercicio de los derechos fundamentales de la capacidad económica de las personas o de las necesidades del Estado, o si por el contrario, ello conduce a situaciones de

discriminación injustificadas.”

1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

La ciudadana Cecilia Montero Rodríguez, presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, de conformidad con lo decidido por el Consejo Directivo de esta entidad en sesión del 25 de mayo de 2006, interviene en el presente proceso con el fin de aportar concepto técnico de apoyo a la declaratoria de inexecutable de la norma acusada.

De manera preliminar, el Instituto realizó una exposición histórica sobre la titularidad de las tarifas derivadas de la expedición de licencias de conducción, a la luz del ejercicio de las competencias que sobre el tránsito terrestre tienen las entidades territoriales. Con base en este análisis, el interviniente concluyó que la recopilación de los datos sobre estas licencias, amén el avance de la técnica y la forma como se presta actualmente el servicio de transporte, exige que sea desarrollada a escala nacional, a través de la desconcentración de las oficinas de atención al público. Este modelo lleva a inferir, entonces, que para el caso del tránsito existe una articulación entre lo nacional y lo local.

Fijada esta condición, el Instituto expuso los argumentos que permitan concluir que la tarifa cobrada por la expedición de las licencias corresponde a una tasa para efectos tributarios.

En efecto, (i) la certificación a un ciudadano de su capacidad de conducir automotores constituye un servicio determinado, por el cual se paga una suma proporcional a su costo; (ii) se trata de una tarifa cuya determinación está a cargo de las corporaciones de elección popular, en los términos del artículo 338 C.P.; y (iii) distintas disposiciones de la Ley 1005/06 y de la Ley 769/02 permiten identificar los sujetos activos (la Nación y los entes territoriales, el sujeto pasivo (quien solicita la licencia); el hecho gravado (la expedición de la licencia) y la base gravable del servicio.

Con base en lo anterior, el Instituto concluye que la norma demandada confiere una función específica a las entidades territoriales, como es la expedición de licencias, gratuita para el caso de la renovación por primera vez, sin que confiera los recursos fiscales para esa finalidad, lo que vulnera el artículo 356 Superior. De la misma forma, el precepto acusado también es contrario al artículo 362 de la Carta, puesto que “obliga a la entidad territorial correspondiente a destinar su propiedad – que goza de las mismas garantías de la privada y por tanto no se puede usar por el Estado sin expropiación e indemnización previas – a un fin público || Ahora bien: si la administración de recursos comprende la facultad de decidir en que se emplean, se viola también el numeral 2º del artículo 287 de la Carta. Y si la autonomía comprende la facultad de decidir como se prestan los servicios se violan los numerales primeros de los artículos constitucionales 300 y 313, que reservan esta función para las Asambleas y para los Concejos”. 2

4. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias que le adscriben los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, presentó concepto en el presente trámite, en el que solicitó la declaratoria de inexecutable de la norma demandada. Para sustentar esta petición, expuso los argumentos que a continuación se desarrollan:

4.1. Con base en el análisis del ordenamiento legal aplicable, el Ministerio Público concluye, de manera similar a los demás intervinientes, que los derechos de tránsito cobrados por la expedición de la licencia de conducción tienen la naturaleza tributaria de una tasa. Ello en tanto corresponde a “un tributo establecido por la Ley (Leyes 769 y 1005), a favor de las entidades territoriales y de la Nación, a quienes, la misma Ley, les otorga una titularidad compartida del crédito tributario en un 65% y 35%, respectivamente. Dicho tributo se origina en un servicio administrativo que debe pagar el ciudadano como contraprestación del

mismo.”

Verificada esta situación, el Procurador General considera que el presente juicio de constitucionalidad se centra en determinar si resulta ajustado a la Carta Política que el legislador renunciara “al crédito fiscal que por concepto de la expedición de licencia de conducción y bajo las circunstancias anotadas en la norma, debía entrar a las arcas de la entidad territorial para recuperar el costo del servicio.”

4.2. Luego de establecer los requisitos constitucionales para la creación de tributos, la Vista Fiscal enfatiza en la facultad que los artículos 300 y 313 C.P. confieren a los órganos de representación de las entidades territoriales para establecer impuestos. A su juicio, este poder tributario derivado está sujeto tanto a las disposiciones constitucionales como a la ley; no obstante, tales ingresos gozan de protección superior, puesto que el artículo 362 C.P. impide que los impuestos territoriales sean trasladados a la Nación, excepto en el caso de guerra exterior. Del mismo modo, los artículos 294 y 317 de la Constitución estipulan otras limitaciones, la primera dirigida a la imposibilidad que el legislador fije exenciones sobre los tributos de propiedad de las entidades territoriales y la segunda relacionada con la facultad exclusiva de tributación de los municipios respecto de los impuestos sobre la propiedad inmueble.

Conforme lo anterior, el Ministerio Público concluye que no obstante el Congreso es titular del poder tributario originario, la Constitución estipula límites para el ejercicio de esa facultad respecto de los tributos propios de los entes territoriales. Al respecto, “si bien es cierto que existe el llamado principio de reserva de ley tributaria, también lo es que existen el de descentralización administrativa y el de autonomía de las entidades territoriales, que al lado de lo establecido en el artículo 388, sugieren una armonización en aras de que sea la ley la que determine someramente los elementos cualitativos de la obligación tributaria (sujetos y hecho generador) y los acuerdos y ordenanzas que se encarguen de fijar directa y claramente los vacíos dejados por el legislador y los elementos cuantitativos del tributo (base

gravable y tarifa), de forma que sea el Congreso quien determine por razones de política nacional la existencia de la obligación fiscal y las asambleas y concejos sus elementos, dependiendo de las circunstancias propias de la respectiva entidad, pues de otra manera no se concretaría la materialización de los principios de eficiencia y equidad tributaria entendiéndose que los tributos deben responder a las características y necesidades propias de la entidad respectiva.”

4.3. Para el caso concreto de la tasa por expedición de la licencia de conducción, el concepto fiscal advierte que, aplicado el criterio orgánico previsto por la jurisprudencia constitucional, se tiene que las entidades territoriales tienen poder de regulación sobre el tributo, según las reglas fijadas por el artículo 15 de la Ley 1005/06. Por ende, la tasa analizada es de propiedad de los entes mencionados.

De este modo, habida cuenta la prohibición para el legislador de establecer exenciones ni tratamientos preferenciales a los tributos de propiedad de las entidades territoriales (Art. 294 C.P.), la norma demandada resulta inexecutable. Esta conclusión persiste, inclusive, ante la bondad del propósito de la norma, puesto que el hecho que legislador haya estimado la necesidad de no perjudicar a los ciudadanos con la asunción de los costos de las nuevas licencias de conducción no obsta para que “teniendo en cuenta que por medio de sus órganos de representación popular, las entidades territoriales estén facultadas, o bien para imponer los tributos que el legislador establece, o bien para no acogerlos en su respectiva jurisdicción, también es admisible que, de acuerdo con sus capacidades y en ejercicio de su autonomía, la entidad resuelva no exigir el pago del costo por el servicio prestado a los usuarios de la renovación. || Adicionalmente, en lo que toca con las potenciales desigualdades regulatorias entre las distintas entidades territoriales y a la consecuencia de esta disparidad normativa, en lo que al derecho a la igualdad de los usuarios se refiere, es claro que “tratándose de tributos territoriales la igualdad debe entenderse dentro de cada jurisdicción y no con referencia al plano nacional”³

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

5. Competencia

De acuerdo con el mandato contenido en el numeral 40 del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Como en esta ocasión el objeto de la acción pública recae sobre el artículo 16 de la Ley 1005 de 2006, por la existencia de presuntos vicios de fondo, la Corte es competente para adelantar el correspondiente examen de constitucionalidad.

6. Problema jurídico

El demandante considera que la norma acusada, que establece la gratuidad en la renovación, por una sola vez, de las licencias de conducción, vulnera la Constitución Política, en la medida que constituye una intervención indebida del legislador en la autonomía de las entidades territoriales. En su criterio, el tributo generado por la expedición de las licencias de conducción es un recurso propio de las entidades territoriales, por lo que el poder legislativo tiene restricciones concretas sobre el mismo, conforme las previsiones del artículo 362 de la Carta. Tales límites fueron desconocidos por el artículo 16 de la Ley 1005 de 2006, lo que hace a ese precepto incompatible con el régimen constitucional de las entidades territoriales.

La solicitud de inexecutableidad promovida por el ciudadano Freyre Sánchez es apoyada por uno de los intervinientes y por el Ministerio Público. En efecto, tanto el Instituto Colombiano de Derecho Tributario como el Procurador General son coincidentes en sostener que el pago por la expedición corresponde al concepto jurídico de tasa, cuya definición corresponde a los órganos de representación popular de las entidades territoriales, por lo que se trata de un recurso del que son titulares esas entidades. En ese sentido, el legislador no podía establecer la gratuidad de la renovación de las licencias, pues ello vulneraría las garantías constitucionales que el artículo 287 C.P. confiere a las entidades territoriales.

Por último, la apoderada del Ministerio de Transporte defiende la constitucionalidad de la norma demandada. A su juicio, la necesidad de contar con instrumentos de identificación de los conductores más seguros y eficientes, objetivo de la renovación de las licencias, no podía constituir un gasto adicional para los usuarios, más aun cuando se trataba de una decisión administrativa unilateral y no de una solicitud de servicio por parte de los interesados. De esta manera, la disposición acusada tiene como finalidad legítima la obtención del equilibrio entre los derechos fundamentales de los ciudadanos y la sostenibilidad financiera estatal.

Consideradas las razones que conforman el concepto de la violación y los argumentos expuestos por los intervinientes y por la Vista Fiscal, corresponde a la Corte dilucidar el siguiente problema jurídico: ¿La decisión legislativa que impone la gratuidad de la renovación por una sola vez de las licencias de conducción, es contraria a las garantías que la Constitución Política confiere a los recursos de que son titulares las entidades territoriales?

Con el fin de efectuar el análisis de constitucionalidad de la norma acusada, la Sala adoptará la metodología siguiente. En primer lugar, reiterará las reglas fijadas en decisiones anteriores de esta Corporación sobre el contenido y alcance de la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Particularmente, hará énfasis en la doctrina relacionada con (i) la

diferenciación entre recursos endógenos y exógenos de financiación y (ii) los eventos en que resulta admisible, desde la perspectiva constitucional, la intervención del legislador en los tributos de dichas entidades. En segundo término, a partir del análisis anterior, la Corte decidirá acerca de la exequibilidad del precepto acusado.

7. Alcance de la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Doctrina sobre los recursos endógenos y exógenos de financiación. Límites a la actividad del legislador respecto de los tributos de propiedad de las entidades territoriales

7.1. La fórmula jurídica de Estado dispuesta por la Constitución Política prevé la conformación de una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (Art. 1º C.P.). Este modelo de ejercicio del poder político plantea una necesaria articulación entre las facultades propias del poder central, justificadas por el principio de Estado unitario, y las competencias que la Carta confiere a los poderes regionales y locales, que se explican en los principios de descentralización y autonomía administrativa.

Uno de los aspectos medulares en la definición de las fronteras entre el ejercicio del poder del Estado central y la eficacia de la autonomía de las regiones, analizado en varias ocasiones por la jurisprudencia constitucional,⁴ es el de los límites a la potestad legislativa respecto de la regulación de los tributos de las entidades territoriales. Sobre el tema, es evidente que el cumplimiento del propósito constitucional de dotar al ámbito local y regional de niveles progresivos de autonomía administrativa está supeditado a que las entidades territoriales puedan gestionar los recursos para cumplir con los fines que le son propios. No obstante, el ejercicio de esta competencia debe entenderse en sintonía con el principio de Estado unitario, a partir del cual se predicen potestades constitucionales y legales definidas, a favor del nivel nacional, que tienen incidencia en la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

7.2. El debate constitucional sujeto a análisis, así planteado, parte de advertir que la Constitución otorga al Congreso la competencia general para fijar la política fiscal y tributaria del Estado (Art. 150 C.P., numerales 11 y 12), disposición que permite inferir válidamente que la capacidad de configuración legislativa en la materia no se restringe al ámbito nacional, sino que también se extiende a la regulación del poder fiscal derivado que ostentan los organismos de representación política de las entidades territoriales. No de otra manera podría comprenderse que el Texto Constitucional, al momento de conferir a las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales la facultad de decretar los tributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones, haya sujeto el ejercicio de esta potestad a su conformidad con la ley (Arts. 300-4 y 313-4 C.P.).

Sin embargo la Carta Política, a la vez que dispone la potestad tributaria plena de que es titular el Congreso, establece reglas igualmente específicas, destinadas a garantizar la eficacia de la autonomía de las entidades territoriales. Al respecto, el artículo 287 Superior establece que estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Para lograr este fin, tienen los derechos de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Estas garantías configuran, en criterio de la jurisprudencia de esta Corporación⁵, el reducto mínimo o núcleo esencial de autonomía de las entidades territoriales.

De la misma forma, otras normas constitucionales prevén mandatos concretos de protección a las finanzas territoriales. El artículo 294 C.P. prohíbe que la ley conceda exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Igualmente, el artículo 317 Superior confiere a los municipios la titularidad exclusiva para gravar la propiedad inmueble. Por último, el artículo 362 de la Carta determina que los bienes y rentas tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. En ese sentido, los impuestos departamentales

y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

7.3. Existe, conforme lo expuesto, una tensión entre el poder fiscal originario del Congreso y el poder fiscal derivado en cabeza de las entidades territoriales en relación con sus propios tributos, aunado a las cláusulas específicas de protección de sus recursos previstas por el Texto Superior. El diseño constitucional propuesto, de facultades tributarias jerarquizadas entre los órganos de representación política a nivel nacional y local que prevé, a su vez, protección especial de los derechos mínimos de las entidades territoriales, ha llevado a la jurisprudencia de esta Corporación a plantear reglas precisas sobre el grado constitucionalmente admisible de intervención del legislador en la regulación de los tributos territoriales.

Esta doctrina se ha fundamentado en tres aspectos; (i) la distinción entre fuentes endógenas y exógenas de financiación de las entidades territoriales; (ii) la identificación de eventos concretos en los que resulta ajustado a la Carta que el legislador intervenga, excepcionalmente, en el régimen jurídico de los tributos de propiedad de las entidades territoriales; y (iii) la determinación de los criterios formal, orgánico y material para la identificación de la naturaleza de un tributo en particular.

7.4. En relación con el primer aspecto, la dualidad de poderes tributarios dispuesta por la Carta Política permite que puedan predicarse dos fuentes diferenciadas de financiación. La primera, de carácter exógeno, está conformada por la transferencia o cesión de las rentas nacionales y la participación en recursos derivados de regalías o compensaciones. En relación con fondos de esta naturaleza, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que “admiten una amplia intervención del legislador dado que, en última instancia, se trata de fuentes de financiación nacionales. || En particular, la Corte ha señalado que nada obsta para que la ley intervenga en la definición de las áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea

proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación.” 6

La segunda fuente de financiación de las entidades territoriales son las de carácter endógeno, categoría que corresponde al término “recursos propios” utilizado por la Constitución al momento de definir el ámbito de autonomía fiscal de las regiones. Al respecto, la Corte ha considerado que son recursos propios de las entidades territoriales los “que se originan y producen dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de sus decisiones políticas internas. En consecuencia, son recursos propios tanto los que resultan de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva, como las rentas tributarias que surgen gracias a fuentes tributarias - impuestos, tasas y contribuciones - propias”.7

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

No obstante, como se ha expuesto en apartados anteriores, la competencia de las entidades territoriales debe acompasarse con el ejercicio del poder tributario general de que es titular el Congreso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 150 C.P. En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha identificado eventos concretos en que resulta legítima desde la perspectiva constitucional la intervención del legislativo en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales.⁹ Esta posibilidad concurre cuando (i) la intervención es señalada expresadamente por la Constitución; (ii) la medida es necesaria para proteger el patrimonio de la Nación, es decir, para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional; (iii) cuando la intervención resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa; y (iv) en caso que las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exijan, por trascender el ámbito simplemente local o regional.

Igualmente, la doctrina en comento ha enfatizado que si bien la Constitución prohíbe la creación de rentas nacionales con destinación específica, ello no se aplica para tributos de

otra índole, como sucede con los recursos propios de las entidades territoriales. En todo caso, la intervención legislativa deberá someterse a criterios de necesidad, utilidad y proporcionalidad al fin constitucional buscado por el legislador. El incumplimiento de estos requisitos significará, para la Corte, la inexecutable de la norma correspondiente.¹⁰

7.6. Finalmente, la jurisprudencia ha dispuesto los criterios para la identificación de las fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales. Conforme el criterio formal la renta pertenecerá a la entidad territorial cuando así lo haya dispuesto la ley que crea o autoriza el respectivo tributo. Ante el silencio del legislador sobre la titularidad del tributo, la Corte ha dispuesto la necesidad de utilizar otros dispositivos para determinar la naturaleza de la fuente de financiación, definidos como los criterios orgánico y material.

De acuerdo con el criterio orgánico el tributo corresponderá a un recurso propio de las entidades territoriales, si para perfeccionarlo “es necesaria una decisión política de los órganos de representación local o regional.”¹¹ Como lo ha reafirmado la doctrina constitucional en comentario, “en la medida en que una entidad territorial participa en la definición de un tributo, a través de una decisión política que incorpora un factor necesario para perfeccionar el respectivo régimen y que, en consecuencia, habilita a la administración para proceder al cobro, no puede dejar de sostenerse que la fuente tributaria creada le pertenece y, por lo tanto, que los recursos captados son recursos propios de la respectiva entidad.”¹²

Ante la posibilidad que los criterios formal y orgánico resulten insuficientes para determinar la naturaleza del tributo, esta Corporación ha previsto la aplicación del criterio material. Según este parámetro, la fuente de financiación tendrá carácter endógeno cuando las rentas que ingresan en el patrimonio de la entidad territorial “se recaudan integralmente en su jurisdicción y se destinan a sufragar gastos propios de la entidad territorial, sin que exista algún elemento sustantivo – como, sería por ejemplo, la movilidad interjurisdiccional de alguno de sus elementos¹³ – que sirva para señalar que se trata de una renta nacional.”¹⁴

Por último, la Corte ha fijado reglas definidas sobre la forma de dirimir los conflictos en la aplicación de los criterios expuestos. En ese sentido, para la definición del tributo deberá darse prelación al derecho sustancial sobre las manifestaciones formales expresadas por el legislador. Así, en casos de controversia, el factor definitorio será el criterio orgánico, de manera tal que aunque el legislador haya previsto que determinada renta es de carácter nacional (criterio formal), se comprenderá como fuente de financiación endógena de las entidades territoriales si “(1) para perfeccionar la respectiva obligación tributaria es necesaria una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal - criterio orgánico -; (2) su cobro se realiza enteramente en la jurisdicción de la respectiva entidad territorial; (3) las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; y, (4) no existe ningún elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional, deberá concluirse que se está frente a una fuente endógena de financiación.”¹⁵

8. La tasa generada por la expedición de la licencia de conducción como recurso endógeno de las entidades territoriales

8.1. La Corte comparte el criterio expuesto por los intervinientes y el Ministerio Público en el sentido que la tarifa que se cobra por la expedición de la licencia de conducción corresponde al concepto jurídico de tasa.¹⁶ En efecto, se trata del precio que cobran las autoridades de tránsito por un servicio, consistente en la entrega del documento que acredita la idoneidad para conducir vehículos. El hecho generador del tributo depende de la voluntad del interesado, pues consiste en la solicitud de expedición del documento, caso en el cual se hace obligatorio el pago de la tarifa. En el mismo sentido, el costo de las licencias de conducción busca cubrir el gasto en que incurre la administración para la expedición del documento y el ingreso de la información correspondiente en el Registro Nacional de Conductores del Registro Nacional Único de Tránsito (Art. 8. Ley 769/02 - Código Nacional de Tránsito Terrestre, en adelante CNTT). Finalmente, el sujeto pasivo de la tasa recibe un beneficio directo, relacionado con el reconocimiento de su calidad de conductor para los

efectos legales correspondientes.

8.2. Verificada la naturaleza tributaria de la tasa derivada de la expedición de la licencia de conducción, corresponde definir la titularidad del tributo, de acuerdo con los criterios expuestos. Al respecto, el artículo 17 CNTT establece que la licencia de conducción será otorgada por primera vez a quien cumpla con todos los requisitos descritos en el artículo 19 ejusdem, por parte de la entidad pública o privada autorizada para el efecto por el organismo de tránsito en su respectiva jurisdicción. Igualmente, el artículo 23 CNTT estipula que la renovación de la licencia de conducción se solicitará ante cualquier organismo de tránsito o entidad pública o privada autorizada para ello, imponiéndose como condición para el trámite que no subsista una sanción contra su tenencia o el titular de la licencia figure como deudor al pago de infracciones debidamente ejecutoriadas.

El artículo 15 de la Ley 1005/06 establece reglas concretas para la definición de la tasa derivada por la expedición de licencias de conducción. Sobre el particular, la norma estipula que corresponde a las asambleas departamentales, concejos municipales o distritales, de conformidad con lo previsto en el artículo 338 C.P. y 168 CNTT; fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional. Agrega que estas tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía. Por último, el precepto estima que dentro del citado cálculo deberá contemplarse un monto equivalente al 35%, que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte, por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene esa cartera de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva.

Lo estipulado, como se indicó, debe analizarse de acuerdo con lo regulado en el artículo 168 CNTT. Esta disposición señala que los ingresos por concepto de derechos de tránsito solamente podrán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los concejos. De igual

manera, estipula que tales tarifas se fundamentarán en un estudio económico sobre los costos del servicio, con los mismos indicadores de eficiencia y economía.

Finalmente, el artículo 17 de la Ley 1005/06 estipula que los sujetos beneficiarios de la tarifa indicada en el artículo 15 ejusdem¹⁷ son el organismo de tránsito correspondiente y el Ministerio de Transporte, en el porcentaje antes citado, derivado de la facultad de asignar series, códigos y rangos de la licencia de conducción, licencia de tránsito y placa única nacional. En cuanto a los sujetos pasivos de las tasas, la norma en comento indica que serán el titular, para el caso de las licencias de conducción, y el propietario del vehículo, respecto de la licencia de tránsito y la placa única nacional.

8.3. A partir de la legislación analizada, la Corte concluye que la expedición de las licencias de conducción es un servicio estatal a cargo de los organismos de tránsito de cada jurisdicción, entes que a su vez podrán delegar a una entidad pública o privada que asuma la prestación del mismo. En cuanto a la tasa generada por la expedición, se advierte que la definición de su método y sistema es un asunto que el legislador ha adscrito a la competencia de los órganos de representación popular de las entidades territoriales. Sin embargo, los organismos de tránsito mencionados deben transferir el 35% del valor de la tarifa correspondiente al Ministerio de Transporte, en razón a la facultad que tiene esta cartera para asignar series, códigos y rangos de la licencia de conducción, la licencia de tránsito y la placa única nacional.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

8.4. Sin embargo, en contra de la anterior conclusión puede afirmarse que el hecho que el legislador hubiera dispuesto que el Ministerio de Transporte fuera sujeto activo de la tarifa en un monto equivalente al 35% haría que, de acuerdo con el criterio material, el tributo ingresara en ese porcentaje al presupuesto del sector central y, por ende, no tuviera la

calidad de fuente endógena de financiación.

Empero, a juicio de la Corte existen varios argumentos sustanciales que reafirman la titularidad de la tasa a favor de las entidades territoriales, a pesar de la participación del Ministerio en la tarifa generada por la expedición de las licencias. En primer lugar, debe advertirse que la prestación del servicio que origina la tasa es un asunto de competencia propia de los organismos de tránsito municipales y distritales, por lo que resulta forzoso concluir que el monto de la tarifa tiene como finalidad esencial el cubrimiento de los gastos en que incurre la entidad territorial por la expedición de la licencia. En segundo término, aunque el artículo 15 de la Ley 1005/06 estipula que el Ministerio de Transporte debe recibir el 35% de la tarifa, esa suma es transferida por los organismos de tránsito de cada jurisdicción. Esto lleva a inferir que la tasa es recaudada en su totalidad por la entidad territorial, ingresa integralmente a su presupuesto y luego, como consecuencia del mandato legal, es trasladado el mencionado monto, a fin de retribuir al Ministerio por los costos que se derivan de la asignación de series, códigos y rangos de la especie venal respectiva.

Finalmente, no puede perderse de vista que, al tenor del principio de representación popular del tributo (Art. 338 C.P.), sólo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Esta disposición de la Carta Política, que reafirma el postulado del constitucionalismo liberal relativo a la imposibilidad de decretar tributos sin representación, permite afirmar para el presente asunto que, habida cuenta la existencia de una norma jurídica que confiere a los órganos de representación popular de las entidades territoriales la competencia para definir el método y el sistema de un tributo en particular, resultaría un contrasentido afirmar que se trata de una fuente de financiación exógena. Sobre el particular, debe recordarse que el ejercicio del poder tributario tiene sustento esencial en la eficacia del principio democrático, de manera que toda decisión que involucre la imposición de tributos debe estar precedida de la deliberación por los órganos de representación política correspondientes. En concordancia con esta afirmación, la jurisprudencia constitucional otorga carácter prevalente al criterio orgánico en la definición de la titularidad del tributo, en tanto el hecho que la ley confiera a

las asambleas y concejos la facultad de definir el método y el sistema del ingreso fiscal de que se trate, involucra necesariamente que los recursos captados pertenezcan a esa entidad territorial.

8.5. En conclusión, existe una norma legal que expresamente confiere a las asambleas y concejos la facultad de definir las tasas generadas por la expedición de, entre otros documentos, las licencias de conducción. Por tanto, de acuerdo con el criterio orgánico previsto por la jurisprudencia constitucional, el mencionado tributo corresponde a una fuente de financiación endógena de las entidades territoriales. Este carácter es reforzado por el hecho que la tasa tiene por objeto cubrir los costos de un servicio prestado por los organismos de tránsito de las mismas entidades y, en ese sentido, la renta correspondiente ingresa al presupuesto local, sin perjuicio de las transferencias que la ley prevé a favor del Ministerio de Transporte, traslados que en ningún caso modifican la titularidad del ingreso fiscal.

9. Constitucionalidad de la norma acusada ante la necesidad y proporcionalidad de la renovación gratuita de las licencias de conducción por una sola vez. Concurrencia de la Nación y las entidades territoriales en la prestación de servicios públicos de carácter nacional

9.1. Conforme se indicó en apartado precedente de esta decisión, el grado de intervención del legislativo en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales, en virtud del principio de autonomía, está restringido a determinadas situaciones, identificadas por la jurisprudencia constitucional. Para el caso propuesto, se advierte que la norma demandada impone la gratuidad, por una sola vez, de la renovación de las licencias de conducción expedidas legalmente. Una disposición de esta naturaleza trae como consecuencia que las entidades territoriales tienen una restricción, impuesta por el Congreso, para el cobro de la tasa derivada de la prestación de un servicio a cargo de sus organismos de tránsito, en el evento concreto de la renovación de las licencias citadas. Desde esta

perspectiva, la disposición acusada resultará acorde con la Constitución sólo si la restricción en ella contenida es compatible con los escenarios en que esta Corporación ha considerado admisible la intervención del legislador en las fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales.

9.2. La Sala advierte que no existe una norma constitucional que prevea la intervención del legislativo en relación con las tasas generadas por derechos de tránsito. De igual manera, no concurren razones que permitan inferir que la restricción en comento esté fundada en el imperativo de proteger el patrimonio de la Nación, conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional o garantizar la estabilidad económica interna o externa.

Sin embargo, para el caso puede argumentarse válidamente que la restricción propuesta por la norma acusada encuadra dentro del criterio de intervención legislativa relativo a la justificación de la medida en razón de su trascendencia del ámbito meramente local o regional. En efecto, el artículo 2 CNTT, define a la licencia de conducción como el documento público de carácter personal e intransferible, expedido por la autoridad competente, el cual autoriza a una persona para la conducción de vehículos, con validez en todo el territorio nacional. Esta previsión, a su vez, es corolario de lo señalado por el artículo 1º CNTT, en el sentido que las normas del Código Nacional de Tránsito rigen en todo el territorio 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.

Con base en lo anterior, se colige que si bien las disposiciones del CNTT y de la Ley 1005/05 confieren a los organismos de tránsito de las entidades territoriales la competencia para expedir y renovar las licencias de conducción y, en consecuencia, fijar y percibir las tasas generadas de estos servicios; los efectos de la expedición de estos documentos no se restringen a la jurisdicción de cada región, sino que tienen implicaciones en el ámbito

nacional, habida cuenta del carácter general de la regulación sobre tránsito terrestre. Así las cosas, las disposiciones legislativas que modifican el régimen de las licencias de conducción, entre ellas las que determinan ciertas restricciones al cobro de las tasas por su expedición recaen dentro del margen de configuración legislativa de que es titular el Congreso.

9.3. Verificada la concurrencia de uno de los supuestos fijados por la jurisprudencia constitucional para la intervención del legislador en los recursos endógenos de las entidades territoriales, debe la Corte analizar si esa restricción se ajusta a criterios de necesidad, utilidad y proporcionalidad al fin constitucional buscado por el legislador, de forma tal que resulte protegido el grado de autonomía de las entidades territoriales.

Al respecto la Sala advierte, en primer lugar, que la renovación de las licencias de conducción por una sola vez es consecuencia de lo señalado en el artículo 17 CNTT, en el sentido que las licencias que no cuenten con un código de barras bidimensional electrónico, magnético u óptico con datos del registro y un holograma de seguridad; deberán expedirse nuevamente, a fin que cuenten con dichos dispositivos. En ese sentido, es claro que en este caso la tasa no se origina por un servicio solicitado por el ciudadano, sino por la decisión unilateral de la administración de modificar la configuración de las licencias, en aras de aumentar el grado de seguridad y confiabilidad de estos documentos. Por ende, prima facie estaría justificado que el legislador excluyera del cobro de los derechos de tránsito respecto de la renovación de las licencias de conducción por una sola vez. Al respecto debe tenerse en cuenta que si bien el artículo 95-9 de la Carta Política impone a los ciudadanos el deber de contribuir al financiamiento de los gastos de inversiones del Estado, supedita este deber a los parámetros de la justicia y la equidad. En ese sentido, es evidente que imponer a los conductores el deber de asumir el costo de las licencias, cuando este servicio se origina no en su propio interés, sino en una medida estatal de renovación, se muestra problemático frente al principio de equidad tributaria, previsto tanto en la norma citada como en el artículo 363 C.P.

Con base en lo anterior, la Corte concluye que el objetivo del artículo 16 de la Ley 1005/06 responde a un fin constitucionalmente legítimo, en tanto es un instrumento útil para otorgar eficacia al principio de equidad que gobierna el sistema tributario. Sin embargo, esta comprobación no permite predicar, por sí sola, la constitucionalidad de la norma demandada, pues habrá que determinarse si la restricción dispuesta por el legislador se muestra proporcional respecto del grado de autonomía de las entidades territoriales.

9.4. Sobre este particular, la Sala advierte que la verificación sobre la proporcionalidad de la exoneración del cobro de la tasa por licencia de conducción debe llevarse a cabo a partir de un análisis integral de las previsiones contenidas en la Ley 1005/06 sobre el cobro de determinados derechos de tránsito y la financiación del Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT, administrado por el Ministerio de Transporte.

En efecto, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 8º y 9º CNTT, el RUNT es un sistema de información sobre el tránsito terrestre en el país, el cual incorpora datos de diversas modalidades, entre ellas, los registros nacionales de automotores, conductores, empresas de transporte público y privado, licencias de tránsito, infracciones de tránsito, centros de enseñanza automovilística, seguros, personas que prestan servicios al sector público, remolques y semirremolques y accidentes de tránsito. Ante la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del RUNT, la Ley 1005/06 estableció los elementos generales de las tasas generadas por la inclusión de información en el registro. De esta forma, estipuló que el hecho generador de la tasa está constituido por la inscripción, el ingreso de datos, expedición de certificados y la prestación de servicios relacionados con los registros anteriormente enunciados. Del mismo modo, identificó como sujeto activo de la tasa a la Nación - Ministerio de Transporte y como sujeto pasivo a las personas que estén obligadas a inscribirse en el RUNT, al igual que quienes soliciten el ingreso de información, la expedición de certificados o la prestación de algún servicio relacionado con los registros nacionales antes descritos. Consecuencialmente, el artículo 8º de la Ley 1005/06 dispuso la creación de un fondo cuenta adscrito al Ministerio de Transporte, constituido con los recursos provenientes de las tasas derivadas de los servicios propios del RUNT.

9.5. No obstante el carácter eminentemente nacional que el Código Nacional de Tránsito Terrestre y la Ley 1005/06 confiere al RUNT y a las tasas generadas por sus servicios, resultaba imperioso articular tal naturaleza con las competencias que tienen las entidades territoriales para (i) expedir, a través de sus organismos de tránsito, las licencias de conducción, las licencias de tránsito y la placa única nacional; (ii) fijar las tarifas de los derechos de tránsito derivados de estos servicios; (iii) percibir las tasas correspondientes.

Bajo esta perspectiva, el artículo 15 de la Ley 1005/06 ratificó esas competencias y dispuso, igualmente, que un porcentaje equivalente al 35% de lo percibido por las entidades territoriales en razón de las mencionadas tasas debía trasladarse a la Nación - Ministerio de Transporte, "por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva". Finalmente, dentro de este grupo de disposiciones que pretenden la articulación de los planos nacional y territorial en materia de tránsito terrestre, el artículo 16 demandado estipula la gratuidad de la renovación, por una sola vez, de las licencias de conducción.

Las medidas contenidas en la Ley 1005/06, entendidas globalmente, permiten a la Corte concluir que el legislador reconoce las competencias que tienen las entidades territoriales en relación con el tránsito terrestre, en especial las relacionadas con la expedición de determinados documentos, la definición de las tasas que sean aplicables a estas actuaciones y el recaudo de los ingresos respectivos; todo ello según lo expuesto en el fundamento jurídico 8 de esta sentencia. Sin embargo, en consideración de la facultad que tiene el Ministerio de Transporte para asignar series, códigos y rangos, se estipula una transferencia de los recursos endógenos a favor de la Nación, cuyo objeto es el financiamiento de estas funciones. Igualmente, la Ley en comento incorpora una restricción a la posibilidad de percibir las tasas, para el caso específico de la renovación por una sola vez de las licencias de conducción. Ello, como se indicó, ante la necesidad de otorgar un tratamiento equitativo a favor de los usuarios, quienes no pueden estar sujetos al pago de una tasa por una renovación que no han solicitado, sino que se origina por expreso mandato legal, contenido en el artículo 17 CNTT.

9.6. Advierte la Corte que si bien esta restricción involucra la imposibilidad que las entidades territoriales perciban, en un caso particular y concreto, rentas de las que son titulares, tal disposición no configura un tratamiento desproporcionado en contra del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales. Esta conclusión se sustenta en considerar que, en primer lugar, la naturaleza jurídica de las licencias de conducción se inscribe en la articulación entre el carácter nacional de las normas sobre tránsito terrestre y las competencias que tienen las entidades territoriales para expedir los documentos que acreditan la capacidad para conducir vehículos. En ese sentido, la aplicación de los principios de Estado unitario (Art. 1 C.P.) y de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales (Art. 288 C.P.), hace inferir que no sólo resulta legítimo, sino necesario, que las entidades territoriales participen en la financiación, con base en los recursos que administran, en la prestación de un servicio que, como es el caso de la expedición de las licencias de conducción, tiene carácter nacional.

En segundo término, la Sala advierte que las consecuencias en términos fiscales para las entidades territoriales son de bajo impacto, puesto que tanto el Código Nacional de Tránsito como la Ley 1005/06 son coincidentes en reafirmar la competencia que tienen las entidades territoriales para determinar las tasas sobre derechos de tránsito y percibir los ingresos que de ellas se derivan. Así, la decisión legislativa de establecer una restricción específica al recaudo de estos rubros, fundada en el principio de equidad tributaria, carece de un alcance tal que afecte desproporcionadamente las finanzas de las regiones, pues ellas continúan ejerciendo la potestad tributaria respecto de las mencionadas tasas en todos los demás eventos y, además, la eliminación de la tasa es aplicable por una sola vez. De igual manera, los costos de la renovación no son asumidos enteramente por la entidad territorial, sino también por la Nación, en la medida en que la gratuidad de la expedición también cobija al porcentaje del 35% de la tarifa por derechos de tránsito que debe transferirse al Ministerio de Transporte, en los términos del artículo 15 de la Ley 1005/06.

10. Conclusiones

10.1. Los principios constitucionales que orientan la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales, contrastados con la vigencia del principio de Estado unitario, prefiguran el ejercicio de la potestad impositiva. En ese sentido, la Carta Política confiere al Congreso un poder tributario general y pleno, que lo faculta para crear, suprimir y modificar los distintos tributos, entre ellos los que son de titularidad de los municipios, distritos y departamentos. No obstante, el ejercicio de esta competencia constitucional debe adelantarse con base en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, que otorguen eficacia material a la autonomía de las entidades territoriales y al poder tributario derivado del que gozan sus órganos de representación popular.

10.2. Ante la necesidad de resolver este debate, la jurisprudencia constitucional ha expuesto una doctrina que distingue entre distintos niveles de intensidad en el ejercicio del poder tributario del Congreso, diferenciados en tanto se trate de fuentes de financiación endógena o exógena de las entidades territoriales. Así, el Congreso tendrá facultades más amplias de regulación para el caso de rentas nacionales que en relación con los recursos propios de las entidades territoriales a los que alude el artículo 362 C.P. Para el caso de estos recursos propios, la misma doctrina define escenarios concretos en los que resulta constitucionalmente admisible la intervención excepcional del legislador en la destinación de las rentas tributarias.

10.3. Las normas aplicables a la expedición de las licencias de conducción, en especial el Código Nacional de Tránsito Terrestre y la Ley 1005/06, permiten concluir que la tarifa cobrada por la expedición de las licencias de conducción corresponde al concepto jurídico de tasa y es, a su vez, una fuente de financiación endógena de las entidades territoriales. Ello

debido a que (i) las disposiciones enunciadas confieren a los órganos de representación política de estas entidades la potestad de definir el método y el sistema de las tasas de los distintos derechos de tránsito, cumpliéndose de esta forma las condiciones del criterio orgánico previsto por la jurisprudencia constitucional; y (ii) en todo caso, la tasa en comento retribuye un servicio que el legislador ha incorporado dentro de las competencias de los organismos de tránsito de las entidades territoriales.

10.4. El artículo demandado, que dispone la gratuidad de la renovación de las licencias de conducción por una sola vez, incorpora una restricción al recaudo de recursos de las entidades territoriales. Esta restricción encuadra dentro de los supuestos previstos en la jurisprudencia constitucional para la intervención excepcional del legislador, en la medida en que la expedición de las licencias de conducción constituye la prestación de un servicio de carácter nacional. Por ende, si bien es cierto que los servicios relacionados con las licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional fueron asignados por la Ley 796/02 a las entidades territoriales, con cargo a los recursos administrados por éstas, también lo es que dentro del esquema de un Estado unitario, la prestación del servicio mencionado implica la participación y contribución de todos los niveles territoriales, de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la distribución de las competencias entre dichos niveles (Art. 388 C.P.).

Igualmente, lo previsto en la norma acusada se explica ante la necesidad de otorgar eficacia al principio de equidad tributaria, que en el presente caso se traduce en la imposibilidad de obligar a los interesados a asumir el pago de una tasa fundada no en un servicio requerido por el ciudadano, sino en la decisión estatal de contar con documentos con mayores niveles de seguridad y confianza. Del mismo modo, también debe tenerse en cuenta que los efectos fiscales de la medida no son desproporcionados, puesto que la renovación gratuita procede por una sola vez y no es incompatible con el ejercicio de la potestad tributaria respecto de las demás modalidades de derechos de tránsito que perciben las entidades territoriales, según lo previsto en el Código Nacional de Tránsito Terrestre y en la Ley 1005/06.

Con base en estos argumentos, la Corte estima que el artículo 16 de la Ley 1005 de 2006 constituye una modalidad constitucionalmente legítima de intervención legislativa en la destinación de los recursos endógenos de las entidades territoriales. En consecuencia, debe declararse exequible

III. 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:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 16 de la Ley 1005 de 2006 “por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002”.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado AUSENTE EN COMISION

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre este particular, el actor cita apartes de la sentencia C-533/05, M.P. Álvaro Tafur Galvis, en el que la Corte expone el contenido de los criterios formal, orgánico y material, dirigidos a determinar la titularidad del tributo.

2 Debe tenerse en cuenta que los juristas Luis Miguel Gómez Sjöberg y Benjamín Cubides Pinto salvaron su voto al concepto emitido por el Instituto. En su criterio, el concepto técnico dejó de evaluar el asunto de la carga al ciudadano que significaría asumir la tasa por un servicio no solicitado. Por tanto, consideraron que la norma acusada debía declararse exequible, pues su función era, precisamente, evitar ese perjuicio en contra de las personas que requirieran la renovación de su licencia de conducción.

3 El concepto hace referencia a las reglas fijadas por la Corte en las sentencias C-1097/01 y C-873/02.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5 Sobre el criterio de reducto mínimo de la autonomía territorial, Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-219/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-720/99, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 *Ibíd.*

8 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-219/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Sobre la síntesis de estos criterios para la intervención del Legislativo en la destinación de los recursos propios, Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-089/01, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

10 *Ibíd.*

11 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-720/99.

12 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-219/97.

13 C-219/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

14 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-720/99.

15 *Ibíd.*

16 Acerca de los caracteres definitorios de los impuestos, las tasas y las contribuciones, Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-243/05, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

17 El artículo 17 de la Ley 1005/06 hace referencia al “artículo anterior”, esto es, la norma demandada. Empero, el artículo 16 no hace referencia a tarifa alguna, sino a la gratuidad por una sola vez de la renovación de las licencias. En ese sentido, la Corte entiende que el artículo en comento alude al artículo 15, que sí tiene que ver con las tarifas sobre derechos de tránsito.