

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONFERIDAS POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Expedición de normas sobre policía

DECRETO-Regulación integral aspectos básicos y generales del ejercicio del poder de policía

CODIGO-Requisitos que debe cumplir

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Adición normativa del Código Nacional de Policía

PRINCIPIO DE INTERPRETACION DEL EFECTO UTIL

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Congruencia temática, causal y finalística de la ley/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Fundamento normativo

El principio de la unidad de materia legislativa propugna la congruencia temática, causal y finalística de la ley. Sus fundamentos normativos son el artículo 158 de la Carta, que exige la familiaridad temática de todo proyecto de ley proscribiendo las disposiciones que no se relacionen con éste; el artículo 169 del mismo Estatuto, que indica que el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido, y el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), que faculta a los presidente de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso a rechazar las disposiciones que no se relacionen con los proyectos de ley sometidos a discusión.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Coherencia del debate legislativo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Refuerza el principio de seguridad jurídica

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Coherencia entre el título de las leyes y el contenido/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-No constituye camisa de fuerza para el legislador

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No puede rebasar su finalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Núcleo temático y conexidad

LEY-Unidad de materia fundada en razones objetivas

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Regulación de núcleos temáticos y temas conexos

LEY-Núcleo temático

LEY SOBRE TENENCIA DE PERROS POTENCIALMENTE PELIGROSOS-Objeto y ámbito de aplicación

Al definir el objeto y ámbito de aplicación de la respectiva ley, señala que su finalidad es “regular la tenencia de ejemplares caninos en las zonas urbanas y rurales del territorio nacional, con el fin de proteger la integridad de las personas, la salubridad pública y el bienestar del propio ejemplar canino”. Aunque el título de la ley hace referencia a los perros potencialmente peligrosos, la cobertura definida por el artículo primero se extiende a toda clase de perros en cuanto a su tenencia en zonas urbanas y rurales.

LEY SOBRE TENENCIA DE PERROS POTENCIALMENTE PELIGROSOS-Núcleo esencial

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad clara, objetiva y razonable

DERECHO DE DOMINIO-Titularidad de menor de edad/**PATRIA POTESTAD**-Alcance

DERECHO DE PROPIEDAD-Concepto/**POSESION**-Concepto/**TENENCIA**-Concepto

DERECHO DE PROPIEDAD-Implica posesión del bien

DERECHOS FUNDAMENTALES-Procedencia de la limitación

NORMA ACUSADA-Disposición desproporcionada e impropia

LEY SOBRE TENENCIA DE PERROS POTENCIALMENTE PELIGROSOS-Finalidad/**DERECHOS FUNDAMENTALES DEL NIÑO**-Protección prevalente y amparo frente a cualquier tipo de violencia

NORMA ACUSADA-Inexequibilidad de prohibición a menores de edad del derecho de propiedad sobre perros potencialmente peligrosos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Integración

NORMA ACUSADA-Prohibición tenencia de perros potencialmente peligrosos en lugares públicos por menores de edad

TENENCIA DE PERROS POTENCIALMENTE PELIGROSOS POR MENORES DE EDAD-Retiro del ordenamiento jurídico/**DERECHOS FUNDAMENTALES DEL NIÑO**-Protección constitucional/**DERECHOS FUNDAMENTALES DEL NIÑO**-Tenencia de perros potencialmente peligrosos bajo responsabilidad de sus padres

RESPONSABILIDAD CIVIL Y PENAL-Daño causado por descuido e imprevisión del propietario o poseedor de perro potencialmente peligroso

RESPONSABILIDAD PENAL-Deber jurídico de impedir la ocurrencia del daño

RESPONSABILIDAD PENAL-Situaciones constitutivas de posición de garante

IMPUTACION OBJETIVA-Demostrar si la persona ha cumplido su función de garante

MUNICIPIO-Suspensión o cancelación permiso para poseer perros potencialmente peligrosos

TRIBUTO-Imposición conforme a la ley por asamblea departamentales y concejos municipales

TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALE-Creación legal/**TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES**-Fijación legislativa de todos los elementos

TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia del Congreso, asambleas departamentales y concejos municipales

TASA Y CONTRIBUCION-Autoridades pueden fijar la tarifa cuando la ley, ordenanza o acuerdo señalen el sistema y método para definir costas y beneficios así como su reparto

TRIBUTO-Elementos

TASA-Cobro por municipios/**MUNICIPIO**-Fijación de tarifa

DERECHO A LA INTIMIDAD-Alcance

DERECHO A LA INTIMIDAD-No es absoluto

DERECHO A LA INTIMIDAD-Disponibilidad

DERECHO A LA INFORMACION-Protección constitucional

DERECHO A LA INTIMIDAD-Inviolabilidad e interceptación de comunicación privada

DERECHO A LA INTIMIDAD-Clasificación de la información

INFORMACION PUBLICA-Definición

La Corte entendió que la información pública es aquella que “puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo 74 de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente serán públicos, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno.”

INFORMACION SEMIPRIVADA-Definición

La semi-privada es aquella que recoge información personal o impersonal y que para cuyo acceso y conocimiento existen grados mínimos de limitación, de tal forma “que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Es el caso de los datos relativos a las relaciones con las entidades de la seguridad social o de los datos relativos al comportamiento financiero de las personas.”

INFORMACION PRIVADA-Contenido

INFORMACION RESERVADA-Composición

DERECHO A LA INFORMACION, INTIMIDAD Y HABEAS DATA-Delimitación publicidad e identificación de personas y autoridades

INFORMACION-Conocimiento por el Estado mediante orden judicial/**INFORMACION**-Divulgación sin cumplir requisitos especiales

ADMINISTRACION DE DATOS PERSONALES-Principios

REGISTRO DE PROPIEDAD-Obligación de registrar información sobre perros potencialmente peligrosos orientado a prevenir un riesgo social

REGISTRO DE PROPIEDAD-Clasificación de datos personales suministrados por propietarios de perros potencialmente peligrosos

REGISTRO DE PROPIEDAD-Principio de necesidad del dato

Referencia: expediente D-4424

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 746 de 2002, y en subsidio sus artículos 1º, 2º (parcial) y transitorios primero y segundo

Actores: Guillermo Vargas Ayala

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados doctores Eduardo Montealegre Lynett -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, ha proferido esta sentencia de acuerdo con los siguientes

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Guillermo Vargas Ayala, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en los artículos 40-6, y 95-7, de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad de la Ley 746 de 2002, y en particular de sus artículos 1º, 2º (parcial), 3º, 4º, y primero y segundo transitorios.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada:

LEY 746 de 2002 (Diario Oficial 44.872)

por la cual se regula la tenencia y registro de perros potencialmente peligrosos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto y ámbito de aplicación.* La presente ley tiene

por objeto regular la tenencia de ejemplares caninos en las zonas urbanas y rurales del territorio nacional, con el fin de proteger la integridad de las personas, la salubridad pública y el bienestar del propio ejemplar canino.

Artículo 2°. Adiciónase al Libro 3, Título 4, del Código Nacional de Policía un capítulo nuevo del siguiente tenor:

“CAPITULO XIII NUEVO

De las contravenciones especiales con respecto a la tenencia de ejemplares caninos

Artículo 108-A. La tenencia de ejemplares caninos en las viviendas urbanas y rurales requiere que las circunstancias de su alojamiento en el aspecto higiénico y sanitario, de alimentos y custodia, sean las adecuadas, y que no se produzca ninguna situación de peligro o incomodidad para los vecinos u otras personas en general, o para el propio animal.

Artículo 108-B. Se permitirá la presencia de ejemplares caninos en los ascensores de edificios públicos y privados que, como guías acompañen a su propietario o tenedor. Para los demás ejemplares, será deber de la copropiedad reglamentar su permisibilidad. En las zonas comunes de propiedades horizontales o conjuntos residenciales, los ejemplares caninos deberán ir sujetos por medio de trailla, y provistos de bozal si es el caso específico de perros potencialmente peligrosos según las definiciones dadas por la presente ley.

Artículo 108-C. En las vías públicas, en los lugares abiertos al público, y en el transporte público en que sea permitida su estancia, todos los ejemplares caninos deberán ser sujetos por su correspondiente trailla. En el caso de los ejemplares objeto de los artículos 108-E y 108-F de la presente ley, deberán portar además su correspondiente bozal y permiso.

En caso de incumplimiento de las anteriores medidas preventivas, el animal será decomisado por las autoridades de policía, y el propietario será sancionado del siguiente modo: multa de cinco (5) salarios mínimos legales diarios por no portar la trailla; multa de diez (10) salarios mínimos legales diarios por no portar el bozal en el caso de los ejemplares definidos en los artículos 108-E y 108-F y multa de quince (15) salarios mínimos legales diarios por no portar el respectivo permiso en el caso de los ejemplares definidos en los artículos 108-E y 108-F. En caso de concurrencia de las contravenciones, las multas se aplicarán independientemente. Los gastos por la permanencia del animal en las perreras que el

respectivo municipio determine correrán por cuenta de su propietario, el cual podrá retirarlo provisto de los preceptivos bozal y trailla, en un plazo máximo de diez (10) días contados a partir de la fecha de decomiso. Si el propietario no lo retira en el plazo establecido, el ejemplar se declarará en estado de abandono y se podrá proceder a su sacrificio eutanásico.

Artículo 108-D. Queda prohibido dejar las deposiciones fecales de los ejemplares caninos en las vías, parques o lugares públicos. Los propietarios o tenedores de los ejemplares caninos son responsables de recoger convenientemente los excrementos y depositarlos en bolsas de basura domiciliaria, o bien en aquellos lugares que para tal efecto destine la autoridad municipal.

Parágrafo. Los propietarios o tenedores de ejemplares caninos que no recojan los excrementos en los lugares señalados en el inciso anterior, tendrán como sanción impuesta por la autoridad municipal competente, multa de cinco (5) salarios mínimos diarios legales vigentes o sanción de uno (1) a cinco (5) fines de semana de trabajo comunitario consistente en limpieza de los lugares que la respectiva alcaldía municipal defina. En caso de renuencia, se impondrá arresto inmutable de tres (3) a cinco (5) días: la autoridad municipal procederá a trasladar el caso a la autoridad competente para conocer el caso y aplicar la sanción respectiva.

Artículo 108-E. Dado su alto nivel de peligrosidad, se prohíbe la importación de ejemplares caninos de las razas Staffordshire terrier, American Staffordshire terrier, Pit Bull Terrier, American Pit Bull Terrier, o de caninos producto de cruces o híbridos de estas razas, así como el establecimiento de centros de crianza de esta clase de ejemplares caninos en el territorio nacional.

Artículo 108-F. *Ejemplares caninos potencialmente peligrosos.* Se considerarán perros potencialmente peligrosos aquellos que presenten una o más de las siguientes características:

- a) Perros que han tenido episodios de agresiones a personas u otros perros;
- b) Perros que han sido adiestrados para el ataque y la defensa;
- c) Perros que pertenecen a una de las siguientes razas o a sus cruces o híbridos: American Staffordshire Terrier, Bullmastiff, Dóberman, Dogo Argentino, Dogo de Burdeos, Fila Brasileiro, Mastín Napolitano, Pit Bull Terrier, American Pit Bull Terrier, De presa canario, Rottweiler, Staffordshire Terrier, Tosa Japonés.

El propietario de un perro potencialmente peligroso asume la posición de garante de los riesgos que se puedan ocasionar por la

sola tenencia de estos animales y por los perjuicios y las molestias que ocasione a las personas, a las cosas, a las vías y espacios públicos y al medio natural en general.

Artículo 108-G. Los menores de edad no pueden ser propietarios de los ejemplares caninos señalados en los artículos 108-E y 108-F del presente capítulo.

Artículo 108-H. Los menores de edad no podrán ser tenedores de los ejemplares de que tratan los artículos 108-E y 108-F del presente capítulo en las vías públicas, lugares abiertos al público y en las zonas comunes de edificios o conjuntos residenciales.

Igual restricción recae frente a personas que se encuentren en estado de embriaguez, bajo el influjo de sustancias psicoactivas, o presenten limitaciones físicas.

En caso de incumplimiento, las autoridades de policía delegadas procederán al decomiso del ejemplar, y se impondrá como sanción a su propietario por parte de las autoridades municipales delegadas, multa de cinco (5) salarios mínimos diarios legales vigentes, y el incidente se anotará en el respectivo registro del animal. El animal se depositará en las perreras que los municipios determinen. Su propietario contará con un plazo máximo de diez (10) días contados a partir de la fecha de decomiso para retirarlo provisto del preceptivo bozal y trailla, una vez cancelada la multa impuesta. Los gastos que genere la estancia del animal en las perreras irán a cargo del propietario. Si el propietario no lo retira en el plazo establecido, se declarará al animal en estado de abandono y se podrá proceder a su sacrificio eutanásico.

Parágrafo. En el caso de las personas que presenten limitaciones físicas, se exceptuarán los ejemplares caninos que sirvan como perros guías.

Artículo 108-I. *Registro de los ejemplares potencialmente peligrosos.* Todos los ejemplares caninos que pertenezcan a la categoría establecida en los artículos 108-E y 108-F de este capítulo, deben ser registrados en el Censo de Perros Potencialmente Peligrosos que se establecerá en las alcaldías municipales, para obtener el respectivo permiso.

En este registro debe constar necesariamente:

- a) Nombre del ejemplar canino;
- b) Identificación y lugar de ubicación de su propietario;

c) Una descripción que contemple las características fenotípicas del ejemplar que hagan posible su identificación;

d) El lugar habitual de residencia del animal, especificando si está destinado a convivir con los seres humanos o si será destinado a la guarda, protección u otra tarea específica.

Para proceder al registro del animal, su propietario debe aportar póliza de responsabilidad civil extracontractual suscrita por su propietario, la que cubrirá la indemnización de los perjuicios patrimoniales que dichos ejemplares ocasionen a personas, cosas, o demás animales; así como el registro de vacunas del ejemplar, y certificado de sanidad vigente, expedido por la secretaría de salud del municipio.

Será obligatorio renovar el registro anualmente, para lo cual se deberán acreditar los requisitos establecidos para la primera vez.

En este registro se anotarán también las multas o sanciones que tengan lugar, y los incidentes de ataque en que se involucre el animal.

Una vez registrado el ejemplar, la autoridad municipal delegada expedirá el respectivo permiso para poseer esta clase de perros. Este permiso podrá ser requerido en cualquier momento por las autoridades de policía respectivas.

Parágrafo 1°. Quien posea animales pertenecientes a esta categoría contará con un plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para proceder al registro del ejemplar en el Censo de Perros Potencialmente Peligrosos de su respectivo municipio.

Parágrafo 2°. El propietario que se abstenga de adquirir la póliza de responsabilidad civil extracontractual, acarreará con todos los gastos para indemnizar integralmente al (los) afectado (s) por los perjuicios que ocasione el ejemplar, sin perjuicio de las sanciones que establezca la ley.

Artículo 108-J. Las instalaciones que alberguen a los ejemplares objeto de los artículos 108-E y 108-F del presente capítulo, deben tener las siguientes características: las paredes y vallas deben ser suficientemente altas y consistentes y deben estar fijadas a fin de soportar el peso y la presión del animal; las puertas de las instalaciones deben ser tan resistentes y efectivas como el resto del contorno y deben diseñarse para evitar que los animales puedan desencajar o abrir ellos mismos los mecanismos de seguridad: el recinto debe estar convenientemente señalizado con la advertencia

de que hay un perro peligroso en este sitio.

En caso de incumplimiento con esta medida preventiva, el animal será decomisado por las autoridades de policía, y el propietario será sancionado por las autoridades municipales delegadas, con multa de hasta un (1) salario mínimo mensual. Los gastos que por la permanencia del animal en las perreras que el respectivo municipio determine correrán por cuenta de su propietario, el cual podrá retirarlo provisto del preceptivo bozal y trailla una vez demuestre que las instalaciones en que se mantendrá al animal cumplen con las normas de seguridad establecidas en el presente artículo. En todo caso la permanencia del ejemplar en las perreras no podrá exceder de quince (15) días contados a partir de la fecha de decomiso; si el propietario no lo retira en este plazo, se declarará al animal en estado de abandono, y se podrá proceder a su sacrificio eutanásico.

Artículo 108-K. Toda compra, venta, traspaso, donación o cualquier cesión del derecho de propiedad sobre el ejemplar canino clasificado como potencialmente peligroso deberá anotarse en su registro del Censo de Perros Potencialmente Peligrosos, y en caso de cambio de municipalidad del ejemplar se deberá inscribir nuevamente en donde se ubique su nuevo lugar de residencia, aportando copia del registro anterior.

Artículo 108-L. Si un perro potencialmente peligroso ataca a otra mascota, su propietario será sancionado por la autoridad municipal competente con multa hasta de dos (2) salarios mínimos mensuales y estará obligado a pagar por todos los daños causados a la mascota. Si el perro es reincidente se procederá al decomiso y sacrificio eutanásico del animal por parte de las autoridades que las alcaldías municipales designen para tal fin.

Artículo 108-M. Si un perro potencialmente peligroso ataca a una persona infligiéndole lesiones permanentes de cualquier tipo, se procederá al decomiso y sacrificio eutanásico del animal por parte de las autoridades que las alcaldías municipales designen para tal fin.

Artículo 108-N. Las peleas de ejemplares caninos como espectáculo quedan prohibidas en todo el territorio nacional.

Las personas que organicen, promuevan o difundan las peleas de ejemplares caninos como espectáculo tendrán como sanción impuesta por las autoridades municipales delegadas, multa de cinco (5) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de la responsabilidad penal que contempla la Ley 84 de 1989 sobre actos de crueldad hacia animales.

Los ejemplares caninos que sean utilizados en este tipo de actividad, serán decomisados por las autoridades de policía delegadas, y se les aplicará la eutanasia.

Artículo 108-O. Se prohíben en todo el territorio nacional las asociaciones caninas orientadas al entrenamiento de ejemplares para su participación en peleas de perros como espectáculos, para la agresión a las personas, a las cosas u otros animales.

Las personas que organicen, promuevan o difundan este tipo de asociaciones tendrán como sanción impuesta por las autoridades municipales delegadas, multa de cinco (5) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de la responsabilidad penal que contempla la Ley 84 de 1989 sobre actos de crueldad hacia animales.

Artículo 108-P. Las autoridades municipales promoverán el remate, la adjudicación o la adopción de los animales decomisados a terceras personas, siempre y cuando éstos no representen perjuicio para la comunidad. Una vez vencido el término para retirar el animal por su dueño, éste se prorrogará automáticamente por cinco (5) días más para dar cumplimiento a lo señalado en este artículo. En todo caso el nuevo propietario deberá pagar los gastos de permanencia del animal en las perreras y proceder al cumplimiento de los demás requisitos de ley para la tenencia de perros”.

Artículo 3°. Se autoriza a los municipios para definir las tarifas que se cobrarán a los propietarios por efectos del registro en el Censo de Perros Potencialmente Peligrosos, la expedición del permiso correspondiente, así como las condiciones por las cuales se suspenda o cancele el permiso para poseer ejemplares caninos potencialmente peligrosos.

Artículo 4°. Los concejos distritales y municipales, mediante acuerdos regularán o prohibirán el ingreso de perros y gatos a las zonas de juego infantiles ubicadas en las plazas y parques del área de su jurisdicción.

Artículo 5°. En los conjuntos cerrados, urbanizaciones, edificios con régimen de propiedad horizontal podrá prohibirse la permanencia de ejemplares caninos potencialmente peligrosos a solicitud de cualquiera de los copropietarios o residentes, por decisión mayoritaria de las asambleas o de las juntas directivas de la copropiedad.

Artículo transitorio Primero. Los municipios contarán con un

plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para constituir el Censo de Perros Potencialmente Peligrosos y determinar la forma en que los actuales tenedores de perros pertenecientes a esta categoría deberán cumplir con la obligación de inscripción en el censo, y el mecanismo de comunicación de las altas, bajas e incidentes a registrar, así como los mecanismos para sistematizar la información.

Artículo transitorio Segundo. La póliza de responsabilidad civil extracontractual que se debe aportar para el registro de los ejemplares caninos potencialmente peligrosos se exigirá a partir del momento en que las aseguradoras las establezcan.

Mientras se crea el cubrimiento a este riesgo, los propietarios o tenedores de los ejemplares caninos detallados en los artículos 108-E y 108-F, responderán por los daños y perjuicios que ocasione el animal, con su propio peculio.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

III. LA DEMANDA

1. Trámite procesal

Mediante Auto del 29 de enero de 2003, el Despacho del suscrito magistrado sustanciador inadmitió la demanda formulada en los siguientes numerales del libelo: a) 4.1; b) 4.2; c) 5.1.2; d) 5.1.3 (correspondiente al cargo que figura en el folio 14 de la demanda); e) 5.2.1; f) 5.2.2; g) 5.2.3; h) 5.2.6; i) 5.2.6; j) 5.2.7; K) 5.2.9; l) 5.2.11.

Transcurridos tres días desde la notificación del auto inadmisorio, el demandante no procedió a corregir la demanda. En consecuencia, mediante Auto del 10 de febrero de la misma anualidad, el Despacho del magistrado sustanciador rechazó la demanda en los numerales anteriormente citados.

2. Contenido de los cargos admitidos

Los cargos de la demanda que fueron admitidos, luego del trámite procesal anotado, son los siguientes.

a) Cargo 5.1.1.

En opinión del actor, la Ley 746 debe ser declarada inexecutable en su totalidad por falta de unidad de materia. En efecto, señala que la Ley acusada pretende adicionar un capítulo nuevo del Código Nacional de Policía, cuando es un hecho que tal código no existe. Para explicarlo, el demandante dice que el

Decreto 1355 de 1970, “*Por el cual se dictan normas sobre policía*”, así como el Decreto ley 522 de 1971 son normas de policía pero no son ningún Código.

b) Cargo 5.1.3 (correspondiente al cargo que figura a folio 11 de la demanda)

El actor solicita la inconstitucionalidad de los artículos 108-E, y las referencias a los perros “*altamente peligrosos*” contenidas en los artículos 108-C, 108-G, 108-H; artículo 108-I; artículo 108-J y transitorio 2º.

Adicionalmente, solicita la declaratoria de inexecutable de las regulaciones referentes a “*Todo tipo de perros*” contenidas en los artículos 1º, artículo 2º (Artículo 108-A, 108-B, salvo la parte que dice “*..y provistos de bozal si es el caso de perros potencialmente peligrosos.*”, 108-C, salvo en la parte que dice “*...En los casos de los ejemplares objeto de los artículos 108-F (perros potencialmente peligrosos)... de la presente ley, deberán portar además de su correspondiente bozal y permiso (...) multa de diez (10) salarios mínimos legales diarios por no portar el bozal en el caso de los ejemplares definidos en los artículos 108-E y ... y multa de quince (15) salarios mínimos legales diarios por no portar el respectivo permiso en el caso de los ejemplares definidos en los artículos ...108-F (...)*”; 108-D; 108-O; 108-P y artículo 4º de la Ley 746 de 2002, porque, en su opinión, tales normas también contradicen el principio de unidad de materia legislativa.

En efecto, dice que dichos artículos regulan aspectos relacionados con perros “*altamente peligrosos*” y con otras razas de perros que la ley *no* cataloga como peligrosos, mientras que el título de la Ley se refiere exclusivamente a los “*perros potencialmente peligrosos*”. Así, recalca, el carácter taxativo del título no compagina con el contenido de los artículos acusados.

c) Cargo 5.2.4.

En opinión del actor, el artículo 108-G debe ser declarado inexecutable parcialmente porque restringe arbitrariamente el derecho de propiedad de los menores de edad. Encuentra que el ejercicio del derecho a la propiedad puede ser sometido a restricciones pero no el derecho en sí, cosa que hace el artículo demandado. Agrega que la atención especial que merecen los menores de edad se refleja en múltiples aspectos, uno de los cuales es la titularidad del derecho de propiedad. La sociedad tiene el deber de proteger al niño y de garantizar su desarrollo armónico e integral, lo cual permite concluir que la restricción contenida en la norma acusada es abiertamente contraria a sus derechos.

d) Cargo 5.2.8.

El actor considera que la Ley 746 viola el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, porque al adicionarse a un código inexistente, como lo es, en su parecer, el Código Nacional de Policía, la norma acusada presenta un vacío legal evidente en materias

fundamentales para el debido proceso como el procedimiento para ser investigado y juzgado por la contravención a las normas sobre tenencia de perros, el procedimiento aplicable, las notificaciones, los emplazamientos, las pruebas, las audiencias los intervinientes, etc.

e) Cargo 5.2.10

El demandante funda la inconstitucionalidad del artículo 3° de la Ley 746 en que éste autoriza a los municipios para fijar tarifas destinadas al registro de los perros potencialmente peligrosos y a la expedición de los permisos correspondientes, pero no estableció ni el hecho generador ni la base de liquidación de dicho tributo. Tampoco señaló la Ley el sistema y método para la fijación de las tarifas.

Agrega que la creación y determinación del tributo referido corresponde hacerla al órgano de representación popular –el congreso- y no una entidad territorial; de allí la inconstitucionalidad de la norma.

f) Cargo 5.2.12

Para el actor, la elaboración de un registro canino no tiene ninguna utilidad policiva, ya que en nada protege a los propietarios o a terceras personas el hecho de que haya inscripción en un registro. En opinión del actor, la inscripción no va a evitar que el perro muerda a alguien.

Adicionalmente, dice que el registro canino es una violación abierta de la intimidad de la persona del propietario (artículo 15 C.P.) al verse éste obligado a reportarle a las autoridades toda su información personal y sus eventuales traslados de domicilio, el derecho a la libertad irrestricta de circulación consagrada en el artículo 24 de la Constitución Política, atacando de esta manera el libre desarrollo de la personalidad. Agrega que el tema del registro canino aborda asuntos de naturaleza civil y no exclusivamente policiva, cual era la intención original de la norma.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

Dentro del término procesal establecido, intervino el Ministerio de Justicia y del Derecho a través de la abogada Ana Lucía Gutiérrez Guingue, quien solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de la Ley demandada.

Respecto al cargo por supuesta falta de unidad de materia, dice que la norma tiene una evidente relación con la materia tratada en el texto, toda vez que si bien trata de diferentes clases de perros, y no otra especie de animales, todos se encuentran dentro del mismo género y especie. Por consiguiente, las normas acusadas que no se refieren a “perros potencialmente peligrosos”, mantienen una unidad de materia con el título de la ley, y no hay transgresión del artículo

158 de la Carta Política. Considera que el concepto de unidad de materia a que se refiere el artículo constitucional en mención no puede entenderse dentro de un sentido estricto 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.

En lo que se refiere a la vulneración del artículo 29 de la Constitución, referente al debido proceso, considera que la ley demandada lo respeta, por cuanto la normatividad vigente sobre materia policiva define todo lo que tiene que ver con este asunto, para así lograr la satisfacción de los intereses y derechos puestos en discusión.

Respecto al cargo formulado contra el artículo 3 de la Ley, que gira en torno a la supuesta autorización de tarifas municipales de un tributo sin que se defina legalmente el sistema y el método para hacerlo, el Ministerio considera que el legislador no establece en el aparte demandado una delegación ilimitada a la autoridad en materia de determinación de tarifas por los conceptos mencionados. Encontró que, por el contrario, delimita su alcance a través de las pautas que necesariamente deben ser observadas por los municipios.

El Ministerio concluye diciendo que queda sin sustento lo aseverado por el actor en relación con la inutilidad e inconstitucionalidad de la normatividad acusada, ya que la tenencia de animales domésticos o potencialmente peligrosos se relaciona estrechamente con el ejercicio de los derechos fundamentales objeto de protección, específicamente con los derechos relacionados con el libre desarrollo de la personalidad, y la intimidad personal y familiar. Dijo que el hecho de que el legislador haya querido regular mediante una ley la tenencia y registro de los perros potencialmente peligrosos, obedece a la obligación del Estado de proteger la vida, la integridad personal y la seguridad de las personas.

2. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

En representación del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, intervino en el proceso el ciudadano Camilo Ramírez Baquero, para defender la exequibilidad de una de las disposiciones acusadas.

Manifiesta el interviniente que aun cuando el demandante pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 3° de la ley demandada, pasa por alto que ella contiene también la autorización para fijar reglas aplicables a la suspensión y cancelación del registro canino, y no realiza cargo alguno a este respecto en la demanda. Por lo tanto, los comentarios del Instituto se limitaron al cargo propuesto en relación con la autorización a los municipios para fijar las tarifas del registro canino.

Consideró que de la norma acusada se verifica que la exacción cuyo cobro se autoriza a las autoridades municipales, tiene su origen en la realización del registro en el censo canino creado por la ley, es decir que se trata de un cargo vinculado con la realización de una actividad del Estado. En opinión del

Instituto, se trata de una tasa con carácter municipal, en la medida que se trata de la recuperación del costo por la actividad del municipio dirigida al mantenimiento del censo canino y la expedición del permiso de posesión de ejemplares potencialmente peligrosos.

Indicó que la disposición expresamente autoriza a los municipios para definir las tarifas que se cobrarán a los propietarios por efectos del registro en el censo de perros potencialmente peligrosos y la expedición del registro de posesión de tales ejemplares. En su criterio, la norma no indica expresamente los elementos del tributo, ni tampoco el sistema y método para fijar la tarifa. Sin embargo, al interpretar la norma, encuentra que el sujeto activo son los municipios encargados del censo canino, el pasivo los obligados a efectuar tal registro, y el hecho generador es la realización del registro y la obtención del permiso de posesión indicado.

Por otra parte, a pesar de que la disposición no indica nada respecto de la base gravable y la tarifa, esto no representa una violación constitucional, en la medida en que la norma establece que la tarifa es para el registro en el censo y la obtención del registro correspondiente, indicando así que su finalidad es la recuperación del costo atinente a dicha actividad municipal.

Encontró el Instituto que la disposición sí permite inferir los elementos del tributo, y contiene los principios para que las autoridades municipales puedan fijar la tarifa correspondiente, por lo que no hay violación del artículo 338 constitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 1, 2 (parcial), y 3, así como los artículos transitorios primero y segundo de la Ley 746 de 2002, únicamente por los motivos expuestos en el concepto presentado.

En concepto del Procurador, las normas cuestionadas sobre la regulación de la tenencia y registro de perros consultan el principio de la unidad de materia, y en tal virtud, se encuentran ajustadas al ordenamiento superior por dicho aspecto. No se vulneran entonces los artículos 158 y 169 de la Carta Política. En efecto, considera que el objetivo de la Ley está definido en el artículo 1º, y es regular la tenencia de cualquier clase de perros, con el fin de proteger, entre otros bienes, la integridad de las personas, que puede verse amenazada por todos ellos, y principalmente por los considerados altamente peligrosos.

En lo que concierne al artículo 2º de la ley demandada, considera que éste adiciona un capítulo nuevo al Código Nacional de Policía, constituido por los Decretos 1355 de 1970 y 522 de 1971. Por tanto no hay vulneración al artículo 158 de la Carta Política, que consagra el principio de la unidad de materia, puesto que los mencionados Decretos cumplen el requisito señalado por la Corte Constitucional según el cual, el cuerpo normativo debe tratar una materia

determinada en forma completa, integral y sistemática, para que sea considerado como Decreto.

Indica, como muestra de esto, el hecho de que no obstante la ley demandada regula la tenencia de perros, ordena adicionar al Código Nacional de Policía precisamente las normas relacionadas con las contravenciones especiales con respecto a la tenencia de ejemplares caninos. Concluye que el artículo 2º de la Ley 706 no vulnera el principio de unidad de materia, ni viola el derecho al debido proceso, por cuanto la norma que adiciona no es inexistente como lo afirmó.

Respecto al artículo 3º demandado, dijo que las tarifas que se cobrarán a los propietarios por efectos del registro en el Censo de Perros Potencialmente Peligrosos pueden ser definidas por los municipios a través de acuerdos expedidos por los concejos municipales y, en virtud de ello, la disposición acusada no vulnera el artículo 338 de la Carta Política.

Considera que el artículo 108-G del capítulo XIII del nuevo Código Nacional de Policía no vulnera lo dispuesto en los artículos 44 y 58 de la Constitución Política, sino que por el contrario, a través de éste el legislador busca proteger el derecho a la vida y a la integridad física de los niños, sin que pueda considerarse que con tal limitación se les está vulnerando el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 58 constitucional. Llega a tal conclusión al tener en cuenta que los perros a que se refieren los artículos 108-E y 108-F corresponden a los considerados como de alto nivel de peligrosidad y potencialmente peligrosos, y que el objeto de la Ley 746 es regular la tenencia de los citados animales.

Por último, estimó que el registro de perros contemplado en el capítulo XIII del Nuevo Código Nacional de Policía, a que hace alusión el artículo 2º de la Ley 746, lo mismo que los artículos 3º y primero transitorio, no vulneran los artículos 13, 15, 24 y 209 de la Constitución Política. Esto, en razón a que las normas relacionadas con el registro de perros potencialmente peligrosos no vulneran el principio de igualdad, puesto que el registro es sólo un instrumento de control de los perros considerados potencialmente peligrosos. No encontró el señor Procurador que el artículo demandado vulnerara el derecho a la intimidad consagrado en el artículo 15 de la Carta Política, pues son los datos mínimos que se deben suministrar para poder ejercer el control que se pretende con el registro. Tampoco consideró que se viole el derecho a la igualdad de los propietarios de perros potencialmente peligrosos al exigírseles el registro de estos, por cuanto uno de los fines de la ley demandada es el control de aquellos ejemplares que puedan atentar contra la integridad de las personas. Tampoco hay vulneración al derecho al libre desarrollo de la personalidad porque en ningún momento, con el registro de perros potencialmente peligrosos, se está prohibiendo la tenencia de los ejemplares caninos, simplemente con él se está ejerciendo su control.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad de los artículos demandados, ya que éstos hacen parte de una ley de la República.

2. Precisión metodológica

Teniendo en cuenta la estructura de la demanda, esta Corporación adelantará el estudio de las normas acusadas mediante el análisis de cada uno de los cargos expuestos. En este entendido, la Sala no procederá por artículos sino por cargos, de conformidad con la enumeración hecha por el propio actor.

3. Cargos 5.1.1. y 5.2.8., el problema de la unidad de materia y la existencia del Código Nacional de Policía

El actor afirma que el cargo por violación al principio de unidad de materia se dirige contra la totalidad de la Ley 746 de 2002 porque, a su juicio, dicha normatividad adiciona al Código Nacional de Policía un capítulo nuevo, a sabiendas que dicho Código Nacional de Policía no existe.

Para proceder con el análisis correspondiente debe aclararse, como primera medida, que la adición al Código Nacional de Policía se encuentra dispuesta en el artículo 2º de la Ley 746, no en todo el texto de esa normatividad. Por tal razón, habrá de entenderse que el cargo aquí mencionado sólo se dirige contra dicho artículo.

En segundo lugar, esta Corte encuentra que existe una disconformidad conceptual entre la noción de ‘unidad de materia’ esbozada por la jurisprudencia con la que sirve de base al cargo del actor, pues la deficiencia denunciada en el libelo no encaja como violación de aquél principio constitucional. En síntesis, el actor dice que se viola el principio de unidad de materia porque la norma modifica una disposición inexistente. No obstante, no es éste el defecto por el cual la norma podría considerarse contraria a tal principio.

A grandes rasgos –porque el tema será objeto de análisis más amplio en un punto posterior de este fallo- el principio de unidad de materia hace referencia a la coherencia, al sincretismo conceptual, causal y teleológico que debe existir en el texto de toda ley. El fin del principio de unidad de materia, expresado normativamente en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y en el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), es la existencia de una unidad razonable entre las partes y el todo de las leyes que se expidan en la República.

Entendido de esta forma, el cargo del demandante no denuncia una verdadera violación al principio de unidad de materia. Su reproche alerta sobre un posible error normativo, una imprecisión del legislador que consiste en hacer

referencia a una norma inexistente, mas no sobre una disconformidad temática en el texto de la Ley 746.

Con todo, esta Sala no encuentra que el cargo formulado por el demandante deba desecharse con el argumento de que se incurrió en un error al señalar el concepto de violación. La indebida alusión al principio de unidad de materia como principio constitucional quebrantado no deriva en la ineptitud del cargo ya que en el fondo de la argumentación subyace la idea de que el legislador ha cometido un error *injurídico* al pretender modificar una norma que no existe, error del cual podrían derivarse consecuencias inconstitucionales como la prevista en el cargo 5.2.8. de la demanda.

En efecto, en el cargo identificado con dicho numeral el actor advierte que la alusión a un Código Nacional de Policía inexistente involucra la violación del debido proceso, dado que no habría sustento procesal para imponer las sanciones por violación al régimen de tenencia de ejemplares caninos peligrosos. Bajo este supuesto, la Corte enfrenta un verdadero problema constitucional que debe evacuarse antes de proseguir con el análisis de los demás cargos y es el determinar si efectivamente existe una imprecisión legislativa que podría derivar en violación de derechos fundamentales.

El artículo 2º de la Ley 746 señala textualmente: *“Adiciónase al Libro 3, Título 4, del Código Nacional de Policía un capítulo nuevo del siguiente tenor...”*.

Atendiendo al cargo de la demanda, la pregunta que surge respecto de este artículo es por la existencia del Código Nacional de Policía; ¿bajo qué ley o decreto fue expedida tal normatividad?

Mediante Ley 16 de 1968 (art. 20) el Congreso de la República confirió facultades extraordinarias al Presidente para:

“Num.13. Expedir normas sobre policía que determinen y reglamenten las materias de su competencia y las contravenciones que sean de conocimiento de los funcionarios de policía en primera y segunda instancia, así como la competencia para conocer de los negocios que se relacionan con los inadaptados a la vida social.

“Igualmente señalará las penas que puedan imponerse por contravenciones de policía y las correspondientes reglas de procedimiento. Para tales efectos, podrá también modificar el Código Penal y definir como contravenciones hechos que hoy se consideran delitos, y como delitos algunos de los que hoy están definidos como contravenciones.”

En ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 16 de 1968, el Presidente de la República dictó el Decreto 1355 de 1970, *“Por el cual se dictan normas sobre policía”*. El Decreto está compuesto por 230 artículos y regula de forma integral el tema del poder de policía del Estado. Su cobertura, tal como lo

establece el artículo 1º, es nacional, al punto que el mismo Decreto reconoce las facultades de las entidades territoriales para dictar sus reglamentos locales en temas específicamente indicados y no regulados por la normatividad nacional (Art. 8º Dec. 1355/70).

La temática del Decreto rige desde las potestades con que se inviste a las autoridades de policía para proteger los derechos de los habitantes del territorio nacional, hasta el listado, tratamiento, punibilidad y procedimiento sancionatorio de las contravenciones nacionales. Incluye cierta regulación para actividades específicas (espectáculos públicos, corridas de toros, prostitución, etc), y reglamenta los límites y potestades de policía en el allanamiento de la propiedad privada y en el empleo de la fuerza pública, entre otras.

La regulación contenida en el Decreto 1355 de 1970 es integral, y trata los aspectos básicos y generales del ejercicio del poder de policía a nivel nacional. Su generalidad proviene del propio texto de la ley habilitante –la Ley 16 del 68- que otorga la potestad al Gobierno de dictar un estatuto omnicompreensivo de la función de policía del Estado (materias de su competencia, régimen de las contravenciones, definición de competencias, punibilidad y procedimiento). ¿Podría considerarse que ésta regulación es el llamado Código Nacional de Policía?

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no toda recopilación normativa puede ser calificada como ‘código’. La Corporación ha establecido una serie de requisitos para que dicho calificativo sea posible. Así, la misma ha sostenido que para que ello pueda ocurrir es indispensable que la compilación normativa constituya un cuerpo dispositivo destinado a regular un tópico de manera sistemática, integral y completa; y que el legislador haya reconocido que tal compilación es ‘código’.

Sobre este particular dijo la Corte:

“...para que un cuerpo normativo pueda ser calificado como un código debe cumplir por lo menos con los dos requisitos siguientes:

“a) Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. Es decir, no cabe pensar que se está en presencia de un código cuando el texto en análisis deja muchos temas sin resolver, o cuando coexisten con él un gran número de normas que se ocupan de la misma materia, sin que en este último caso dicho cuerpo legal disponga que esas normas se consideren parte integrante del mismo;

“b) Que exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código. La Corte ha expresado ya en varias ocasiones (ver supra) que no todas las sistematizaciones normativas constituyen un código. También se han elaborado fórmulas que contribuyen a diferenciar los códigos de los estatutos y de las recopilaciones. Sin

embargo, subsisten aún situaciones en las cuales los criterios diferenciadores no son suficientes para resolver las dudas. Esta Corporación estima que en estos casos se ha de recurrir a la cláusula general de competencia que en materia legislativa contempla la Constitución a favor del Congreso. Esta competencia comprende la de que el Legislativo pueda determinar qué campos legales se reserva, elevándolos a la categoría de códigos, de manera que únicamente él pueda decidir sobre la aprobación, derogación o modificación de leyes determinadas. Dado que los códigos constituyen "una técnica legislativa", como es de aceptación general, es lógico que sea el órgano encargado de dictar las leyes el que precise cuál de éstas configura un código, concluyéndose entonces que en los casos en los que el Congreso no resuelve darle esta calidad a un cuerpo normativo se ha de respetar su voluntad de no hacerlo." (Sentencia C-362-96 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Tal como se desprende del aparte anterior, el Decreto 1355 cumple con el primero de los requisitos mencionados, ya que se trata de una compilación sistemática, completa e integral en la materia. No obstante, quedaría por resolverse si por el hecho de no aparecer expresamente mencionada su calidad de código, éste puede considerarse como tal.

Ciertamente, el encabezado del Decreto 1355 de 1970 es un encabezado escueto que se limita a señalar que por dicho decreto se "dictan normas sobre policía". La palabra 'código' no aparece relacionada en el título, lo cual haría pensar que, incumpliendo con la exigencias del segundo numeral de la jurisprudencia transcrita, el Decreto en mención no podría recibir tal calificación.

No obstante, para la fecha en que la norma fue expedida (1970) no existía aún la jurisprudencia de la Corte Constitucional y, por ende, el legislador extraordinario no tenía por qué manifestar *ex profeso* su intención de expedir un Código Nacional de Policía. La regulación legal era diferente, al punto que la normatividad de que se habla fue expedida por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, posibilidad inadmisibles según la legislación actual, que establece una reserva estricta de ley sobre los códigos (art. 150-10 C.P.).

Así entonces, no es posible aseverar que el Decreto 1355 de 1970 no sea un código por el simple hecho de que la norma haya dejado de reconocerlo. Un análisis más profundo indica que éste es el Código Nacional de Policía vigente y que, a pesar del silencio de su título, es a él al que hace referencia el artículo 2º de la Ley 746 de 2002.

La primera razón para afirmar que estamos en presencia del Código Nacional de Policía es que no existe en el ordenamiento nacional otra compilación general e integral que regule sistemáticamente la materia. Es cierto que a lo largo de estos años se han dictado múltiples disposiciones que modifican o derogan las del Decreto 1355, o incluso establecen normas novedosas sobre el

tema, no obstante lo cual el Decreto 1355/70 no ha perdido su carácter fundacional, general y básico.

También resultaría absurdo que se dijera que ante la posibilidad de que exista otro Código Nacional de Policía, el silencio del Decreto 1355 en proclamarse como dicho Código podría dar lugar a equívocos. Siendo el Decreto 1355 de 1970 una compilación sistemática, general y completa de la materia, no podría pensarse en la existencia de otra que conviviera con ella y tuviera la misma generalidad. Esto, aunado al hecho de que desde 1970 no se expide en el país una legislación integral en materia de policía, permite deducir que cuando la ley hace referencia a ese Código, se refiere al Decreto 1355.

En concordancia con la legislación anterior, la tradición jurídica del país ha asumido que el Decreto 1355 de 1970 es el Código de Policía que rige a la Nación.

El propio legislador, en más de una ocasión, se ha referido al Decreto 1355 como al Código Nacional de Policía, tal como se observa en los siguientes ejemplos.

a) La Ley 365 de 1997 *“por la cual se establecen normas tendientes a combatir la delincuencia organizada y se dictan otras disposiciones”* dispone en su artículo 18 que *“El que destine ilícitamente bien mueble o inmueble para que en él se elabore, almacene o transporte, venda o use alguna de las drogas a que se refiere el artículo 32 y/o autorice o tolere en ellos tal destinación incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 124 y 125 del Decreto-ley 522 de 1971 (artículo 208, ordinal 5º y 214, ordinal 3º del Código Nacional de Policía)”*.

Aunque bien podría decirse que la referencia de esta norma es al Código Nacional de Policía y no al Decreto 1355 de 1970, la nomenclatura del Decreto 1355 no deja lugar a equívocos, pues los artículos 208, ordinal 5º y 214, ordinal 3º coinciden con la regulación de las sancionatorias que pueden imponerse a los dueños de los establecimientos en donde se cometan las conductas descritas en el artículo 18.

b) La misma reflexión anterior opera para la Ley 30 de 1986 *“por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones”*.

El artículo 34 de la Ley 30 dispone: *“El que destine ilícitamente bien mueble, inmueble, para que en él se elabore, almacene, transporte, venda o use algunas de las drogas a que se refiere el artículo 32 y/o autorice o tolere en ellos tal destinación incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años y multa en cuantía de diez (10) a ochocientos (800) salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 124 y 125 del Decreto- ley 522 de 1971 (artículo 208, ordinal 5o. y 214, ordinal 3º del Código Nacional de*

Policía. Si la cantidad de droga no excede de mil (1000) gramos de marihuana, trescientos (300) gramos de hachís, cien (100) gramos de cocaína o de sustancia estupefacientes a base de cocaína o doscientos (200) gramos de metacualona, la pena será de uno (1) a tres (3) años de prisión y multa en cuantía de dos (2) a cien (100) salarios mínimos mensuales.”

c) La Ley 232 de 1995, “por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”, dice en su artículo 6° que se deroga el artículo 117 del Código Nacional de Policía, el cual, para el legislador, es el contenido en el Decreto 1355 de 1970. Establece la norma:

“Artículo 6° La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el artículo 117 del Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970), las disposiciones que autoricen o establezcan permisos o licencias de funcionamiento para los establecimientos de comercio y las demás que le sean contrarias”.
(Subrayas fuera del original)

Al igual que el legislador, la Corte Constitucional ha aceptado que el Decreto 1355 de 1970 es el Código Nacional de Policía.

a) En Sentencia C-110 de 2000 la Corte declaró inexecutable el numeral primero del artículo 204 del Decreto 1355 de 1970, advirtiendo en su parte resolutive que se trataba del mismo Código Nacional de Policía. Esto sin contar las múltiples alusiones que a dicho código hizo en la parte considerativa del fallo.

b) En la Sentencia C-087 de 2000 la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente: “Por otra parte, se observa por la Corte que aún si se considerara que las disposiciones acusadas son normas incompletas, ellas no pueden complementarse con ordenanzas, acuerdos, u otra clase de disposiciones administrativas locales, pues normas como el precepto objeto de análisis en esta providencia, por hacer parte del Código Nacional de Policía, Decreto - Ley 1335 de 1970, sólo pueden ser expedidas mediante normas también de alcance nacional”

c) El mismo reconocimiento se evidencia en las sentencias C-643 de 199 y en la Sentencia C-046 de 2001.

Vistas las razones precedentes, esta Sala encuentra que no existe falencia, defecto o imprecisión legislativa en el artículo 2° de la Ley 746 de 2002 por la cual se hiciera referencia a un estatuto inexistente. De lo dicho se tiene que cuando el legislador hace alusión al Código Nacional de Policía como la norma que debe ser adicionada, se refiere a un código real y vigente.

Una última razón refuerza la posición de la Corte: carecería de todo sentido y, por tanto, iría en contra del principio hermenéutico del “efecto útil” el que se entendiera que la remisión del artículo 2° es un envío a una norma inexistente. De conformidad con el principio de interpretación citado, el juez está llamado

a leer la norma jurídica en el sentido en que produzca efectos, no en el que la haga inane. De considerarse que mediante el artículo 2º de la Ley 746 el legislador hizo alusión a una disposición inexistente, habría que concluir que la misma fue expedida sin pretensiones de efectividad, desenlace incompatible con la noción misma de norma jurídica y, por tanto, con el principio de interpretación mencionado.

Las razones previstas dejan pues sin piso argumentativo el cargo 5.1.1. de la demanda al tiempo que responden al cargo 5.2.8., según el cual la Ley 746 habría vulnerado el artículo 29 de la Constitución porque, al no existir Código Nacional de Policía, no existe procedimiento aplicable para sancionar las faltas contra el régimen consagrado en aquella. Del debate anterior ha quedado claro que sí existe un código al cual remitirse para imponer las sanciones correspondientes y que éste es el Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía), con sus correspondientes modificaciones, entre las cuales se destaca la introducida por el Decreto 522 de 1971.¹

Por tal razón, y únicamente por el cargo analizado en esta parte de la providencia, el artículo 2º de la Ley 746 de 2002 será declarado exequible.

4. Cargo 5.1.3., el principio de unidad de materia

La acusación contenida en el cargo 5.1.3. consiste en afirmar que los apartes señalados establecen regulaciones en materia de tenencia de perros ‘*altamente*’ peligrosos o de perros ‘*no*’ peligrosos, pese a que el título de la Ley 746 de 2002 se refiere únicamente a los perros ‘*potencialmente*’ peligroso. Esta falta de correspondencia entre el título de la ley y el texto de los apartes acusados constituiría, en opinión del actor, violación al principio de unidad de materia.

Tal como se adelantó, el principio de la unidad de materia legislativa propugna la congruencia temática, causal y finalística de la ley. Sus fundamentos normativos son el artículo 158 de la Carta, que exige la familiaridad temática de todo proyecto de ley proscribiendo las disposiciones que no se relacionen con éste; el artículo 169 del mismo Estatuto, que indica que el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido, y el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), que faculta a los presidente de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso a rechazar las disposiciones que no se relacionen con los proyectos de ley sometidos a discusión.

La jurisprudencia de la Corte señala que dicho principio garantiza la coherencia del debate legislativo porque encauza la discusión del Congreso impidiendo que en un proyecto determinado se incluyan disposiciones ajenas a la temática objeto de discusión. Al respecto, la Corte ha expresado que “[e]l principio de unidad de materia (...), contribuye a darle un eje central a los

¹ Decreto 522 de 1971 “Por el cual se restablece la vigencia de algunos artículos del Código Penal, se definen como delitos determinados hechos considerados hoy como contravenciones, se incorporan al Decreto ley 1355 de 4 de agosto de 1970 determinadas contravenciones y se determina su competencia y procedimiento, se modifican y derogan algunas de las disposiciones de dicho Decreto, se deroga el Decreto-Ley 1118 de 15 de julio de 1970 y se dictan otras disposiciones.”

*diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos.”*²

La preservación de este principio refuerza otro de no menor importancia: el principio de seguridad jurídica. De este modo se garantiza que la regulación de un tema se haga de forma consolidada bajo una misma ley, evitando con ello la dispersión normativa y la incertidumbre consecuente del operador jurídico. Es esta la razón por la cual la Corte ha dicho:

“las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley, deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas entre sí, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular.” (Sentencia C-1185 de 2000 MM.PP. Vladimiro Naranjo Mesa, Carlos Gaviria Díaz)

Pese a su importancia en la preservación de la seguridad jurídica y dada su relevancia en el proceso de formación de las leyes, la Corte Constitucional ha reconocido que el principio de unidad de materia no puede imponerse como una camisa de fuerza al legislador. La Corporación ha dicho que la garantía del debate democrático se vería obstaculizada si se diera aplicación inflexible a la restricción impuesta por la unidad de materia, ya que la actividad legislativa requiere de elasticidad suficiente para regular temáticas que pueden ofrecer múltiples ramificaciones. De no ser así, el Congreso se vería obligado a intensificar la sectorización temática de las leyes, dificultando el tratamiento y entendimiento de los diferentes tópicos legislativos.³ De allí que la Corte dijera 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.”*⁴

En vista de que dicho principio ostenta cierta maleabilidad, la Corte considera que la conexidad debe interpretarse en sentido amplio. De allí que la misma pueda abordarse desde su relación causal, teleológica, temática o sistemática. Para la Corte, dicha conexidad debe predicarse respecto del núcleo temático de la ley, núcleo que se entiende como la columna vertebral de cuyo contenido se predica la familiaridad de los elementos integrantes.

De lo anterior se deduce que no cualquier disconformidad entre el núcleo temático de la ley y sus contenidos particulares puede tildarse de violatoria del principio de unidad de materia; *“solamente aquellos apartes, segmentos o*

² Sentencia C-025 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

³ Cfr. Sentencia C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁴ Sentencia C-025/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”⁵. Para subrayarlo, sólo cuando “el vínculo invocado es apenas subjetivo o si, pese a cualquier esfuerzo dialéctico, aparece como indudable la diversidad de las materias tratadas en la ley respecto del conjunto normativo que integra. Así acontece con los denominados “micos” o proposiciones normativas artificialmente agregadas a un estatuto con el que no guardan la más mínima relación.”⁶

Lo anterior también implica que el principio de unidad de materia “*no impone que la ley se ocupe únicamente de núcleos temáticos pues también puede desarrollar temas conexos siempre que esa conexidad se advierta con un criterio objetivo y razonable.*”⁷

Descendiendo al caso concreto, corresponde a la Corte determinar si el contenido de los artículos demandados se encuentra en conexidad con el núcleo temático de la Ley 746 de 2002. Según lo advierte la Corte, para dichos efectos es indispensable determinar cuál es el núcleo temático de Ley 746:

“...resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”. Sentencia C-501 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño)

De conformidad con el título de la disposición, la Ley 746 estaría diseñada para regular la tenencia de perros potencialmente peligrosos. Así, en principio, podría pensarse que esta ley sólo se limita a regular la tenencia de perros cuya raza podría generar riesgo a la comunidad. No obstante, otros elementos de juicio permiten llegar a una conclusión distinta.

El artículo 1º de la Ley 746, al definir el objeto y ámbito de aplicación de la respectiva ley, señala que su finalidad es “*regular la tenencia de ejemplares caninos en las zonas urbanas y rurales del territorio nacional, con el fin de proteger la integridad de las personas, la salubridad pública y el bienestar*

⁵ Sentencia C-025/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁶ Sentencia C-390/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

⁷ Sentencia C-995 de 2001 ;M.P. Jaime Córdoba Triviño

del propio ejemplar canino”. Aunque el título de la ley hace referencia a los perros potencialmente peligrosos, la cobertura definida por el artículo primero se extiende a toda clase de perros en cuanto a su tenencia en zonas urbanas y rurales.

Dicha extensión tiene un fundamento histórico y es la voluntad expresa de los ponentes del proyecto de ley de no limitarse a regular aspectos relacionados con razas caninas potencialmente peligrosas, sino de extender la regulación a otros aspectos vinculados con la tenencia de todas las razas de perros.

En efecto, pese a que el proyecto original, presentado por el Representante a la Cámara Jorge Gerlein Echeverría, se limitaba a regular y restringir la posesión ejemplares caninos de razas de reconocida peligrosidad, en el informe de ponencia para segundo debate ante dicha Cámara el proyecto modificó su rumbo. Los ponentes manifestaron su voluntad de ampliar el espectro de la regulación a la tenencia de perros de todas las razas, tal como se lee en el capítulo quinto acerca de los comentarios al pliego de modificaciones:

“a) Se adiciona al código Nacional de Policía un capítulo nuevo, que establece las contravenciones especiales con respecto a la tenencia de ejemplares caninos, con el fin de disponer no solo las prohibiciones con respecto a los perros de razas consideradas peligrosas, sino también establecer una norma común a seguir por todos los propietarios de perros.

“b) Dentro de las disposiciones generales, se ha incluido un artículo que ha sido objeto de gran interés por parte de la ciudadanía, y se refiere a la disposición de los excrementos de las mascotas en lugares públicos como plazas y partes. Atendiendo las solicitudes ciudadanas, se ha dispuesto que los propietarios deben recoger los excrementos que generen sus mascotas, y se ha establecido como sanción por desacato a esta norma, la obligación de prestar hasta cinco fines de semana de trabajo comunitario realizando labores de limpieza en los lugares que defina la respectiva alcaldía municipal;

“(…)

“k) En el artículo 108-D se estableció una multa de diez salarios mínimos diarios vigentes para los propietarios o tenedores de perros que no recojan los desechos generados por estos animales en los lugares públicos, además de la sanción de uno a cinco fines de semana de trabajo comunitario en labores de limpieza establecida en el artículo.”

Igualmente, en la ponencia para primer debate ante el Senado de la República, el senador ponente, Camilo Orlando Rodríguez, reconoció que aunque el proyecto *“se centra en la tenencia y el registro de los perros considerados como potencialmente peligrosos, debido a la problemática social que representan y a los episodios cada vez más frecuentes de ataques a personas*

por parte de este tipo de canes”, de dichas circunstancias se desprende, “la necesidad jurídica de unificar y armonizar la regulación existente sobre el manejo y tenencia de perros en todo el territorio nacional, mediante una ley de la República que dicte las directrices en la materia. De esta manera, el actual proyecto viene a llenar un vacío jurídico y responde a su vez a una necesidad sentida de parte de los ciudadanos, razones poderosas que el legislador no puede desconocer en ningún momento.”

En el pliego de modificaciones, el ponente propuso la inclusión de normas que tienen que ver con el manejo de todos los ejemplares caninos y algunas otras específicamente diseñadas para el manejo de ejemplares de reconocida peligrosidad.

De los anteriores extractos se deduce que la intención del legislador al aprobar la Ley 746 de 2002 no fue, exclusivamente, la de regular la tenencia de perros potencialmente peligrosos, sino la de establecer, conexo con dicho tema y a propósito de las medidas policivas pertinentes al respecto, normas generales sobre el manejo de todas las razas caninas. Por ello puede afirmarse que aunque el énfasis de cierta parte de las normas que conforman la Ley 746 de 2002 se enfoca al manejo de razas peligrosas, el núcleo temático de la ley no se limita a ese aspecto concreto de la cinología.

Por lo anterior, esta Sala concluye que el núcleo temático de la Ley 746 incluye, en lo que tiene que ver con las medidas policivas para el control de su tenencia, tanto a las razas caninas altamente peligrosas como a las que no lo son. El énfasis de la ley, reflejado en la regulación minuciosa de la tenencia de perros peligrosos, no impide que el legislador regule otros aspectos relacionados con el cuidado general de los canes. No puede negarse, por tanto, que entre uno y otro existe una conexidad temática, teleológica: la necesidad de establecer normas de policía tendentes a controlar el manejo de estos animales, y sistemática, ya que algunas de las medidas dispuestas por la Ley 746/02 (v.gr. el manejo de los excrementos) aplican para toda clase de perros y demuestran lo innecesario que resultaría obligar al legislador a que expida una legislación independiente para regular dicho aspecto en relación con razas caninas de baja peligrosidad.

Ahora bien, el común denominador de las expresiones acusadas es que las mismas se refieren, bien a razas altamente peligrosas, bien a los perros en general, sin consideración a su raza. Por ese sentido, la demanda ataca los siguientes apartes de la Ley 746.

El Artículo 108-E, y las referencias a los perros “altamente peligrosos” artículos 108-C; Artículo 108-G; artículo 108-H; artículo 108-I; artículo 108-J y transitorio 2º; y las regulaciones referentes a “Todo tipo de perros” artículo 1º; artículo 2º: Artículo 108-A; 108-B, salvo la parte que dice “..y provistos de bozal si es el caso de perros potencialmente peligrosos.”, El artículo 108-C, salvo en la parte que dice “...En los casos de los ejemplares objeto de los artículos 108-F (perros potencialmente peligrosos)... de la presente ley, deberán portar además de su correspondiente bozal y permiso (...) multa de

diez (10) salarios mínimos legales diarios por no portar el bozal en el caso de los ejemplares definidos en los artículos 108-E y ... y multa de quince (15) salarios mínimos legales diarios por no portar el respectivo permiso en el caso de los ejemplares definidos en los artículos Y 108-F. (...). ; artículo 108-D; artículo 108-O; artículo 108-P y artículo 4º de la Ley 746 de 2002.

De conformidad con los argumentos generales expuestos, esta Sala concluye que no le asiste razón al demandante al sostener que las normas acusadas han quebrantado el principio de la unidad de materia. El núcleo temático de la Ley 746 de 2002 -se dijo- incluye no sólo la reglamentación de la tenencia de perros potencialmente peligrosos, sino la de otras razas caninas en cuanto a sus connotaciones en el derecho policivo. Nada le impedía al legislador incluir disposiciones sobre perros que no ofrecieran riesgo social, porque este tópico presenta una conexidad clara, objetiva y razonable con el énfasis temático de la ley acusada. En este caso, para utilizar palabras de jurisprudencia pasada, la Corte no encuentra que se haya configurado una *“total divergencia entre las materias tratadas en el texto de la ley, de tal manera que la norma estimada ajena o extraña no pueda entenderse incorporada al contenido básico de la normatividad a la cual se integra, bien por el carácter taxativo del título de la ley -que no admita su inclusión-, ya sea por la absoluta falta de conexidad con el objeto dominante en el contexto”*.⁸

Finalmente, en relación con las normas acusadas que hacen referencia a razas altamente peligrosas, el argumento de la demanda se funda en una sutileza del lenguaje que resulta insuficiente para desvirtuar la constitucionalidad de la norma. Si la ley puede regular la tenencia de perros potencialmente peligrosos es razonable que se incluya en dicha clasificación a las razas de alta peligrosidad. Mientras más peligrosa sea una raza canina, más posibilidades existen de que se produzca un ataque, lo que en últimas se traduce en el incremento de la potencialidad del mismo.

Las razones anteriores llevan a la Corte a declarar exequibles las expresiones demandadas, pero exclusivamente por las razones analizadas en esta parte de la providencia.

5. Cargo 5.2.4., el derecho a la propiedad de los menores de edad sobre perros potencialmente peligrosos

El problema jurídico planteado por el cargo 5.2.4. de la demanda pregunta por la legitimidad de la restricción del derecho de propiedad en menores de edad. ¿Es legítima la medida que impide a los menores de edad ser titulares del derecho de propiedad sobre razas caninas consideradas por el legislador como de alto nivel de peligrosidad?

Antes de iniciar dicho análisis esta Sala advierte que no cuestionará la inclusión en el escalafón de alta peligrosidad de las razas mencionadas en los artículos 108-E y 108-F de la Ley 746 de 2002. Dicho debate, que fue inicialmente propiciado por el actor pero rechazado en el trámite de admisión

⁸ Sentencia C-434/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

de la demanda, corresponde adelantarse sobre supuestos argumentativos diferentes –de orden fáctico y científico- que tiendan a demostrar con suficiencia si dichas razas deben o no deben estar incluidas en la clasificación de alta peligrosidad señalada por el Legislador.

Hecha la anterior precisión, el análisis que procede se limitará a determinar si, existiendo una categoría de animales considerados como de alta peligrosidad, puede el legislador prohibir su propiedad a los menores de edad. Se trata de analizar si esta prohibición resulta contraria al artículo 58 de la Constitución Política que garantiza el derecho de propiedad y los demás derechos adquiridos con justo título.

En primer lugar, es claro que los menores de edad, es decir, los menores de 18 años (según interpretación armónica de los artículos 34 del Código Civil, de la Ley 27 de 1977 y del artículo 98 de la Constitución Política⁹), pueden ser titulares del derecho de dominio. El Código Civil señala expresamente que los padres tienen la patria potestad respecto de sus hijos menores de edad, la cual los autoriza, como regla general, para administrar y usufructuar los bienes de sus hijos (Art. 291 C.C.), no obstante lo cual en ciertas ocasiones no incluye tales prerrogativas, pues el menor conserva la administración, usufructo y disposición de sus bienes. Así ocurre, por ejemplo, cuando el menor posee un peculio profesional o industrial,¹⁰ o cuando los padres han sido expresamente excluidos de la administración de bienes heredados, donado o legados.¹¹

Esta diferenciación legal, que involucra el derecho de administración, de usufructo y de dominio en diferentes individuos indica que la propiedad puede presentarse separadamente del usufructo y la administración y que los menores de edad pueden ser titulares de la primera.

De otro lado, en la doctrina del derecho civil, los derechos a la propiedad, la posesión y la tenencia son conceptos diferenciados que tienen alcance jurídico propio. El derecho de propiedad –o dominio- es un derecho real, es decir, que se ejerce sobre una cosa, y permite a su titular gozar y disponer del mismo de manera legal y sin afectar derechos de terceros.¹² La posesión, por su parte, es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño¹³; es *“un hecho jurídico consistente en el dominio ejercido sobre una cosa mueble o inmueble, que se traduce por actos materiales de uso, de disfrute o de transformación, realizados con la intención de comportarse como propietario*

⁹ El artículo 1º de la Convención sobre los derechos del Niño dispone “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

¹⁰ Código Civil, Art. 294. El hijo de familia se mirará como emancipado y habilitado de edad para la administración y goce de su peculio profesional o industrial.

¹¹ Art. 295. Modificado por Decreto 2820 de 1974, art. 29. Los padres administran los bienes del hijo sobre los cuales la ley les concede el usufructo. Carecen conjunta o separadamente de esta administración respecto de los bienes donados, heredados o legados bajo esta condición.”

¹² “Código Civil, Art. 669. El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella (arbitrariamente*), no siendo contra ley o contra derecho ajeno”. La expresión ‘arbitrariamente’ fue retirada del ordenamiento jurídico por la Sentencia C-595 de 1999.

¹³ C.C. “Art. 762. La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él”.

de la cosa o como titular de cualquier otro derecho real”.¹⁴ Por su lado, la tenencia o mera tenencia se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño, reconociendo la titularidad del dominio en otro, a pesar de aprovecharse del bien como propio¹⁵.

Aunque por regla general el derecho de propiedad implica la posesión del bien, es común que dicha posesión se desligue del dominio de la cosa. A pesar de tener consecuencias en el mundo jurídico, la posesión es una simple relación *de hecho* con la cosa, lo que permite imaginar que no siempre el poseedor y el propietario son la misma persona.¹⁶ Tal como lo sostiene Bonnecase, “*es esencial advertir que, para la existencia de la posesión, es indiferente que en la realidad jurídica sea el titular de un derecho de propiedad, o de cualquiera otro derecho, quien realice tales actos.*”¹⁷

Al igual que la posesión, que puede ejercerse con independencia de la titularidad del derecho de dominio, la tenencia, que es la simple aprehensión material del bien, también puede separarse del derecho de propiedad. La condición exigida por la ley es que el tenedor –llamado también detentador– reconozca en otro al dueño de la cosa.

En conclusión, un menor de edad puede ser titular del derecho de propiedad de un bien sin ejercer la tenencia del mismo, o puede ser propietario y poseedor del bien sin detentarlo. No es pues requisito indispensable para el ejercicio del derecho de propiedad que el menor sea poseedor o tenedor del bien.

La prohibición contenida en el artículo 108-G, indica que los menores de edad no pueden ejercer el derecho de dominio sobre los perros a que hacen referencia los artículos 108-E, F. En otras palabras, la norma acusada prohíbe de manera absoluta el derecho de propiedad de los menores sobre los perros de alta peligrosidad, tanto de los que ejercen en la actualidad el derecho de dominio como de quienes pretendan hacerlo. ¿Es legítima esta limitación?

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que para que la limitación de un derecho fundamental sea procedente es requisito que la misma persiga un fin legítimo a la luz de la normatividad constitucional, que la medida sea adecuada para obtener dicha finalidad y que dicha adecuación sea proporcional a la medida, de forma que los resultados obtenidos no sean en extremo perjudiciales para el derecho que pretende limitarse.¹⁸

¹⁴ BONNECASE, Julien. Tratado Elemental de Derecho Civil, , Editorial Harla, Colección Clásica del derecho, México, 1993, pág. 465.

¹⁵ C.C. “Art. 775. Se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece. Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno”.

¹⁶ Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 22 de agosto de 12957. Sala de Casación Civil.

¹⁷ Bonnecase, Julien. Ob Cit.

¹⁸ “El anotado juicio consiste en establecer si la medida limitativa persigue una finalidad constitucional, si es idónea respecto del fin pretendido, si es necesaria por no existir alternativa razonable menos limitativa de la libertad e igualmente eficaz y, finalmente, si el sacrificio a la autonomía resulta adecuado y estrictamente proporcional en relación con la finalidad pretendida. Adicionalmente, la intensidad del juicio de proporcionalidad será mayor en cuanto mayor sea la cercanía del ámbito en que se produce la restricción, con el núcleo esencial del derecho al libre desarrollo de la personalidad.” Sentencia SU-642 de 1998

Pues bien, para esta Corporación, la medida dispuesta por el legislador no resulta constitucional en tanto que no es adecuada a la finalidad ni a los objetivos perseguidos por la Ley 746 de 2002. En otros términos, el artículo acusado contiene una disposición desproporcionada e impropia para reducir los riesgos del mantenimiento de perros de razas de alta peligrosidad. La finalidad de la medida no se ajusta al propósito de proteger a los menores y a la comunidad de los riesgos que la tenencia de razas de perros altamente peligrosos pudiera generar. Las siguientes son las razones de tal posición, que además se explican a partir de las consideraciones generales de este capítulo.

De los antecedentes legislativos de la Ley 746 es posible deducir que el objetivo de la misma es evitar que los menores de edad manipulen perros de reconocida peligrosidad, garantizando de este modo la seguridad de los niños, de los miembros de la comunidad y, en última instancia, de los propios animales.

En la ponencia inicial el representante a la Cámara Jorge Gerlén Echeverría sostuvo que en el marco de la crianza de animales domésticos, ha surgido en Colombia *“la cría y venta de animales que significan serio peligro y amenaza para la especie humana y animal que desprevenidos transitan por las calles y caminos sin percatarse de la acechanza de ciertos animales que son verdaderos híbridos, resultado del cruce caprichoso, tendiente a aumentar su fiereza y fortaleza como que se destinan al combate y lucha entre caninos para deleite y entretenimiento de desalmados observadores apostadores que han hecho del mejor amigo del hombre verdaderas fieras destructoras y letales, cuya existencia constituye una amenaza y peligro permanentes”*.

Y agrega el ponente:

“Países como España y Holanda han tomado ya medidas preventivas y prohibido la tenencia, cría, importación y venta de estos perros asesinos teniendo en cuenta que sus dueños, mas no amos, no toman las precauciones necesarias, de allí los lamentables casos de reciente ocurrencia en Bogotá, Medellín y Pasto, de niños muertos por el ataque de estos crueles animales que los degollaron, sin atender el llamado de sus propietarios. Lamentables y dolorosos casos, irreparables pérdidas de vidas humanas que han conmovido a la nación entera. Pero eso no es todo, es previsto evitar que estos hechos se sigan presentando”.

En la ponencia para segundo debate a la Cámara, los representantes encargados de la ponencia afirmaron:

“Considerando que la norma establece que la propiedad es una función social que implica obligaciones y teniendo en cuenta que últimamente la ciudadanía y la opinión pública han conocido y censurado varios casos en que personas, entre ellas niños, han sido atacados por cierta clase de perros que según expertos, representan

peligro para quienes tienen relación o eventual contacto con ellos, la prohibición contemplada resulta válida...”

Finalmente, en el informe y el pliego de modificaciones que fue presentado para segundo debate ante el Senado de la República, el senador ponente reconoció que con el proyecto de ley debatido el Congreso pretendía acoger un fallo de la Corte Constitucional, el T-889/99, que en su parte resolutive exhortó al legislativo para que regulara la tenencia o no, como mascotas, de algunas razas de perros consideradas como ‘problemáticas’.

Del contenido de las ponencias del proyecto, pero también del contenido general de la Ley 746, esta Corte encuentra que la finalidad primordial de las medidas adoptadas por el legislador es la de evitar que los menores manipulen este tipo de razas y pongan en peligro su vida y la de sus vecinos, por la inmadurez psicológica y física que les impide contener el riesgo proveniente de dichos animales. En ese sentido, el objetivo de la Ley estaría en concordancia con artículos como el 2º de la Constitución Política, según el cual las autoridades están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia, y el 44, que establece la protección prevalente de los derechos fundamentales de los niños y el amparo frente a cualquier tipo de violencia.

No obstante, en el afán de lograr dicho objetivo, el artículo demandado prohíbe el ejercicio del derecho de propiedad, como si por ese hecho se impidiera a los menores el contacto permanente y la manipulación de animales de alta peligrosidad. De lo visto anteriormente puede deducirse que la titularidad del derecho de propiedad no se encuentra ligada, necesariamente, a la posesión o tenencia del bien de que se trata. De allí que el menor pueda ser propietario del perro sin enfrentar peligro alguno. Por ello la medida debe ser considerada como inadecuada para lograr el fin propuesto por el legislador, que no es otro que el fin reflejo indicado por el constituyente en el artículo 44 de la Carta.

Un ejemplo explica con mayor claridad lo que acaba de exponerse. Supóngase que un individuo posee un perro catalogado por la ley como de alta peligrosidad y que dicho animal es campeón en concursos caninos, por lo cual su valor comercial es apreciable. El perro es un animal itinerante en vista de que debe ser exhibido por todo el mundo. El dueño decide heredárselo a su nieto, que es menor de edad. De conformidad con la prohibición contenida en el artículo acusado, la tradición del animal no podría disponerse porque al menor se le prohíbe ostentar el derecho de dominio sobre el mismo, pese a que nunca haya tenido, tenga o esté en posibilidad de tener contacto con el perro.

El derecho de propiedad, como se adelantó, es el título jurídico que acredita a alguien como dueño de la cosa. Así entonces, no es el título de dominio lo que debió ser objeto de restricción, sino las relaciones de orden material y fáctico que ponen a los menores en contacto con animales de alto riesgo. Es ésta la protección que debe dispensar el legislador a favor de los menores de edad, razón por la cual resulta inexecutable –por inapropiado– que aquél sólo prohíba a los niños el derecho de propiedad sobre estos animales.

Por la misma razón, la Corte estima indispensable integrar la unidad normativa de la disposición acusada con algunos apartes del artículo 108-H que consagran modalidades de tenencia de perros de alta peligrosidad contrarias a la protección dispensada no sólo por la ley sino por la Constitución a los menores de edad.

En efecto, el artículo 108-H de la Ley 746 prevé lo siguiente:

“los menores de edad no podrán ser tenedores de los ejemplares de que tratan los artículos 108-E y 108-F del presente capítulo en las vías públicas, lugares abiertos al público y en las zonas comunes de edificios o conjuntos residenciales.”.

La norma que por este fallo se integra a la expresión acusada dispone que los menores no puede ser tenedores de ejemplares de alta peligrosidad en vías públicas, lugares abiertos al público y en zonas comunes de edificios o conjuntos residenciales, lo cual, *contrario sensu*, indicaría que aquellos sí pueden serlo en sitios cerrados y en áreas privadas, no obstante que en dichos lugares también se ponga en peligro la salud y la integridad de ellos mismos y de otros individuos.

Para la Corte, el hecho de que el artículo 108-H sólo prohíba a los menores la tenencia de estos perros en lugares públicos tampoco resulta acorde con la protección que se desprende del texto constitucional y se manifiesta en el contenido de las disposiciones de la Ley, ya que lo que en verdad pretendió el legislador al desarrollar los contenidos de la Carta y al verter a la ley las sugerencias de la Sentencia T-889/99, fue proteger a los menores de edad de los daños que la crianza de este tipo de mascotas pudieren ocasionar en su integridad física y en la de las personas que con ellos conviven, o con las que simplemente coinciden en el espacio físico.

La protección sería incompleta si por voluntad de la ley se permitiera a los menores la manipulación, crianza, tenencia y posesión de estos animales con la única condición que no fuera en un sitio público. También en el contexto doméstico los menores son vulnerables a los ataques de éstos animales -como lo son los familiares que participan de dicha tenencia- y también en el escenario privado los menores son incapaces de controlar la eventual fiereza de sus mascotas.

Por tales razones, esta Corte considera necesario declarar inexecutable la expresión *“...en las vías públicas, lugares abiertos al público y en las zonas comunes de edificios o conjuntos residenciales”*, contenida en el artículo 108-H de la Ley 746, pues sólo retirándola del ordenamiento jurídico se logra el objetivo de impedir que los menores de edad sean tenedores de perros de alta peligrosidad y pongan en peligro sus vidas y las de los que los rodean, sea en sitios públicos o privados, sea en lugares abiertos o en recintos domésticos.

Esta conclusión lleva también a considerar que la presencia de perros de alta peligrosidad en las casas donde habitan menores de edad no está prohibida en

sí misma, pero que dándose tal circunstancia, los daños que pudieran ocasionarse al menor son de responsabilidad exclusiva de quien tenga a su cargo la custodia y cuidado del animal. Dicha regla surge como imposición directa de la preceptiva constitucional según la cual los niños tienen el derecho fundamental a la integridad física, a la salud y al cuidado, mientras que *“la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”* (art. 44).

El contacto que los menores pudieran tener con este tipo de animales, dada la prohibición legal aquí analizada, deposita en los padres, tutores o curadores, o en quien tuviere a su cargo el cuidado directo del menor, la absoluta responsabilidad por los daños que los perros pudieran ocasionar. Por ello, debe enfatizarse en que, tal como lo dispone el inciso final del artículo 108-F de la Ley 746, el propietario de un *“perro potencialmente peligroso asume la posición de garante de los riesgos que se puedan ocasionar por la sola tenencia de estos animales y por los perjuicios y las molestias que ocasione a las personas, a las cosas, a las vías y espacios públicos y al medio natural en general.”*

Con base en el razonamiento anterior, para la Corte es claro que la responsabilidad jurídica derivada de los daños producidos por estos animales es tanto civil como penal. Civil, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2354 del Código Civil según el cual *“el daño causado por un animal fiero, de que no se reporta utilidad para la guarda o servicio de un predio, será siempre imputable al que lo tenga; y si alegare que no le fue posible evitar el daño, no será oído”*. En el caso de la responsabilidad por el hecho de las cosas, la misma se funda, como lo sostiene la Corte Suprema de Justicia, *“en los presuntos descuidos e imprevisión con que su propietario o poseedor las guarda o conserva”*¹⁹.

Así mismo, la falta de cuidado o vigilancia sobre perros de alta peligrosidad podría llegar a comprometer la responsabilidad penal del propietario o poseedor del animal por virtud de su posición de garante en relación con éste. El artículo 25 del Código Penal vigente –Ley 599 de 2000- es la fuente de dicha responsabilidad al disponer que la posición de garante asignada por la Constitución o la ley impone al sujeto el deber jurídico de impedir la ocurrencia del resultado típico y lo hace responsable por su acaecimiento. Dice al respecto la disposición en cita:

Artículo 25. *Acción y omisión.* La conducta punible puede ser realizada por acción o por omisión.

Quien tuviere el deber jurídico de impedir un resultado perteneciente a una descripción típica y no lo llevara a cabo, estando en posibilidad de hacerlo, quedará sujeto a la pena contemplada en la respectiva norma penal. A tal efecto, se requiere que el agente tenga a su cargo la protección en concreto del bien jurídico protegido, o que se le haya

¹⁹ Sentencia del 17 de octubre de 1951. LXX, 480)

encomendado como garante la vigilancia de una determinada fuente de riesgo, conforme a la Constitución o a la ley.

Son constitutivas de posiciones de garantía las siguientes situaciones:

1. Cuando se asuma voluntariamente la protección real de una persona o de una fuente de riesgo, dentro del propio ámbito de dominio.
2. Cuando exista una estrecha comunidad de vida entre personas.
3. Cuando se emprenda la realización de una actividad riesgosa por varias personas.
4. Cuando se haya creado precedentemente una situación antijurídica de riesgo próximo para el bien jurídico correspondiente.

Parágrafo. Los numerales 1, 2, 3 y 4 sólo se tendrán en cuenta en relación con las conductas punibles delictuales que atenten contra la vida e integridad personal, la libertad individual, y la libertad y formación sexuales.

Y respecto de la posición de garante la Corte sostuvo en una de sus sentencias:

“14. El moderno derecho penal de orientación normativista, se caracteriza por el abandono de los criterios con base en los cuales la dogmática naturalista del siglo XIX -predominante hasta la década de 1980 en el siglo XX- edificó la teoría del delito: causalidad, evitabilidad y dolo. Actualmente, **el juicio de imputación se fundamenta en la delimitación de ámbitos de competencia**: sólo se responde por las conductas o resultados que debo desarrollar o evitar en virtud de los deberes que surgen de mi ámbito de responsabilidad y que se desprenden de los alcances de la posición de garante. Lo demás –salvo los deberes generales de solidaridad que sirven de sustento a la omisión de socorro- no le concierne al sujeto, no es de su incumbencia²⁰.

“Desde esta perspectiva, el núcleo de la imputación no gira en torno a la pregunta acerca de si el hecho era evitable o cognoscible. Primero hay que determinar **si el sujeto era competente** para desplegar los deberes de seguridad en el tráfico o de protección

²⁰ Cfr. Günther Jakobs. *Behandlungsabbruch auf Verlangen und § 216 StGB (Tötung auf Verlangen)*. Medizinrecht-Psychopathologie-Rechtsmedizin. Diesseits und jenseits der Grenzen von Recht und Medizin. Festschrift für Günter Schewe. Springer-Verlag, Berlin 1991. Págs. 72 y ss. Günther Jakobs. *La organización de autolesión y heterolesión especialmente en caso de muerte*. Publicado en: Estudios de Derecho Penal. UAM ediciones-Civitas. Madrid 1997. Traducción de Manuel Cancio Meliá, Enrique Peñaranda Ramos y Carlos Suárez González. Claus Roxin. *Strafrecht Allgemeiner Teil*. Band I. Grundlagen. Der Aufbau der Verbrechenslehre. 2 Auflage. Verlag C.H. Beck. München 1994. Págs. 332 y ss. Yesid Reyes Alvarado. *Imputación objetiva*. Temis. Bogotá. 1994. Págs 49 y ss.

frente a determinados bienes jurídicos con respecto a ciertos riesgos, para luego contestar si el suceso era evitable y cognoscible²¹. Ejemplo: un desprevenido transeúnte encuentra súbitamente en la calle un herido en grave peligro (situación de peligro generante del deber) y no le presta ayuda (no realización de la acción esperada); posteriormente fallece por falta de una oportuna intervención médica que el peatón tenía posibilidad de facilitarle trasladándolo a un hospital cercano (capacidad individual de acción). La muerte no le es imputable a pesar de la evitabilidad y el conocimiento. En efecto, si no tiene una posición de garante porque él no ha creado el riesgo para los bienes jurídicos, ni tampoco tiene una obligación institucional de donde surja un deber concreto de evitar el resultado mediante una acción de salvamento, el resultado no le es atribuible. Responde sólo por la omisión de socorro y el fundamento de esa responsabilidad es quebrantar el deber de solidaridad que tiene todo ciudadano.

“La imputación de una conducta o un resultado en derecho penal, depende del ámbito de competencia a que corresponda su protección. Para su delimitación (la del ámbito de competencia) hay que precisar en primer lugar (1) cuál es la posición de garantía que tiene el sujeto (si esta se origina en la creación de riesgos o en roles institucionales) y cuáles son los deberes que surgen de ella. Establecido este elemento, (2) hay cuatro que sirven para concretar el juicio de imputación : i) el riesgo permitido que autoriza la creación de peligros dentro de los límites que la sociedad va tolerando en virtud de las necesidades de desarrollo, ii) el principio de confianza, indispensable para que pueda darse una división del trabajo y que le permite al sujeto delegar ciertas tareas sobre la base de que los demás son personas autorresponsables que cumplirán con las expectativas que surgen de una determinada función, iii) las acciones a propio riesgo, en las cuales se imputa a la víctima las conductas que son producto de la violación de sus deberes de autoprotección y iv) la prohibición de regreso, según la cual, el favorecimiento de conductas dolosas o culposas por un tercero, no le son imputables a quien las hubiere facilitado dentro del riesgo permitido. Demostrada la creación de un riesgo jurídicamente desaprobado, se requiere además (3) una realización del riesgo. Es decir, que el mismo riesgo creado para el sujeto sea el que se concrete en la producción del resultado. Criterios como el fin de protección de la norma de diligencia, la elevación del riesgo y el comportamiento doloso o gravemente imprudente de la víctima o un tercero, sirven para saber cuando se trata de la misma relación de riesgo y no de otra con distinto origen, no atribuible a quien ha creado inicialmente el peligro desaprobado²². (Sentencia SU-1184 de 2002, MP Eduardo Montealegre Lynett)

²¹ Cfr. Günther Jakobs. *Regressverbot beim Erfolgsdelikt. Zugleich eine Untersuchung zum Grund der strafrechtlichen Haftung bei Begehung*. ZStW 89 (1977). Págs 1 y ss.

²² Cfr. Günther Jakobs. *La imputación objetiva en derecho penal*. Universidad Externado de Colombia. Centro de Investigaciones de Derecho Penal y Filosofía del Derecho. Bogotá. 1994. Págs. 24 y ss. Traducción de Manuel Cancio Meliá.

De todo lo dicho cabe entonces concluir dos cosas: en primer lugar, que cuando el artículo 108-G de la Ley 746/02 prohíbe a los menores la propiedad de los perros enlistados en los artículos 108-E y 108-F, incurre en una prohibición inadecuada para garantizar la finalidad proteccionista que prescribe la Constitución, por lo cual dicha prohibición también resulta desproporcionada frente al amparo que quiere dispensarse a favor de los menores de edad. En ese sentido, la norma es violatoria del artículo 58 de la Carta Política, que garantiza la propiedad privada y el respeto por los derechos adquiridos con arreglo a las leyes, sin que en este caso particular pueda argüirse que la propiedad privada ha debido ceder al interés general, pues dicha cesión no sería adecuada a los fines constitucionales ni sería proporcional al interés general que se pretende amparar.

En segundo lugar, el artículo 108-H resulta inconstitucional en la expresión “...en las vías públicas, lugares abiertos al público y en las zonas comunes de edificios o conjuntos residenciales”, ya que la protección que la Constitución y la Ley dispensan a los menores de edad no puede restringirse a los sitios públicos, sino que también debe cobijar el ámbito privado, sin que por tal circunstancia pueda argüirse que existe una intromisión inapropiada en el derecho a la intimidad de las personas. La Corporación entiende que la vida, la salud y la integridad de los menores de edad es un interés superior que debe protegerse por encima de su derecho a tener perros altamente peligrosos.

Por lo anterior la Corte considera que si los padres, tutores, curadores o quien tenga a su cargo la representación legal del menor, por acción o por omisión en el deber de cuidado y vigilancia, permite que éste tenga contacto con perros altamente peligrosos, y se produce un daño al menor o a su familia o a terceros, aquél debe responder civil y penalmente por la falta al deber de protección. A este respecto es indispensable hacer notar que aunque la norma se refiera exclusivamente a los propietarios de los animales, la disposición debe cobijar a quien ostenta la posición de garante, es decir, a quien por su relación con el animal tuviere el deber jurídico de evitar el daño.

En vista del análisis anterior, esta Corte declarará inexecutable las normas señaladas.

6. Cargo 5.2.10, potestad tributaria de los municipios

El demandante acusa al artículo 3º de la Ley 746 de no fijar ni el hecho generador ni la base de liquidación de las tarifas destinadas al registro de perros potencialmente peligrosos y a la expedición de los permisos correspondientes.

Tal como lo advierte en su intervención el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el artículo 3º demandado establece, además, que los municipios dispondrán las condiciones por las cuales se suspenda o cancele el permiso para poseer ejemplares potencialmente peligrosos. Como frente a esta última

potestad el demandante no formuló cargo alguno, esta Corporación se abstendrá de emitir pronunciamiento al respecto.

Así entonces, en relación con el problema eminentemente tributario, esta Sala debe comenzar por recordar que de conformidad con el artículo 300 de la Constitución Política -en concordancia con el 313 del mismo Estatuto-, las asambleas departamentales y los concejos municipales están habilitados, *de conformidad con la ley*, para fijar los tributos departamentales y municipales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

De acuerdo con esta preceptiva, corresponde al legislador la creación del tributo que se autoriza fijar a las entidades territoriales, a lo cual se adiciona que la ley debe establecer los elementos básicos de dicha imposición. Tal sujeción al precepto legal es la respuesta a un principio de unidad en el tema económico que obliga, dentro de los parámetros de la autonomía territorial, la concreción de una política tributaria local homogénea y coherente con la esfera nacional. Sobre este tema de la tensión entre el principio de unidad nacional y autonomía territorial, la Corte dijo en oportunidad pasada:

“En un Estado de derecho no existen poderes absolutos conferidos a ninguna autoridad y ni siquiera un poder de representación directa como es el legislativo tiene esa facultad. En consecuencia ¿cuáles son los límites del legislador para definir el ámbito de la autonomía territorial? La Corte en repetidas oportunidades ha hecho referencia a la necesidad de definir la tensión entre el principio de unidad nacional y el principio de autonomía territorial buscando principalmente la armonía.²³ El equilibrio entre el poder central y la autonomía territorial constituye limitaciones recíprocas. Así, si la unidad nacional prevalece de conformidad con lo dispuesto en la Carta Política al establecer que la autonomía debe desarrollarse dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley, la reglamentación debe respetar a su vez, el contenido esencial de la autonomía territorial.” (Sentencia C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño)

Ahora bien, el hecho de que el legislador esté obligado a determinar los elementos esenciales del tributo implícitamente indica que las entidades territoriales tienen la potestad residual de establecer otros componentes del mismo. A esta circunstancia se refiere el artículo 338 de la Carta cuando señala que la Ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. De aplicarse rigurosa y exhaustivamente la potestad que le asiste al legislador para determinar todos los elementos del tributo, perdería todo sentido la competencia conferida por el artículo 338 constitucional a las entidades territoriales.

A este respecto la Corte ha dicho lo siguiente:

²³ Ver por ejemplo Sentencias C-004 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón y C-535 de 1996 C-643 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

“Corresponderá entonces al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización.

“(…)

“De lo contrario, si correspondiera únicamente al Congreso determinar todos y cada uno de los elementos de los tributos del orden territorial, carecería de sentido la expresión que emplea el inciso primero del artículo 338 de la Constitución y según la cual *“La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”*.²⁴

En desarrollo del asunto anterior, el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución advierte que *“la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”*.

Del análisis concordado de dichos preceptos se deduce que i) el legislador está autorizado para crear el tributo que pueden fijar las entidades territoriales; ii) que la creación del tributo debe contener los elementos esenciales del mismo, como consecuencia de la necesidad de conservar la unidad macroeconómica de la nación; iii) que ya que el legislador tiene la facultad de definir los elementos esenciales del tributo, las entidades territoriales tienen la potestad de establecer otros de sus componentes, y iv) que algunos de los componentes que las entidades territoriales expresamente pueden regular son la tarifa de las tasas y las contribuciones, como recuperación de los costos de los servicios que les presten, así como el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, además de la forma de hacer su reparto.

Mediante la Ley 746 de 2002 –artículo 3º- el Congreso autorizó a los municipios a cobrar una tasa. En la misma disposición, la ley determinó que el hecho generador de la tasa sería el registro en el censo de perros potencialmente peligrosos y la expedición del permiso correspondiente. De igual forma, señaló como sujetos pasivos de la tasa a los propietarios de los ejemplares caninos y como sujeto activo a los propios municipios. Por último, la Ley determinó que la tarifa correspondiente sería fijada por dichas entidades. La fijación de la tarifa, debe entenderse así, corresponde fijarla a los

²⁴ Sentencia C-227 de 2002 M.P Jaime Córdoba Triviño.

municipios de acuerdo con la *“recuperación de los costos de los servicios que les presten”*, como indica expresamente la Constitución.

De este breve análisis se concluye que no existe vicio de inconstitucionalidad en el artículo 3° de la Ley 746. El legislador fijó los elementos esenciales de la tasa por registro de perros potencialmente peligrosos y la expedición del permiso correspondiente, dejando a las entidades territoriales la determinación de la tarifa (art. 338 C.P.), además de otros elementos de la obligación tributaria que por disposición constitucional le corresponde fijar a la entidad territorial: el sistema, el método para definir los costos de recuperación y la forma de reparto de la tasa.

En este sentido, el cargo de la demanda según el cual el legislador habría quebrantado principios constitucionales al dejar a los municipios la fijación de elementos esenciales a esta tasa carece de fundamento y debe ser desechado.

7. Cargo 5.2.12, el registro de perros potencialmente peligrosos y la violación del derecho a la intimidad

El cargo identificado con la nomenclatura 5.2.12. denuncia que el legislador habría quebrantado el derecho fundamental a la intimidad de los propietarios de perros potencialmente peligrosos, al obligarlos a reportar a las autoridades toda su información personal y sus eventuales traslados de domicilio.

De acuerdo con la acusación de la demanda, esta Sala entiende que la misma se dirige contra la expresión *“y el incidente se anotará en el respectivo registro del animal”*, contenida en el artículo 108-H y contra los artículos 108-I, 108-K, 3° y transitorio primero de la Ley 746.

Esta Corte no entrará a estudiar el reproche según el cual el registro canino carece de utilidad práctica al no poder disminuir la peligrosidad de estos perros, toda vez que dicho cargo hace alusión a la conveniencia o inconveniencia del registro canino, asunto ajeno al debate constitucional que debe enfrentar la Corte.

Ahora bien, en relación con la acusación central de este numeral, que alude a la violación del derecho a la intimidad, esta Corporación ha tenido oportunidad de formular las siguientes consideraciones sobre dicha garantía constitucional.

Para comenzar, la Corte afirma que el derecho a la intimidad hace parte de la *“esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico”*.²⁵

En sentencia SU-56/95, la Corte sostuvo que el derecho a la intimidad *“hace referencia al ámbito personalísimo de cada individuo o familia, es decir, a*

²⁵ Sentencia C-517 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero

aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones que normalmente están sustraídos a la injerencia o al conocimiento de extraños”, y agregó:

“Lo íntimo, lo realmente privado y personalísimo de las personas es, como lo ha señalado en múltiples oportunidades esta Corte, un derecho fundamental del ser humano, y debe mantener esa condición, es decir, pertenecer a una esfera o a un ámbito reservado, no conocido, no sabido, no promulgado, a menos que los hechos o circunstancias relevantes concernientes a dicha intimidad sean conocidos por terceros por voluntad del titular del derecho o por que han trascendido al dominio de la opinión pública.”(Sentencia de unificación de jurisprudencia SU-56 de 1995, M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell)

En segundo término, la Corporación reconoce que el derecho a la intimidad no es absoluto. En este sentido, la Corte ha establecido que el derecho fundamental a la intimidad *“puede ser objeto de limitaciones”* restrictivas de su ejercicio *“en guarda de un verdadero interés general que responda a los presupuestos establecidos por el artículo 1º de la Constitución”*²⁶, sin que por ello se entienda que pueda desconocerse su núcleo esencial.²⁷

El reconocimiento de que el derecho a la intimidad puede verse sometido a restricciones significa, sin más, que cierta información del individuo interesa jurídicamente a la comunidad. Admitir que el derecho a la intimidad no es absoluto implica asentar que en ciertas ocasiones, cuando el interés general se ve comprometido y se perjudica la convivencia pacífica o se amenaza el orden justo, cierta información individual puede y debe ser divulgada. No por otra razón la Corte ha dicho que *“en el desarrollo de la vida corriente, las personas se ven impelidas a sacrificar parte de su intimidad como consecuencia de las relaciones interpersonales que las involucran. En otros casos, son razones de orden social o de interés general o, incluso, de concurrencia con otros derechos como el de la libertad de información o expresión, las que imponen sacrificios a la intimidad personal”*.²⁸

De lo anterior se infiere que el derecho a la información también es un bien jurídico protegido por la Constitución. Al respecto esta Corporación ha admitido que *“diversas normas constitucionales están dirigidas a definir un complejo marco de protección de datos o información. De manera genérica, la Constitución garantiza el derecho al acceso y a la difusión de la información. El artículo 20 de la Carta establece la garantía a toda persona para “informar y recibir información veraz e imparcial”*”.²⁹

En vista de que la tensión que se genera entre el derecho a la intimidad y el derecho a la información puede derivar en vulneración de otros derechos fundamentales –la dignidad humana y la libertad, entre otros- el constituyente ha previsto mecanismos para su mutua protección.

²⁶ Sentencia T-414 de 1992. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón.

²⁷ Cfr. Sentencia C-501 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

²⁸ Sentencia T-552 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

²⁹ Sentencia C-227 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

En tal sentido, la Constitución prevé que la correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables y que las mismas sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial en los casos y con las formalidades que la ley determine. Del mismo modo, la Carta indica que la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados sólo podrá exigirse para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección y vigilancia e intervención del Estado, en los términos que defina la Ley (Art. 15 C.P.)

Así las cosas, en tratándose de la información citada, la Carta ha prescrito una protección fuerte en virtud de la cual aquella sólo puede extraerse de la órbita individual en circunstancias excepcionalísimas y bajo los estrictos parámetros legales. En otros casos dicha protección es de menor intensidad y puede el Estado, entonces, ponerla a disposición del conglomerado como medio efectivo para garantizar la satisfacción de los intereses públicos. Esta diferencia de trato respecto de la información que puede o no puede ser extraída del círculo íntimo de la persona depende fundamentalmente del tipo de información de que se trate.

Con ocasión de la Sentencia T-729 de 2002, la Corte Constitucional tuvo oportunidad de ofrecer una categorización de las diferentes tipologías en que la información puede presentarse. El objetivo de esta clasificación era determinar la intensidad con que dicha información se encuentra ligada a la esfera íntima del individuo y a los casos en que la misma puede o debe ceder a favor del interés público.

En aquella ocasión la Corte adujo que existen cuatro tipos fundamentales de información: la pública, la semi-privada, la privada y la reservada.

La Corte entendió que la información *pública* es aquella que “*puede ser obtenida y ofrecida sin reserva alguna y sin importar si la misma sea información general, privada o personal. Por vía de ejemplo, pueden contarse los actos normativos de carácter general, los documentos públicos en los términos del artículo 74 de la Constitución, y las providencias judiciales debidamente ejecutoriadas; igualmente serán públicos, los datos sobre el estado civil de las personas o sobre la conformación de la familia. Información que puede solicitarse por cualquier persona de manera directa y sin el deber de satisfacer requisito alguno.*”

La *semi-privada* es aquella que recoge información personal o impersonal y que para cuyo acceso y conocimiento existen grados mínimos de limitación, de tal forma “*que la misma sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad administrativa en el cumplimiento de sus funciones o en el marco de los principios de la administración de datos personales. Es el caso de los datos relativos a las relaciones con las entidades de la seguridad social o de los datos relativos al comportamiento financiero de las personas.*”

La información *privada* contiene datos personales o impersonales, “*pero por encontrarse en un ámbito privado, sólo puede ser obtenida y ofrecida por orden de autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Es el caso de los libros de los comerciantes, de los documentos privados, de las historias clínicas o de la información extraída a partir de la inspección del domicilio.*”

Por último, dijo la Sentencia T-729/02, la información *reservada* está compuesta por información personal, estrechamente relacionada con los derechos fundamentales del titular - dignidad, intimidad y libertad-, por lo que “*se encuentra reservada a su órbita exclusiva y no puede siquiera ser obtenida ni ofrecida por autoridad judicial en el cumplimiento de sus funciones. Cabría mencionar aquí la información genética, y los llamados "datos sensibles"*³⁰ *o relacionados con la ideología, la inclinación sexual, los hábitos de la persona, etc.*”

La Corte estableció la utilidad de dicha clasificación en los siguientes términos:

“esta tipología es útil al menos por dos razones: la primera, porque contribuye a la delimitación entre la información que se puede publicar en desarrollo del derecho constitucional a la información, y aquella que constitucionalmente está prohibido publicar como consecuencia de los derechos a la intimidad y al habeas data. La segunda, porque contribuye a la delimitación e identificación tanto de las personas como de las autoridades que se encuentran legitimadas para acceder o divulgar dicha información.”

De la tipología que acaba de citarse es posible inferir que aunque cierto tipo de información permanece confinada al ámbito personalísimo del individuo, otro tipo, que también le concierne, puede ser conocida por el Estado mediante orden de autoridad judicial competente o por disposición de las entidades administrativas encargadas de manejarla. De lo anterior también se deduce que cierta información que concierne al individuo puede ser divulgada sin el cumplimiento de requisitos especiales, al tiempo que otros datos, contentivos de información ligada a su ámbito personal, requieren autorización de autoridad competente o simplemente no pueden ser divulgados.

Así entonces, corresponde a las autoridades administrativas o judiciales determinar, en los casos concretos sometidos a su consideración, a qué tipo de información corresponden los datos por ellas solicitados o administrados, a fin de establecer si por solicitarlos o administrarlos se incurre en intromisión indebida en el ámbito íntimo del individuo.

Lo anterior debe entenderse acompasado por el cumplimiento de las normas que, sobre administración de datos personales, ha sistematizado la

³⁰ En la sentencia T-307 de 1999, sobre la llamada información "sensible", la Corte afirmó: "...no puede recolectarse información sobre datos "sensibles" como, por ejemplo, la orientación sexual de las personas, su filiación política o su credo religioso, cuando ello, directa o indirectamente, pueda conducir a una política de discriminación o marginación."

jurisprudencia constitucional. En este sentido, además de determinar el tipo de información que puede ser divulgada y el que no puede serlo, las autoridades administrativas y judiciales están en la obligación de guiarse por los principios de libertad, necesidad, veracidad, integridad, incorporación, finalidad, utilidad, circulación restringida, caducidad e individualidad del dato, con el fin de garantizar la protección, no sólo del derecho a la intimidad, sino también la del *habeas data*.³¹

En el caso particular, el legislador le impone a los propietarios de razas de perros potencialmente peligrosos la obligación de registrar la propiedad de los mismos y ciertos datos acerca de su posesión.

Tendiendo en cuenta la calidad del hecho puesto en conocimiento de las alcaldías, y atendiendo a la clasificación tipológica de la información propuesta por la jurisprudencia constitucional, esta Sala considera que el registro de la propiedad de perros altamente peligrosos es del tipo de información *semi-privada* y, por tanto, pueden ser solicitados por la autoridad administrativa en aras de garantizar intereses superiores como la seguridad pública.

El carácter *semi privado* de la información contenida en el registro se define por la naturaleza del hecho que debe ser puesto en conocimiento de las alcaldías y por su familiaridad con los datos relativos al comportamiento financiero de las personas –información utilizada por la jurisprudencia para ejemplificar dicha tipología-, ya que, como en éstos, el registro de animales potencialmente peligrosos está orientado a prevenir un riesgo social. Los datos vinculados con la posesión de animales peligrosos permiten a las autoridades adoptar medidas de precaución para evitar la propagación del riesgo implícito al ejercicio de dicha tenencia, pero también la identificación de la responsabilidad en caso de daño, tal como sucede con los datos relativos al comportamiento financiero de las personas, que buscan proteger al sistema financiero de deudores incumplidos. La tenencia de perros peligrosos deriva en riesgo social y el legislador está autorizado para obligar al particular a ceder dicha información en beneficio de la seguridad pública, sin que por ese hecho se deduzca una intromisión ilegítima en su círculo íntimo.

En lo que respecta a la información solicitada por el registro de perros potencialmente peligrosos, esta Corte considera que la misma no es irrelevante para la identificación de dichos animales. En efecto el registro de perros peligrosos debe contener los siguientes datos de conformidad con el artículo 108-I de la Ley 746:

- a) Nombre del ejemplar canino;
- b) Identificación y lugar de ubicación de su propietario;
- c) Una descripción que contemple las características fenotípicas del ejemplar que hagan posible su identificación;

³¹ Sobre el contenido y alcance de los principios que gobiernan la administración de datos personales, consúltese especialmente la Sentencia T-729 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

d) El lugar habitual de residencia del animal, especificando si está destinado a convivir con los seres humanos o si será destinado a la guarda, protección u otra tarea específica.

Para la Sala, la relevancia de los datos suministrados por los propietarios de estos perros demuestra que el registro cumple con el requisito de la necesidad, según el cual, *“los datos personales registrados deben ser los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las finalidades perseguidas con la base de datos de que se trate, de tal forma que se encuentra prohibido el registro y divulgación de datos que no guarden estrecha relación con el objetivo de la base de datos.”*³²

Ciertamente, contrario a lo sostenido por el demandante, el propietario de un perro de alta peligrosidad no está en la obligación de suministrar información concerniente a su vida privada diferente a aquella que tiene que ver con la posesión o tenencia de un elemento que implica riesgo social. En los términos de la tipología adoptada por la Corte, la ley no le exige al dueño del perro divulgar información privada o reservada. El sacrificio del derecho a la intimidad se ve justificado, en este caso, por la necesidad de satisfacer un interés de orden superior.

Retomando lo dicho hasta aquí, la Sala no estima que el registro canino sea en sí mismo inconstitucional, además que tampoco considera contrarios a la Carta los datos que deben ser suministrados para integrarlo.

En atención a lo dispuesto, se declararán exequibles los artículos acusados, únicamente por las razones expuestas en este numeral. Sin embargo, respecto de la acusación dirigida contra el artículo 3° de la Ley 746, es necesario advertir que por virtud del análisis hecho en el numeral 6° de esta providencia, dicho artículo fue declarado exequible. Esta declaratoria releva a al Corte de volver a declararlo ajustado a la Constitución por el cargo analizado en este punto 7° de la providencia.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E

³² En este sentido, la Corte en sentencia SU-082 de 1995, bajo la clasificación de los datos personales, en datos íntimos y datos personales no íntimos, consideró prohibida la inclusión de información que pertenezca a la esfera íntima de la persona, por considerarla violatoria del derecho a la intimidad, con lo cual empieza a perfilar el llamado principio de necesidad determinado por el objeto y la función específica de cada base de datos. Ya en la sentencia T-176 de 1995, la Corte consideró como una de la hipótesis de vulneración del derecho al habeas data, que la información recaiga "sobre aspectos íntimos de la vida de su titular no susceptibles de ser conocidos públicamente".

PRIMERO.- Declarar **EXEQUIBLE**, la expresión “*Adiciónase al Libro 3, Título 4, del Código Nacional de Policía un capítulo nuevo del siguiente tenor*”, contenida en el artículo 2º de la Ley 746 de 2002, por el cargo analizado en el numeral 3º de la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones relacionadas en el literal b) del numeral 2º del capítulo III de esta providencia, por los cargos analizados en el numeral 4º de la parte considerativa de la misma.

TERCERO.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 108-G, contenido en el artículo 2º de la Ley 746 de 2002.

CUARTO.- Declarar **EXEQUIBLE** el inciso primero del artículo 108-H, contenido en el artículo 2º de la Ley 746 de 2002, excepto la expresión “*en las vías públicas, lugares abiertos al público y en las zonas comunes de edificios o conjuntos residenciales*”, que se declara **INEXEQUIBLE**.

QUINTO.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*Se autoriza a los municipios para definir las tarifas que se cobrarán a los propietarios por efectos del registro en el Censo de Perros Potencialmente Peligrosos, la expedición del permiso correspondiente*” contenida en el artículo 3º de la Ley 746 de 2002.

SEXTO.- Declarar **EXEQUIBLES** la expresión “*y el incidente se anotará en el respectivo registro del animal*”, contenida en el inciso tercero del artículo 108-H y los artículos 108-I, 108-K, contenidos en el artículo 2º; y el artículo transitorio primero de la Ley 746, por los cargos analizados en la parte considerativa de esta providencia.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-692/03

TENENCIA DE PERROS POTENCIALMENTE PELIGROSOS POR MENORES DE EDAD-Prohibición es inconstitucional (Aclaración de voto)

TENENCIA DE PERROS POTENCIALMENTE PELIGROSOS POR MENORES DE EDAD-Adopción medidas de precaución (Aclaración de voto)

Ref.: Expediente D-4424

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 746 de 2002, y en subsidio sus artículos 1º, 2º (parcial) y transitorios primero y segundo.

Magistrado Ponente:
MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito magistrado se ve precisado a aclarar su voto en relación con la tenencia de perros por parte de los niños:

1. Comparto la decisión en cuanto que la prohibición de propiedad de perros por parte de niños es inconstitucional.
2. En cuanto a la tenencia debo aclarar que la regla general es que los niños puedan tener perros, y respecto a la tenencia de razas peligrosas pueden tenerlos con las precauciones necesarias; por ejemplo, con bozal. No es cierto entonces que donde halla niños no puede haber perros ni mucho menos que los niños tengan que salir de sus perros; lo que deben es adoptarse medidas de precaución que eviten un perjuicio para el niño, que anulen el riesgo que pueda existir.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado