Sentencia C-131/04

VEHICULO PARTICULAR-Revisión técnico mecánica bianual

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Alcance

El mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. La buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-No es absoluto/PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Ponderación con otros principios en su aplicación para un caso concreto

VEHICULO PARTICULAR-Revisión técnico mecánica bianual no desconoce la buena fe

El deber impuesto por el legislador de revisión técnico – mecánica bianual para los vehículos particulares no es una medida que lesione el principio de la buena fe por cuanto el legislador no partió de la mala fe de los propietarios o tenedores de los mencionados automotores, sino que ideó este mecanismo para ejercer un mejor control sobre el buen estado de funcionamiento de los vehículos que circulan por las vías y carreteras del país, a fin de prever que su circulación se haga en condiciones tales que garanticen la seguridad de todos los ciudadanos, conductores, pasajeros y peatones, y de tal manera cumplir con el deber de protección del interés general implícito en la regulación del derecho a la libre circulación. Esta medida además es razonable, en cuanto se apoya en la necesidad de disminuir los

índices de accidentalidad. La medida además es proporcional si se tienen en cuenta los bienes jurídicos que están en juego, orientada al mejoramiento de las condiciones de seguridad en las vías públicas, exigiendo el cumplimiento de un elemental deber en cabeza de los propietarios o tenedores de vehículos automotores.

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Concepto

En esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario. Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación.

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Proyección de la buena fe

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Presupuestos

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Irradia a la actividad judicial

La Corte al estimar que la interpretación judicial debe estar acompañada de una necesaria certidumbre y que el fallador debe abstenerse de operar cambios intempestivos en la interpretación que de las normas jurídicas venía realizando, y por ende, el ciudadano puede invocar a su favor, en estos casos, el respeto por el principio de la confianza legítima.

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-No se opone a modificación de leyes

La Corte ha insistido en que el garantía de la confianza legítima, de forma alguna se opone a que el Congreso de la República modifique las leyes existentes, lo cual iría en contra del principio democrático. No se trata, por tanto, de petrificar el sistema jurídico.

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Alcance

VEHICULO PARTICULAR-Revisión técnico mecánica bianual no desconoce la confianza legítima

Referencia: expediente D-4599

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 51 (parcial) de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Manuel Alberto Restrepo Medina

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., diecinueve (19) de febrero de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.- En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Manuel Alberto Restrepo Medina solicita a la Corte declarar inexequible el artículo 51 (parcial) de la Ley 769 de 2002, por considerar que vulnera el artículo 83 de la Constitución Política.

2.- La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del trece de mayo de 2003, resolvió

inadmitir la presente demanda, por no cumplir con la totalidad de los requisitos consagrados en el Decreto 2067 de 1991.

3.- Posteriormente, a pesar de que el actor, el 20 del mismo mes y año presentó escrito de corrección de la demanda, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora, mediante auto del 5 de junio del corriente año, resolvió rechazar la demanda por considerar que los argumentos del actor no son de naturaleza constitucional, por lo que se fundamentaban en apreciaciones subjetivas que no recaían directamente sobre el contenido de la disposición acusada. Al respecto señaló que la inconformidad del actor en relación con la decisión del Legislador de expedir una norma que había sido derogada, no constituye un cargo de inconstitucionalidad.

4.- Con ocasión a la anterior decisión, el señor Restrepo Medina presentó recurso de súplica, reiterando la posible vulneración del artículo 83 de la Constitución.

5.- El Pleno de esta Corporación, al resolver el recurso de súplica, consideró que los cargos formulados por la eventual violación del artículo 83 Superior, eran pertinentes y ciertos. Por ello, mediante auto del 15 de julio de 2003, la Sala Plena resolvió revocar el auto del 5 de junio del 2003 y, en consecuencia, decidió que si procedía la admisión de la demanda contra el artículo 51 de la Ley 769 de 2002.

6.- Finalmente, por medio de auto del 22 de agosto del corriente año, la Magistrada Sustanciadora decidió admitir la demanda de inconstitucionalidad y ordenó la fijación en lista por diez días, así como el traslado al señor Procurador General de la Nación. En dicho proveído decidió invitar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, a – Secretaría de Salud de Bogotá, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a las Universidades Nacional, Javeriana, Rosario y Externado de Colombia, a fin de que emitieran su concepto en relación con la demanda de la referencia. Así mismo, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 244 del Ordenamiento Superior, desarrollado por el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, se comunicó la iniciación del presente proceso al Presidente de la República, al Presidente del Senado de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Ministerio de Transporte.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo

concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la presente demanda.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación la disposición demandada, y se subraya la expresión demandada.

Ley 769 de 2002

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

El Congreso de Colombia

DECRETA

[…]

Artículo 51. Revisión vehículos de servicio público. Los vehículos automotores de servicio público, servicio escolar y de turismo, deben someterse anualmente a revisión técnico-mecánica, y los de servicio diferente al servicio público cada dos años. Está revisión estará destinada a verificar:

1. El adecuado estado de la carrocería.

2. Niveles de emisión de gases y elementos contaminantes acordes con la legislación vigente sobre la materia.

3. El buen funcionamiento del sistema mecánico.

4. Funcionamiento adecuado del sistema eléctrico y del conjunto óptico.

5. Eficiencia del sistema de combustión interno.

6. Elementos de seguridad.

7. Buen estado del sistema de frenos constatando, especialmente, en el caso en que éste

opere con aire, que no emita señales acústicas por encima de los niveles permitidos.

8. Las llantas del vehículo.

9. Del funcionamiento de la puerta de emergencia.

10. Del buen funcionamiento de los dispositivos utilizados para el cobro en la prestación del servicio público.

Parágrafo 1°. Para efectos de la revisión técnico-mecánica, se asimilarán a vehículos de servicio público aquellos que prestan servicios como atención de incendios, recolección de basura, ambulancias.

Parágrafo 2°. La revisión técnico-mecánica estará orientada a garantizar el buen funcionamiento del vehículo en su labor de trabajo, especialmente en el caso de vehículos de uso dedicado a la prestación de servicio público y especial.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Según el demandante la expresión "y los de servicio diferente al servicio público cada dos años" consagrada en el artículo 51 de la Ley 769 de 2002 vulnera el artículo 83 de la Constitución que consagra el principio de la buena fe.

Después de hacer un análisis jurisprudencial del contenido y alcance del principio de la buena fe, plantea que el Estado no puede crear legítimamente determinadas condiciones, permitiendo a las personas acogerse a ellas, y después modificarlas. Así indica que no podía el legislador establecer nuevamente la revisión técnico-mecánica de los vehículos particulares por dos años, ya que tal obligación había sido suprimida con la expedición del Decreto 2150 de 1995 o Estatuto Antitrámites. Al respecto aduce que no puede el Estado, después de 8 años en que los propietarios y poseedores de vehículos de servicio particular habían sido relevados del trámite de la revisión técnico-mecánica, revivir un trámite que había sido considerado inútil, pues a su juicio, tal actuación "traiciona los principios constitucionales y se burla de los gobernados".

Así mismo aduce que la disposición acusada que restablece la revisión técnico -mecánica para los vehículos de servicio diferente al servicio público, que a su juicio, "es una manera

eufemística de referirse a los vehículos de servicio particular", desconoce la presunción de buena fe que opera a favor de su propietario o tenedor, en la medida en que se le obliga a demostrar por medio de aquel procedimiento la obligación establecida en el artículo precedente de la misma ley, de mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas y de seguridad.

Indica que a partir de tales consideraciones, en 1995 se decidió retirar del ordenamiento jurídico la disposición que también consagraba lo relacionado con dicha revisión. Así, manifiesta que la expedición de una norma que ya había sido derogada, refleja, de igual forma, un desconocimiento del principio de la confianza legítima, el cual es una expresión de la presunción de la buena fe.

En este sentido, precisa que el Estado creó en los particulares la certidumbre de que era sólo de su responsabilidad mantener los vehículos de su propiedad en óptimas condiciones mecánicas y de seguridad, sin tener que demostrarlo mediante una revisión técnico-mecánica, y posteriormente "en forma intempestiva, casi una década después de haber obrado de esa manera, resuelve revivir un trámite cuya derogatoria el mismo Estado prohijó, incorporándola a nivel de ley en el aparte de la disposición acusada".

En virtud de lo anterior, considera que la parte demandada del artículo 51 de la Ley 769 de 2002, desconoce el principio de la confianza legítima, vulnera el principio de la buena fe y por tanto debe ser declarada inexequible.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorialidad

La ciudadana Catalina Llinás Ángel, actuando en nombre y representación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, interviene en el trámite del presente asunto con el fin de defender la constitucionalidad de la expresión acusada.

Después de hacer referencia a varios pronunciamientos de esta Corporación en relación con el principio de la buena fe, señala que todas las actuaciones de los particulares y de las autoridades deben ceñirse a este postulado, el cual, a su juicio se vulnera en la medida en que la actuación pública revela una conducta que no es la coherente.

Respecto al caso específico del artículo 51 de la Ley 769 de 2002, considera que la exigencia de la revisión de los vehículos diferentes a los de servicio público, cada dos años, no vulnera el principio de la buena fe. Así mismo, señala que la revisión técnica, exigida en la disposición acusada, tiene su fundamento en la seguridad vial y la protección del medio ambiente y "no en un mero capricho del legislador".

De otra parte, no comparte la apreciación del demandante en cuanto a que el Estado indujo a los gobernados a acogerse a unas determinadas condiciones, las cuales posteriormente modificó. Al respecto señala que es el mismo Estado quien consideró necesario proteger los intereses comunes como son la vida y el medio ambiente de los habitantes, lo cual no podría verse entorpecido por quienes, invocando derechos subjetivos y situaciones concretas y particulares creadas a partir de la derogatoria de un trámite.

Por último, explica que teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 83 de la Constitución se presume, quien alega la mala fé de un organismo o servidor del Estado debe probarla, lo cual no ocurre en la presente demanda.

2. Ministerio de Transporte

El ciudadano Ciro Augusto Gómez Antolinez, actuando en calidad de apoderado del Ministerio de Transporte, interviene en el trámite del presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de la expresión demandada del artículo 51 de la Ley 769 de 2002.

Explica que el derecho a circular libremente, consagrado en el artículo 24 Superior, se encuentra sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades a fin de garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes. Así, teniendo en cuenta los altos índices de accidentalidad y que la seguridad vial involucra tanto al conductor, como al vehículo y la vía, la entidad interviniente considera que la obligación consagrada en el artículo 51 de Ley 769 de 2002 constituye una medida preventiva, en cuanto a tránsito se refiere.

Aduce que, si bien es común que sean los vehículos de transporte público los que se vean involucrados en accidentes de tránsito, ello no significa que los vehículos particulares deben estar exentos de responsabilidad en los accidentes ocasionados por fallas mecánicas.

En este orden de ideas, indica que es obligación del Estado implementar los mecanismos

necesarios para garantizar la seguridad vial y por ello la revisión técnica no puede considerarse como un “simple trámite discrecional impuesto por el legislador”.

Manifiesta que si bien la obligación de la revisión técnico-mecánica de los vehículos fue fuente de excesivas trabas, desmanes y corrupción por parte de las autoridades, tales circunstancias no representan un “vicio intrínseco de la norma, sin o fallas en su aplicación imputables en parte al operador jurídico de la misma.”

De otra parte anota que el principio de la confianza legítima se relaciona con derechos fundamentales, tales como el derecho al trabajo, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y la libertad de escoger profesión u oficio, que de manera abrupta se ven afectados por decisiones legales o administrativas que imponen limitaciones a actividades que venían siendo consideradas legítimas o por lo menos su ejercicio se toleraba. Sin embargo, precisa que aún en estos casos, no se ha desconocido el derecho en cabeza del Estado de introducir cambios, fijar reglamentaciones o prohibir ciertas actividades, en procura del interés colectivo.

En virtud de lo anterior, reitera que el tema de la revisión técnico mecánica, no puede considerarse como un simple trámite administrativo, revivido de manera inconsulta en la Ley 769 de 2002, luego de su supresión por el Decreto 2150 de 1995. Indica que, por el contrario, la experiencia desde la expedición del decreto mencionado fue negativa en cuanto a seguridad vial se refiere, lo que en su sentir “hace imperioso que el Estado como responsable de la organización, planeamiento y control del tránsito y transporte, se reserve periódicamente el derecho de verificar las condiciones técnico mecánicas de los vehículos que transiten por la vías nacionales, sin excepción”.

En consecuencia, solicita se declare la exequibilidad de la expresión acusada.

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El ciudadano Marino Jaramillo Echeverri, obrando en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, considera que la expresión “y los de servicio diferente al servicio público cada dos años” no vulnera la Constitución y, por ello, debe declararse exequible.

Por el contrario, indica que el artículo acusado se ajusta a los dispuesto en el artículo 84 Superior que señala: “Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.

De igual forma, aduce que la disposición acusada no vulnera el artículo 83 de la Constitución por cuanto la obligación está incluida en la Ley 769 de 2002 que regula el tránsito terrestre; “distinto fuera si dicha obligación estuviese contenida en otra Ley o acto reglamentario”.

4. Universidad del Rosario

En primer término trae a colación el artículo 140 del Decreto 2150 de 1995 que dispuso eliminar en todo el territorio nacional la revisión técnico-mecánica y la expedición del certificado de movilización para todos los vehículos automotores, con excepción de aquellos que cumplen un servicio público. Explica que tal disposición fue creada con ocasión a la política de democratización de las instituciones públicas que se inició en 1995, de la cual hizo parte la expedición del Decreto 2150 de 1995, mediante el cual se suprimieron y reformaron procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Precisa que, en múltiples ocasiones, la Corte se ha referido al tema de la supresión de trámites, censurando y prohibiendo la imposición al ciudadano de procedimientos innecesarios. En efecto, manifiesta que la Corte se había pronunciado en relación con el citado artículo, el cual fue declarado exequible en la sentencia C- 362 de 1996.

A su juicio el artículo cuestionado es innecesario y, además de hacer obligatoria una carga ya revaluada por la Administración Pública, propicia la congestión de la misma. En esta medida considera que la norma vulnera el principio de la confianza legítima.

Así las cosas, plantea que los cambios relacionados con la gestión administrativa y en la adecuación de los procedimientos no pueden desconocer la dignidad humana ni los derechos fundamentales de quienes han venido actuando objetivamente, fundados en la confianza legítima. Por todo lo anterior, solicita se declare la inexequibilidad del aparte demandado del artículo 51 de la Ley 769 de 2002.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Vista Fiscal rinde concepto con el fin de presentar las razones por las cuales el artículo 51 de la Ley 769 de 2002, demandado parcialmente, debe ser declarado exequible.

En primer término sostiene que el aparte demandado no desconoce el principio de la buena fe, consagrado en el artículo 83 de la Constitución, ni vulnera el principio de la confianza legítima. Explica que por el hecho de someter los vehículos diferentes a los de servicio público a una revisión técnico-mecánica cada dos años, no puede afirmarse que el legislador esté partiendo de la mala fe de los propietarios. En su sentir, lo que se pretende es proteger el interés general, representado en la consecución de la seguridad vial y la protección del medio ambiente.

Así las cosas, considera que lo que se busca con la disposición normativa cuestionada es prevenir que, como consecuencia del mal estado en que pueda estar algún vehículo, se presenten accidentes que atenten contra la vida de las personas o se deteriore el medio ambiente, con ocasión a la emisión de gases tóxicos de los automotores.

En tal sentido, argumenta que el principio de la buena fe encuentra un límite en su contenido y alcance que está dado por el principio del interés general, "pues como ocurre en el presente caso con la norma demandada, se impone un procedimiento a los propietarios de vehículos particulares, que se concreta en beneficios reales para toda la colectividad". Por ello, anota que imponer la obligación de hacer una revisión técnico-mecánica cada dos años, no contraría el principio de la buena fe.

De otra parte, indica que el principio de la confianza legítima es de naturaleza administrativa, y en la medida en que la expresión acusada es creación del legislador y no se trata de una actuación de la Administración, resulta inaplicable en el presente caso. En este mismo sentido, manifiesta que no existe derecho adquirido o situación jurídica concreta que esté siendo desconocida por la obligación que se impone a los propietarios de los vehículos.

Finalmente aduce que por el hecho de que el legislador haya derogado una disposición, tal como sucedió con el contenido de la norma cuestionada en el Estatuto Antitrámites, no puede suponerse que no pueda volverla a poner en vigencia, máxime al tratarse de una garantía del interés general.

Por lo anterior, el jefe del Ministerio Público solicita se declare la exequibilidad de la

expresión “y los de servicio diferente al servicio público cada dos años”, contenida en el artículo 51 del Código de Tránsito.

VI. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra algunos artículos que hacen parte de una ley de la República.

2. Los cargos de inconstitucionalidad planteados en la demanda.

El ciudadano Manuel Alberto Restrepo Medina demanda en acción pública de inconstitucionalidad la expresión “y los de servicio diferente al servicio público cada dos años”, contenida en el primer inciso del artículo 51 de la Ley 769 de 2002, por cuanto considera que dicho segmento normativo viola el principio constitucional de la buena fe, ya que la exigencia de la revisión técnico-mecánica para los vehículos particulares lleva a que los propietarios o tenedores de los mismos demuestren, por medio de tal procedimiento, el cumplimiento de la obligación legal de mantenerlos en óptimas condiciones. A su juicio, por el contrario, el Estado debe presumir que el ciudadano ha venido cumpliendo con sus deberes legales en la materia; y en caso contrario, sancionarlo.

Aduce además que el legislador vulneró el principio de la confianza legítima, corolario de aquel de la buena fe, ya que durante más de ocho años, es decir, desde la entra en vigor del decreto 2150 de 1995, no estuvo vigente en el país la obligación de someter a los vehículos particulares a una revisión técnico-mecánica. En consecuencia, el legislador restableció un trámite administrativo innecesario lesionando, de esta forma, una expectativa válida y jurídicamente tutelada en el sentido de que únicamente le correspondía al propietario o tenedor del vehículo particular cumplir con su deber legal de mantenerlo en perfecto estado mecánico, sin necesidad de que el Estado periódicamente se asegurase que efectivamente se estaba cumpliendo con las normas en la materia.

En este orden de ideas, la Corte examinará si la decisión del legislador en el sentido de

restablecer el deber de someter cada dos años a los vehículos particulares a una revisión técnico-mecánica vulnera o los principios constitucionales de la buena fe y confianza legítima, e igualmente, si se trata de una medida razonable y proporcional.

3. La decisión del legislador no lesiona el principio de la buena fe.

En su demanda, el ciudadano considera que el legislador vulneró el principio de la buena fe al restablecer una revisión técnico-mecánica bianual a los vehículos particulares por cuanto, a su juicio, se debe presumir que los propietarios o tenedores de los mismos han venido cumpliendo con la ley en el sentido de mantener sus automotores en perfectas condiciones, y que sólo en caso de incumplimiento, deben ser sancionados administrativamente. En otros términos, si de conformidad con el artículo 50 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, es una obligación del propietario o tenedor del vehículo "mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas y de seguridad", no se justifica que el artículo 51 imponga una revisión técnico-mecánica de los mismos por parte del Estado. No comparte la Sala estas aseveraciones, por las razones que pasan a explicarse.

La Universidad del Rosario solicita se declare la inexequibilidad del aparte acusado, pues a su juicio el artículo es innecesario y hace obligatoria una carga ya revaluada por la administración pública y que propicia la congestión de la misma; en esta medida se viola el principio de la confianza legítima.

En relación con el principio de la buena fe cabe recordar que es uno de los principios generales del derecho1, consagrado en el artículo 83 de la Constitución, el cual gobierna las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, y que sirve de fundamento al ordenamiento jurídico, informa la labor del intérprete y constituye un decisivo instrumento de integración del sistema de fuentes colombiano.

En tal sentido, el mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento

jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. En pocas palabras, la buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico.

Ahora bien, en numerosas ocasiones, la Corte se ha pronunciado respecto del principio de la buena fe, por lo que en la actualidad se cuenta con una sólida línea jurisprudencial en la materia. Al respecto ha indicado que el principio de la buena fe no es absoluto, por cuanto no es ajeno a limitaciones y precisiones, y que igualmente, su aplicación, en un caso concreto, debe ser ponderada con otros principios constitucionales igualmente importantes para la organización social como lo son, por ejemplo, la seguridad jurídica, el interés general o la salvaguarda de los derechos de terceros2. Así mismo, el juez constitucional ha considerado que el principio de la buena fe no implica que las autoridades públicas deban regular los asuntos suponiendo que las personas se portan siempre bondadosamente y que cumplen voluntariamente con todas sus obligaciones legales3. Tampoco se opone a que, con el propósito de salvaguardar el interés general, el legislador prevea la posibilidad de que se den ciertos comportamientos contrarios a derecho y adopte medidas para prevenir sus efectos ni a que se establezcan determinadas regulaciones y trámites administrativos4.

A propósito del examen de constitucionalidad sobre algunas disposiciones legales referentes a la acción de repetición, la Corte reiteró que el principio de la buena fe no es ilimitado y estimó que el citado principio está orientado a proteger al particular de los obstáculos y trabas que las autoridades públicas, y los particulares que ejercen funciones públicas, ponen frente a él en todas sus gestiones, como si se presumiera su mala fe, y no su buena fe5. Posteriormente, con ocasión de un pronunciamiento referente a la tipificación de una modalidad del delito de receptación, esta Corporación estimó que “el principio de la buena fe no se constituye en un límite al ejercicio de la libertad de configuración del legislador, lo cual de modo alguno significa que aquél no resulte aplicable al momento de valorar la conducta del sindicado.”6

Más recientemente, en un asunto sobre la obligación legal de renovar las licencias de conducción que no cuenten con ciertos requisitos técnicos, la Corte consideró lo siguiente:

En el presente caso, el aparte acusado del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 obliga a renovar las licencias de conducción que no cuenten con ciertos requisitos técnicos, y lo hace no sólo por que se haya estimado que en la actualidad un amplio margen de las licencias que detentan los conductores son falsas, sino también porque el Estado debe asegurarse que quienes conducen automotores sean personas capacitadas para ello, pues en el ejercicio de esta actividad, que tradicionalmente el Derecho ha considerado como "peligrosa", se ven implicados caros intereses públicos como lo son la protección general de la vida y la integridad física de la ciudadanía expuesta al riesgo correspondiente. Dentro de este contexto, los dispositivos tecnológicos incorporados en las nuevas licencias, que permiten la plena identificación del conductor y el conocimiento de sus antecedentes como tal, constituyen una garantía para las autoridades y para el público en general, de que quienes conducen vehículos automotores son realmente las personas a quienes el, Estado ha concedido autorización para ello, por haber verificado su idoneidad para el desempeño de la actividad. Estimar que la presunción general de buena fe impide de manera general la imposición de los nuevos requisitos señalados, que gracias a los avances tecnológicos permiten al Estado ejercer un mejor control sobre la identidad e idoneidad de los conductores, es olvidar que también la Constitución obliga a las autoridades a garantizar de la mejor manera la vida de los ciudadanos y que el interés general prima sobre el particular.
(subrayado fuera de texto).

(…)

Así pues, la satisfacción del interés general implícito en la regulación legal del derecho a la libre circulación, expedida con miras a garantizar la seguridad de los ciudadanos, es fundamento constitucional suficiente para exigir requisitos que, como el que se establece en la norma acusada, pretenden asegurar que quien conduce un vehículo automotor esté realmente capacitado para ello. Por todo lo anterior, la Corte desestima el cargo de inconstitucionalidad relativo al desconocimiento del artículo 83 de la Constitución Política.7

En el presente caso, el artículo 51 del Código Nacional de Tránsito Terrestre prevé una revisión anual técnico-mecánica para los vehículos de servicio público, servicio escolar y de

turismo, en tanto que para los particulares, dicho examen se practicará cada dos años, destinada a verificar, el adecuado estado de la carrocería, los niveles de emisión de gases, el buen funcionamiento del sistema mecánico, el adecuado funcionamiento del sistema eléctrico, la eficiencia del sistema de combustión interno, los elementos de seguridad, las llantas del vehículo, el funcionamiento de la puerta de emergencia y el buen funcionamiento de los dispositivos utilizados para el cobro en la prestación del servicio público.

Considera la Corte, que el deber impuesto por el legislador de revisión técnico-mecánica bianual para los vehículos particulares no es una medida que lesione el principio de la buena fe por cuanto el legislador no partió de la mala fe de los propietarios o tenedores de los mencionados automotores, sino que ideó este mecanismo para ejercer un mejor control sobre el buen estado de funcionamiento de los vehículos que circulan por las vías y carreteras del país, a fin de prever que su circulación se haga en condiciones tales que garanticen la seguridad de todos los ciudadanos, conductores, pasajeros y peatones, y de tal manera cumplir con el deber de protección del interés general implícito en la regulación del derecho a la libre circulación.

Esta medida además es razonable, en cuanto se apoya en la necesidad de disminuir los índices de accidentalidad, pues siendo la conducción de vehículos automotores una actividad de suyo peligrosa o riesgosa, que rompe el equilibrio que debe existir entre los asociados y que coloca per se a la comunidad ante inminente peligro de recibir lesión8, ha sido tomada por el legislador en cumplimiento del deber constitucional que corresponde al Estado de proteger a todos los ciudadanos en su vida y bienes.

La medida además es proporcional si se tienen en cuenta los bienes jurídicos que están en juego, orientada al mejoramiento de las condiciones de seguridad en las vías públicas, exigiendo el cumplimiento de un elemental deber en cabeza de los propietarios o tenedores de vehículos automotores.

Por las anteriores razones, la Corte declarará exequible la expresión “y los de servicio diferente al servicio público cada dos años”, contenida en el artículo 51 de la Ley 769 de 2002.

4. Ausencia de violación del principio de confianza legítima.

Considera el ciudadano demandante que la decisión del legislador en el sentido de restablecer un trámite administrativo que había sido derogado por el artículo 140 del decreto 2150 de 19959 constituye una violación al principio de la confianza legítima puesto que, en su opinión, se le hizo creer a los ciudadanos, durante mucho tiempo, que la obligación de mantener su vehículo en buen estado les incumbía exclusivamente a ellos. No comparte la Sala estas afirmaciones por las razones que pasan a explicarse.

En efecto, el artículo 140 del decreto 2150 de 1995 eliminó la realización de "la revisión técnico-mecánica y la expedición del certificado de movilización para todos los vehículos automotores, con excepción de aquellos que cumplen el servicio público de transporte de pasajeros, carga o mixto", dejando únicamente en cabeza de los particulares propietarios o tenedores de los mismos, el cumplimiento del deber de mantener en óptimas condiciones sus automotores.

El nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre, en su artículo 50 dispone asimismo que, por razones de seguridad vial y de protección del medio ambiente, los propietarios y tenedores de vehículos de placas nacionales o extranjeras que circulen por el territorio nacional "tendrán la obligación de mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas y de seguridad". Con todo, en el artículo siguiente, establece la obligación de someter a los vehículos de transporte público a una revisión anual de carácter técnico-mecánico, en tanto que los particulares sólo deben cumplir con el mismo cada dos años. En otros términos, se restableció un trámite administrativo que había sido derogado hace más de ocho años, pero no por ello se puede alegar válidamente en este caso una vulneración al principio de la confianza legítima.

En tal sentido cabe señalar que como corolario del principio de la buena fe, la doctrina y jurisprudencia foráneas, desde mediados de la década de los sesentas10, han venido elaborando una teoría sobre la confianza legítima, el cual ha conocido originales e importantes desarrollos a lo largo de diversos pronunciamientos de esta Corte.

Así pues, en esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller11, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son

suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario.

Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente12. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación13.

De igual manera, la doctrina foránea considera que, en virtud del principio de la confianza legítima, la administración pública no le exigirá al ciudadano más de lo estrictamente necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso persiga14. No obstante, la jurisprudencia extranjera también ha considerado que el mencionado principio no es absoluto, que es necesario ponderar su vigencia con otros principios fundamentales del ordenamiento jurídico, en especial, con la salvaguarda del interés general en materia económica15.

Con apoyo en estos avances del derecho comparado, esta Corporación consideró, en un caso de una acción de tutela instaurada por un nutrido grupo de vendedores ambulantes, que la confianza legítima constituía una medida de protección para los ciudadanos, que se originaba cuando “de un acto de aplicación de una norma, aun procedente del Poder Legislativo, supone para sus destinatarios un sacrificio patrimonial que merece un calificativo especial, en comparación del que pueda derivarse para el resto de la colectividad”16. No se trata, en palabras de la Corte, de una forma de indemnización, donación, reparación o resarcimiento de los afectados, ni tampoco de un desconocimiento del principio del interés general17.

Posteriormente, en un esfuerzo de sistematización, el juez constitucional consideró que el

principio de la confianza legítima partía de tres presupuestos: (i) la necesidad de preservar el interés general; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados, y (iii) la necesidad de adoptar medidas de carácter transitorio19.

De igual manera, cabe señalar que la Corte ha considerado que el principio de la confianza legítima no se limita al espectro de las relaciones entre administración y administrados, sino que irradia a la actividad judicial. En tal sentido, se consideró que "En su aspecto subjetivo, la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima. Este principio constitucional garantiza a las personas que ni el Estado, ni los particulares, van a sorprenderlos con actuaciones que, analizadas aisladamente tengan un fundamento jurídico, pero que al compararlas, resulten contradictorias. En estos casos, la actuación posterior es contraria al principio de la buena fe, pues resulta contraria a lo que razonablemente se puede esperar de las autoridades estatales, conforme a su comportamiento anterior frente a una misma situación. Esta garantía sólo adquiere su plena dimensión constitucional si el respeto del propio acto se aplica a las autoridades judiciales, proscribiendo comportamientos que, aunque tengan algún tipo de fundamento legal formal, sean irracionales, según la máxima latina venire contra factum proprium non valet"20.

La anterior línea jurisprudencial ha sido mantenida y profundizada por la Corte al estimar que la interpretación judicial debe estar acompañada de una necesaria certidumbre y que el fallador debe abstenerse de operar cambios intempestivos en la interpretación que de las normas jurídicas venía realizando, y por ende, el ciudadano puede invocar a su favor, en estos casos, el respeto por el principio de la confianza legítima.21

De igual manera, la Corte ha insistido en que el garantía de la confianza legítima, de forma alguna se opone a que el Congreso de la República modifique las leyes existentes, lo cual iría en contra del principio democrático. No se trata, por tanto, de petrificar el sistema jurídico. De tal suerte que, en el ámbito tributario, esta Corporación ha considerado que únicamente es viable predicar la vigencia del citado principio cuando quiera que existan realmente razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, como por ejemplo, cuando la norma en cuestión ha estado vigente por un largo período, no ha estado sujeta a modificaciones ni se ha propuesto su reforma, su existencia es obligatoria "es decir, no es

discrecional para las autoridades responsables suprimir el beneficio”22 y ha generado “efectos previsibles significativos”, esto es, que los particulares han acomodado su comportamiento a lo prescrito por la norma.

En suma, el principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático.

En el caso concreto, sin embargo, no se cumplen con los presupuestos anteriormente señalados para gozar de la protección del principio de la confianza legítima.

En efecto, ni siquiera se está en presencia de una mera expectativa que merezca ser protegida y garantizada por el ordenamiento jurídico. Sin duda, en un Estado Social de Derecho los ciudadanos no pueden esperar que las autoridades públicas, incumpliendo con sus deberes constitucionales de protección, les esté vedado en el futuro restablecer un trámite administrativo cuya finalidad es mejorar las condiciones de seguridad vial del país, y de esta forma, amparar los derechos a la vida e integridad personal de los conductores, pasajeros y peatones.

Aunado a lo anterior, no se puede considerar que el legislador defraudó la confianza de los ciudadanos por cuanto razones de interés general motivaron la decisión de restablecer un procedimiento esencial para constatar las condiciones en las que se realiza una actividad peligrosa en el país.

De igual manera, la prevalencia que en el presente asunto ofrecen los principios de interés general, una de cuyas manifestaciones es la seguridad vial, y el democrático sobre la buena fe, conducen a que no sea viable plantear una violación al principio de la confianza legítima.

Por las anteriores razones, los cargos planteados en la demanda no están llamados a prosperar.

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “y los de servicio diferente al servicio público cada dos años” del artículo 51 de la Ley 769 de 2002, por los cargos analizados en la sentencia.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Ver al respecto, A. Jeanneau, “Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative”, París, LGDJ, 1954 y Ch. Letourneur, « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d’Etat », París, LGDJ, 1980.

2 Corte Constitucional, sentencia C-963 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Corte Constitucional, sentencia C-412 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

5 Corte Constitucional, sentencia C-374 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

7 Corte Constitucional, sentencia C-780 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

8 Sentencia C-1090 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Salvamento de voto del Magistrado Rodrigo Escobar Gil.

9 Artículo 140. ELIMINACIÓN DEL CERTIFICADO DE MOVILIZACIÓN. Elimínese en todo el territorio nacional el trámite de la revisión técnico-mecánica y la expedición del certificado de movilización para todos los vehículos automotores, con excepción de aquellos que cumplen el servicio público de transporte de pasajeros, carga o mixto.

Parágrafo. En todo caso, es obligación del propietario de cada vehículo mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas y de seguridad y pagar los impuestos de timbre y rodamiento

previstos en la ley Las autoridades de tránsito impondrán las sanciones previstas en la ley por el incumplimiento de las normas de tránsito y transporte.

Los vehículos que cumplen el servicio público de transporte de pasajeros deberán someterse anualmente a una revisión técnico-mecánica para que le sea verificado su estado general. Los vehículos nuevos de servicio público sólo empezarán a someterse a la revisión técnico-mecánica transcurrido un año desde su matrícula.

10 Ricardo García Macho, "Contenido y límites del principio de la confianza legítima", en Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí, Madrid, Edit. Civitas, 1989, p. 461.

11 Müller J.P. Vertrauesnsschutz im Völkerrecht, Berli, 1971, citado por Silvia Calmes, Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français, París, Ed. Dalloz, 2002, p. 567.

12 Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia del 17 de diciembre de 1992, asunto Holtbecker, en J. Boulouis y M. Chevallier, Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, París, Dalloz, 1993, p. 77. En este fallo el Tribunal consideró que el principio de la confianza legítima se definía como la situación en la cual se encuentra un ciudadano al cual la administración comunitaria, con su comportamiento, le había creado unas esperanzas fundadas de que una determinada situación jurídica o regulación no sería objeto de modificación alguna.

13 Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia del 8 de junio de 1977, asunto Merkur. en J. Boulouis y M. Chevallier, Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, París, Dalloz, 1993, p. 218. En esta sentencia el Tribunal consideró que el principio de la confianza legítima podía llegar a ser vulnerado por la Comunidad Europea debido a la supresión o modificación con efectos inmediatos, en ausencia de unas medidas transitorias adecuadas y sin que se estuviera ante la salvaguarda de un interés general perentorio.

14 Jesús González Pérez, El principio general de la buena fe en el derecho administrativo, Madrid, Edit. Civitas, 1989, p. 60.

15 Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia del 15 de julio de 1981,

asunto Edeka en J. Boulouis y M. Chevallier, Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, París, Dalloz, 1993, p. 77. En este fallo, el TJCE consideró que " las instituciones comunitarias disponen de un margen de apreciación en cuanto a los medios para la realización de su política económica; los operadores económicos no pueden justificar una posición de confianza legítima en el mantenimiento de una situación existente que puede ser modificada por esas instituciones en el marco de sus poderes de apreciación".

16 Corte Constitucional, sentencia T-617 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

17 Recientemente, ver al respecto, sentencia T- 772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

18 Corte Constitucional, sentencia C- 478 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

19 Corte Constitucional, sentencia T- 084 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

20 Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Salvamentos de Voto de los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Alvaro Tafur Galvis.

21 Corte Constitucional, sentencia SU- 120 de 2003, M.P. Alvaro Tafur Galvis. Salvamentos de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araújo Rentería.

22 Corte Constitucional, sentencia C-007 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.