

Sentencia C 362/21

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Incumplimiento de las cargas de certeza y suficiencia en la demanda

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA Y RELATIVA-Distinción

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Exigencias

Referencia: expediente D-14176

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 1702 de 2013, “[p]or la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Alfonso Velasco Reyes

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, el ciudadano Alfonso Velasco Reyes presentó, vía electrónica, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 1702 de 2013, “[p]or la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones”.

1. Mediante Auto del 15 de marzo de 2021¹ la demanda fue inadmitida. Dentro del término de ejecutoria de la anterior decisión, el accionante allegó escrito de corrección y copia de la cédula de ciudadanía con miras a acreditar su calidad de ciudadano. Una vez efectuado el estudio exigido por el ordenamiento, mediante Auto del 05 de abril de 2021,² se admitió la demanda contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 1702 de 2013.

1. A través de esta providencia se dispuso, además, (i) correr traslado a la Procuradora General de la Nación,³ (ii) fijar en lista la disposición acusada y (iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República⁴ y a la Nación – ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, y de Transporte; y a la Superintendencia de Transporte.

1. De igual forma, con el objeto de emitir concepto sobre la demanda de la referencia,⁵ (iv) se invitó al proceso a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, a la Cámara de Comercio de Bogotá, a la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales), a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), a la Asociación Nacional de Centros de Diagnóstico Automotor (ASOCD), a la Asociación de Centros de Apoyo a Nivel Nacional (ACEDAN), a la Asociación Colombiana del Transporte Terrestre Automotor Especial (ACOLTES); y a las facultades de Derecho de las universidades de los Andes, del Norte, del Rosario, del Valle, de La Sabana, EAFIT, Externado de Colombia, Javeriana, Libre de Colombia, Nacional de Colombia y Sergio Arboleda.

1. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. Norma demandada

1. A continuación, se transcribe la disposición parcialmente demandada, destacando el aparte cuestionado:

“LEY 1702 DE 2013

(diciembre 27)

Diario Oficial No. 49.016 de 27 de diciembre de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones.

(...)

ARTÍCULO 19. CAUSALES DE SUSPENSIÓN Y CANCELACIÓN DE LA HABILITACIÓN DE ORGANISMOS DE APOYO Y DE TRÁNSITO. Procederá la suspensión y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo por parte de la autoridad que la haya otorgado o por su superior inmediato cuando se incurra en cualquiera de las siguientes faltas:

1. No mantener la totalidad de condiciones de la habilitación, no obtener las certificaciones de calidad o perder temporalmente alguna de las exigencias previas a la habilitación.
2. Cuando su actividad u omisión haya puesto en riesgo o causado daños a personas y/o bienes.
3. Cuando la actuación de sus empleados durante el servicio encuadre en delitos contra la Administración Pública y estas actuaciones no hayan objeto (sic) de control interno del organismo, se entenderá por pública todas las funciones a cargo de la entidad, para efectos administrativos, fiscales, disciplinarios y penales.
4. Alterar o modificar la información reportada al RUNT o poner en riesgo la información de este.
5. Expedir certificados en categorías o servicios no autorizados.
6. Facilitar a terceros los documentos, equipos o implementos destinados al servicio o

permitir el uso a aquellos de su razón social por terceros.

7. Abstenerse injustificadamente de prestar el servicio.

8. Expedir certificados sin comparecencia del usuario.

9. Vincular personal que no reúna los requisitos de formación académica y de experiencia exigidos, cuando los documentos presentados no sean verídicos, reemplazar el personal sin aviso al Ministerio de Transporte o mantenerlo en servicio durante suspensiones administrativas, judiciales o profesionales.

10. Reportar información desde sitios o instalaciones no autorizados.

12. Alterar los resultados obtenidos por los aspirantes.

13. No reportar la información de los certificados de los usuarios en forma injustificada.

14. Variar las tarifas sin informarlo públicamente y previamente en sus instalaciones y al Ministerio de Transporte. En este caso procederá multa de entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales por cada caso.

15. Mantenerse en servicio a pesar de encontrarse en firme sanción de suspensión de la habilitación. Procederá además multa entre 50 y 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

16. Abstenerse de reportar por escrito a las autoridades competentes las inconsistencias que se presenten en la información aportada por el usuario o en la percibida durante los servicios.

17. No atender el régimen de prohibiciones señalado en las normas legales y reglamentarias.

18. No atender los planes de mejoramiento que señalen las autoridades de control y vigilancia.

19. Permitir la realización de trámites de tránsito sin el paz y salvo expedido por el Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito.

La suspensión podrá ordenarse también preventivamente cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios o pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la investigación.

La suspensión de la habilitación acarrea la suspensión del servicio al usuario -la cual deberá anunciar públicamente en sus instalaciones- y la pérdida de la interconexión con el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT para cada sede en que se haya cometido la falta.

La cancelación procederá en caso de reincidencia en cualquiera de las faltas señaladas en los numerales 2, 4, 5, 6, 8, 10, 12, 14, 15 y 19 del presente artículo. En firme la cancelación, ella tendrá efectos sobre todas las sedes del organismo, para lo cual se dispondrá el cierre de los establecimientos de comercio. Las personas naturales o jurídicas que hayan dado lugar a la cancelación, sus asociados y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, no podrán constituir nuevos organismos de apoyo en cualquiera de sus modalidades ni asociarse o hacer parte a cualquier título de organismos habilitados durante los cinco (5) años siguientes.

El procedimiento sancionatorio será el señalado en el Código Contencioso Administrativo.

La comisión de algunas de las faltas señaladas en los numerales 2, 4, 5, 6, 7, 11, 14 y 19 del presente artículo se entenderá falta de los organismos de tránsito y facultará a la Superintendencia de Puertos y Transporte para intervenirlos.”

III. La demanda

1. El actor explica que el principio de legalidad de las faltas y sanciones en materia administrativa está comprendido en el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución. Manifiesta que conforme al principio de legalidad es competencia del Legislador describir las conductas reprochadas, así como la clase y cuantía de las sanciones.

1. Asevera que la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Legislador cuenta con

cierta flexibilidad para configurar el derecho administrativo sancionador, siempre que esta no sea tan amplia que permita la arbitrariedad de la administración. Esto último se evita cuando la legislación establece al menos los elementos esenciales del tipo sancionador.⁶

1. A continuación, describe el contenido del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013. En ese sentido, refiere que esta disposición consagra (i) las causales de suspensión y cancelación de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito; (ii) las consecuencias que las medidas de suspensión y cancelación acarrean para el infractor; (iii) la autoridad competente para imponer las sanciones; y (iv) el procedimiento administrativo a seguir para la investigación y sanción de las faltas.

1. Frente a esto último, explica que el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 no establece directamente el término de suspensión de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades Tránsito. En su lugar, contiene un inciso que remite al procedimiento sancionatorio previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA).⁷

1. A partir de este preámbulo, dirige su ataque contra la cláusula de remisión contenida en el inciso demandado. En concreto, señala que si bien el CPACA consagra un conjunto de criterios aplicables para la graduación de las sanciones, los mismos no permiten establecer el término de duración de la medida de suspensión de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, por cuanto no contienen los parámetros temporales necesarios para ese propósito.⁸ En este sentido, la remisión a dichos conceptos no cumple con las exigencias del principio de legalidad de la sanción.

1. Por lo anterior, asegura que el Legislador “no estableció uno de los elementos esenciales del tipo sancionatorio, a saber, la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma”; y que “al remitir al procedimiento sancionatorio señalado en la Ley

1437 de 2011”, le otorgó competencia a la administración para que “fije a su arbitrio el término de duración de la sanción de suspensión de la habilitación” a los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito.

1. Sin perjuicio de lo expuesto, aclara que el artículo 22 de la Ley 1702 de 2013 le concedió un plazo de seis meses al Gobierno nacional para reglamentar la legislación, sin señalar que esto incluía la posibilidad de determinar mediante disposición ejecutiva el término de la sanción.⁹ Indica que el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 fue reglamentado a través del Decreto 1479 de 2014.¹⁰ En particular, el parágrafo del artículo 9 del decreto establece que “[l]a suspensión de la habilitación procederá por el término mínimo de 6 meses y hasta por 24 meses, periodo que se graduará teniendo en cuenta los criterios previstos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011.”

1. Sin embargo, precisa que esta circunstancia “no resulta suficiente para determinar con claridad el término de duración de la sanción de suspensión de habilitación de los organismos de apoyo al tránsito.” Lo anterior, porque el parágrafo del artículo 9 del Decreto 1479 de 2014 fue suspendido provisionalmente por la Sección Primera del Consejo de Estado mediante auto del 28 de febrero de 2020; entre otras razones, por exceso de la facultad reglamentaria y violación del principio de reserva de ley, dado que la disposición legal no consagró expresamente el término de la medida de suspensión.¹¹

1. Por las razones anotadas, concluye que la cláusula de remisión censurada “vulneró el principio de legalidad de las sanciones.” En consecuencia, solicita la inexecutable del texto legal acusado del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.

IV. Síntesis de las intervenciones

1. En el término de fijación en lista se recibieron cinco intervenciones. La Asociación Nacional

de Centros de Diagnóstico Automotor -ASOCDA- y la Asociación de Centros de Apoyo a Nivel Nacional -ACEDAN- solicitaron la inhibición de la Corte, ya que a su juicio la norma acusada se encuentra derogada. Esta última, además, sostiene que la acusación no cumple los presupuestos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, ya que el demandante no satisfizo los requisitos exigidos para proponer un cargo por omisión legislativa relativa. Por su parte, el Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Transporte y un ciudadano,¹² pidieron declarar la exequibilidad del aparte normativo acusado del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013. A continuación se sintetizan sus consideraciones.

* Intervenciones con petición de inhibición

1. La Asociación de Centros de Apoyo a Nivel Nacional -ACEDAN-¹³ a través de su Presidente, sostiene que la norma acusada incurre en omisión legislativa relativa, pues no incluye de manera taxativa el término de la sanción, teniendo el deber de hacerlo conforme al principio de legalidad sancionatoria. En su criterio, esta falencia ocasiona una desigualdad “entre los sujetos objeto de la norma” y lesiona el artículo 29 de la Constitución.

1. No obstante, asegura que esta omisión fue subsanada con ocasión de la expedición de la Ley 2050 de 2020.¹⁴ Señala que la nueva legislación estableció el régimen de sanciones aplicables a los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito en los artículos 8 a 22. Argumenta que debido a esta circunstancia se produjo la derogatoria de la norma objeto de control y, por lo tanto, no es posible un pronunciamiento de fondo en el presente asunto. Finalmente, afirma que en todo caso la demanda no satisface los presupuestos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, ya que al estructurar el cargo el actor no tomó en consideración la derogatoria de la norma atacada y no cumplió los requisitos para proponer una omisión legislativa relativa.

1. La Asociación Nacional de Centros de Diagnóstico Automotor -ASOCDA-¹⁵ a través de su

Presidente, si bien no solicita expresamente la inhibición de la Corte, asegura que el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 fue derogado por el artículo 8 de la Ley 2050 de 2020. En ese sentido, advierte que esta disposición es clara en indicar que las sanciones aplicables a los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, son la amonestación escrita, la multa y la intervención operativa. Por lo anterior, debe entenderse que la norma censurada fue derogada por la nueva legislación.

1. Sin embargo, precisa que la sanción de suspensión de estos organismos es fundamental para el sector, pero es necesario que su gradualidad sea determinada por el Legislador para que la Superintendencia de Transporte no la aplique subjetivamente. Relata que “a la fecha” esa entidad impone medidas de suspensión de 6, 12 e incluso 24 meses “sin una motivación clara sobre los criterios tenidos en cuenta para la imposición de esas sanciones.”

* Intervenciones con petición de exequibilidad

1. El Ministerio de Transporte,¹⁶ a través de su Oficina Jurídica, afirma que el aparte normativo acusado se ajusta a la Constitución. Señala que la propia ley habilitó al Gobierno nacional para reglamentar el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 y fijó las pautas y criterios sobre sanciones a los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito. Aduce que la norma atacada no vulnera el debido proceso, pues establece con meridiana claridad el procedimiento para la imposición de las medidas de suspensión y cancelación de la habilitación de estos organismos.

1. Lo anterior, por cuanto remite al CPACA para efectos de seguir el procedimiento administrativo sancionatorio allí previsto y porque el artículo 22 de la Ley 1702 de 2013 le concedió 6 meses al Gobierno nacional para reglamentar la materia. Reitera que la disposición cuestionada no viola el debido proceso, pues señala claramente todos los aspectos que debe contener una norma sancionatoria. En ese sentido, la disposición

identifica los sujetos sancionables y define las causales y conductas por las que procede la sanción. Puntualiza que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho administrativo sancionatorio tiene un carácter flexible y, por consiguiente, el cumplimiento de los presupuestos de tipicidad de la conducta y legalidad de la sanción no se debe analizar bajo estándares intensos o rigurosos.¹⁷

1. La Superintendencia de Transporte,¹⁸ a través de apoderado judicial, considera que el aparte normativo demandado no vulnera la Constitución. En consecuencia, solicita que sea declarado exequible o, en caso contrario, se otorguen efectos diferidos a una eventual inexecuibilidad, en atención a la importancia de esta disposición para el ejercicio de las actividades de inspección, vigilancia y control a cargo de esa superintendencia.¹⁹ Señala que el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 se ocupó de fijar las líneas generales del régimen jurídico de las medidas de suspensión y cancelación de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito. Relata que los artículos 8 y 9 del Decreto 1479 de 2014 reglamentaron la suspensión y cancelación de la habilitación de estos organismos. Estas disposiciones precisaron los extremos temporales de la sanción con el objeto de asegurar su cumplida ejecución y brindar mayor certeza en cuanto a las condiciones para su aplicación.

1. Afirma que si bien el párrafo del mencionado artículo 9 reglamentario fue suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado, la misma autoridad precisó que las sanciones previstas en esta disposición continuaban vigentes al contar con respaldo legal. De este modo, ese Tribunal indicó que el régimen sancionatorio contemplado en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 “tiene origen legal y debe aplicarse conforme a lo establecido en el Capítulo III del CPACA, incluyendo, en cuanto a la graduación de la sanción, los criterios que resulten aplicables del artículo 50 de la misma codificación. Tal sanción será procedente si se logra establecer, por parte de la Superintendencia de Transporte, la ocurrencia de las causales establecidas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.”²⁰

1. Sostiene que, contrario a la visión rígida y absoluta del principio de legalidad expuesta en la demanda, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado una concepción flexible de los principios de reserva de ley y tipicidad en materia sancionatoria administrativa.²¹ Aduce que el principio de legalidad no exige la determinación específica o la regulación exhaustiva de los distintos aspectos de una sanción administrativa y, por lo tanto, es legítimo establecer criterios legales generales para su aplicación.

1. Bajo tal perspectiva, señala que en el caso del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 el Legislador se abstuvo de regular de manera detallada lo referente a los tiempos mínimos o máximos de la sanción, pero estableció una clara y pertinente remisión a las normas del proceso administrativo sancionatorio consagradas en el CPACA. De esta manera, la norma censurada no solo predeterminó el cauce procesal para la instrucción del trámite previo a la eventual imposición de la medida (artículos 47-49 del CPACA), sino que dispuso la incorporación del conjunto de garantías procesales y sustanciales allí contempladas, como los criterios de graduación de la sanción (artículo 50 CPACA), la caducidad de la facultad sancionadora (artículo 52 CPACA) y los principios de presunción de inocencia, no reformatio in pejus y non bis in idem (artículo 3.1 del CPACA). A su juicio, esta regulación imprime racionalidad y objetividad a las decisiones sancionatorias y disuelve el riesgo de arbitrariedad administrativa alegado por el accionante.

1. Intervención ciudadana. Un ciudadano²² interviene en el trámite para defender la exequibilidad del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013. Señala que el aparte normativo acusado no transgrede el artículo 29 de la Constitución, pues respeta el principio de legalidad. Aduce que para establecer el término de la sanción es posible recurrir al CPACA u otras disposiciones del ordenamiento jurídico. Manifiesta que los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito pueden acceder a la administración de justicia para que esta establezca el término de la medida de suspensión.

V. Concepto de la Procuradora General de la Nación

1. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, la Procuradora General de la Nación²³ solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del enunciado demandado del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.

1. Sostiene que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional el principio de legalidad tiene un carácter flexible en el campo del derecho administrativo sancionador.²⁴ Señala que si bien el artículo demandado no indica los términos mínimos y máximos de la medida de suspensión de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, lo cierto es que dicho vacío puede ser superado aplicando los criterios dispuestos en el artículo 50 del CPACA para la graduación de las sanciones, en armonía con la remisión contenida en el aparte normativo censurado.

1. Manifiesta que aunque la administración cuenta con cierto margen de discrecionalidad para fijar la medida de suspensión de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, esa sola circunstancia no conduce a la violación del principio de legalidad alegado por el demandante. En particular, porque conforme al artículo 44 del CPACA el ejercicio de las facultades discrecionales debe respetar el principio de proporcionalidad.

1. En suma, asegura que no resulta inconstitucional que en la disposición objeto de control el Legislador no haya determinado la duración de la sanción de suspensión de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, pues conforme al texto legal censurado es procedente acudir de forma supletoria a las disposiciones del CPACA. Por lo anterior, pide la exequibilidad del aparte normativo cuestionado del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, por el cargo analizado.

VI. Consideraciones de la Corte Constitucional

1. Competencia de la Corte

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, este Tribunal es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues el enunciado normativo demandado hace parte de una ley proferida por el Congreso de la República, en concreto, de la Ley 1702 de 2013.

2. Cuestión previa

1. En su intervención, la Asociación de Centros de Apoyo a Nivel Nacional -ACEDAN-, cuestiona la aptitud sustantiva de la demanda. Señala que la acusación no cumple los presupuestos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Refiere que el accionante realmente busca la declaración de una omisión legislativa relativa, sin cumplir los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional proponer un cargo de esas características. Finalmente, sostiene que la norma atacada fue derogada tácitamente por cuenta de la regulación integral del régimen sancionatorio de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito que realizó la Ley 2050 de 2020. Esta última postura también es compartida por la Asociación Nacional de Centros de Diagnóstico Automotor -ASOCDA-. Por estas razones, los intervinientes piden la adopción de una sentencia inhibitoria.

1. Para resolver las solicitudes de inhibición, la Corte Constitucional revisará en primer término si la demanda satisface los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertenencia y suficiencia, que conforman el concepto de la violación. De encontrar cumplidos estos presupuestos, se referirá a la vigencia de la norma. Solo si se superan las anteriores etapas, formulará el problema jurídico con miras a decidir el fondo del asunto.

3. Aptitud sustantiva de la demanda

1. A continuación la Corte Constitucional realizará una síntesis de las reglas jurisprudenciales alusivas a la aptitud sustantiva de la demanda. Posteriormente, expondrá brevemente el

alcance y contexto normativo de la disposición acusada, con miras a sentar las bases para el análisis concreto de la petición. Finalmente, estudiará si la demanda satisface los presupuestos necesarios para emitir un pronunciamiento de fondo por este motivo.

3.1. Los requisitos de la aptitud sustantiva de la demanda y la carga especial para proponer un cargo por omisión legislativa relativa

1. De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la demanda de inconstitucionalidad debe contener tres elementos esenciales: (i) referir con precisión el objeto demandado, (ii) el concepto de la violación y (iii) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto (Art. 241 de la CP y Art. 2 del Decreto 2067 de 1991). A su vez, respecto del concepto de la violación se ha establecido que los cargos deben cumplir con tres parámetros básicos: (i) el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas (Art. 2, num. 2 del Decreto 2067 de 1991); (ii) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas y (iii) la presentación de las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución. Ligado a lo anterior, ha determinado que las razones expuestas para sustentar cabalmente la censura constitucional deben ser -al menos- claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

1. La claridad hace relación a que los argumentos sean determinados y comprensibles y permitan captar en qué sentido el texto que se controvierte infringe la Carta. Deben ser entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos.

1. Conforme la exigencia de la certeza, de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda. De otra parte, se precisa que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas

del actor.

1. La especificidad de los cargos supone concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible.

1. Es necesario que los cargos sean también pertinentes y, por lo tanto, por una parte, que planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional y, por la otra, que el razonamiento que funda la presunta inconstitucionalidad sea de relevancia constitucional, no legal, doctrinal, político o moral. El cargo tampoco es pertinente si el argumento en que se sostiene se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición.

1. Por último, la suficiencia implica que el razonamiento jurídico contenga un mínimo desarrollo, en orden a demostrar la inconstitucionalidad que le imputa al texto demandado. El cargo debe proporcionar razones, por lo menos básicas, que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del Legislador.²⁵

1. Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que en los cargos por omisión legislativa relativa es necesario agotar una carga argumentativa especial con el fin de que el accionante aporte los elementos de juicio mínimos que habiliten un pronunciamiento de fondo.

1. La Corte Constitucional ha reconocido que su competencia para controlar la constitucionalidad de instrumentos legislativos cubre, además del contenido expreso del enunciado normativo puesto bajo su consideración, las omisiones en que haya incurrido el Legislador al formularlo. En otras palabras, esta Corporación ha establecido que un enunciado normativo puede violar la Constitución no solo a partir de lo que dice, sino también, en casos específicos, por lo que no dice, si al excluir tal contenido desconoce un mandato constitucional. Este segundo caso se materializa en lo que la Corte ha denominado, con base en la doctrina y en su interpretación sobre la materia, una omisión legislativa relativa.²⁶

1. Dicho tipo de omisión, que la Corte es competente para revisar, se diferencia de la omisión legislativa absoluta, precisamente, porque la primera implica la existencia de una norma, una actuación en la que se expresa la voluntad del Legislador, que es imperfecta e incompleta en la medida que desconoce, a través de una exclusión, un deber constitucional. La segunda, en cambio, se da cuando no existe norma alguna sobre la materia: si no hay actuación, este Tribunal ha entendido que no se activa su competencia, pues no existe un acto que se pueda comparar con la Constitución.²⁷

1. En términos generales, la omisión legislativa relativa se puede presentar en dos hipótesis: (i) si al regular sobre un aspecto en específico, la disposición excluye de sus destinatarios a sujetos que gozan de una posición asimilable a la de aquellos que sí tuvo en cuenta, y, por lo tanto, ubica a los excluidos en una situación de desventaja. En esta circunstancia, la omisión del Legislador compromete el principio de igualdad, por cuanto se producen diferentes consecuencias jurídicas para supuestos de hecho idénticos o asimilables. Ahora bien, la Corte también ha reconocido que, más allá del principio de igualdad, se configura una omisión del tipo en comento cuando (ii) la norma no incorpora un elemento, ingrediente, condición o supuesto que resulta esencial en cumplimiento de un deber o mandato establecido en la Constitución.

“(a) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo y que (i) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o (ii) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo;

(b) que exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador que resulta omitido, por los casos excluidos o por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma;

(c) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente;

(d) que en los casos de exclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma.”²⁸

1. La última condición, sin embargo, no es exigible cuando se alega la no inclusión de un “elemento o ingrediente normativo del que carece la norma”, pues el mismo solo es aplicable “en los eventos en que exista la conculcación del principio de igualdad”, esto es, cuando se argumenta que la norma no aplica sus consecuencias jurídicas a supuestos de hecho idénticos o semejantes al previsto en ella.²⁹

1. En los anteriores términos, es indispensable que la demanda de inconstitucionalidad satisfaga las mencionadas exigencias mínimas, para que pueda ser emitido un pronunciamiento de fondo. En caso contrario, no poseerá aptitud sustantiva y la Corte deberá declararse inhibida para fallar.

3.2. Contenido, alcance y contexto normativo de los apartes normativos acusados

1. El Congreso de la República expidió la Ley 1702 de 201330 con el propósito de enfrentar la elevada siniestralidad y mortalidad que se presenta en las vías del país. La exposición de motivos que dio lugar a esta ley calificó la siniestralidad vial como un problema de salud

pública que requería “medidas urgentes, concretas, articuladas, medibles, y controlables cuya eficacia se refleje en una reducción de los índices de morbilidad.” Indicó que durante el año 2011 en promedio 16 personas murieron diariamente en Colombia como consecuencia de la inseguridad vial, y que la muerte por accidentes de tránsito constituía la segunda causa de deceso violento, detrás de los homicidios. Puntualizó que “las muertes derivadas de los accidentes de tránsito triplican las víctimas del conflicto armado.”³¹

1. En relación con las causas de este fenómeno, la exposición de motivos señaló que el desconocimiento de las normas de tránsito y, en especial, el exceso de velocidad fueron las causantes, en conjunto, del 84% de accidentes en los que se presentó un deceso. En cuanto a las lesiones no fatales, la transgresión de las normas de tránsito, el exceso de velocidad y la embriaguez fueron las causas que originaron este tipo de lesiones con 64%, 21% y 7%, respectivamente.³²

1. Con este panorama, la Ley 1702 de 2013 fortaleció la institucionalidad en materia de seguridad vial mediante la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, a la cual le atribuyó funciones de planeación, información, control, educación, concientización, coordinación, consulta y regulación en asuntos referidos a la seguridad vial del país.³³ Así mismo, en su artículo 19 estableció las medidas de suspensión y cancelación de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito y de los Organismos de Tránsito.

1. Tanto los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito (OAAT) como los Organismos de Tránsito (OT) están sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Transporte.³⁴ Los primeros son “entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito.”³⁵ Dentro de esta categoría se inscriben los Centros de Enseñanza Automovilística (CEA), los Centros de Reconocimiento de Conductores (CRC), los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA), los Centros Integrales de Atención (CIA) y los Centros de Apoyo Logístico de Evaluación

(CALE).36

Cuadro N°1

Definición

CEA

Es un establecimiento docente de naturaleza pública, privada o mixta, que tiene como actividad permanente la instrucción de personas que aspiren a obtener el certificado de capacitación en conducción, o instructores en conducción.³⁷

CRC

Son instituciones con objeto social diferente a la prestación de servicios de salud, que brindan de manera exclusiva servicios de baja complejidad y consulta especializada. Se encargan de expedir el certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz necesario para obtener la licencia de conducción de vehículos automotores.³⁸

CDA

Ente estatal o privado destinado al examen técnico-mecánico de vehículos automotores y a la revisión del control ecológico conforme a las normas ambientales.³⁹

CIA

Establecimiento donde se presta el servicio de escuela y casa cárcel para la rehabilitación de los infractores a las normas del Código de Tránsito. Puede ser operado por el Estado o por entes privados que a través del cobro de las tarifas por los servicios allí prestados garantizarán su autosostenibilidad.⁴⁰

CALE

Establecimiento competente para realizar los exámenes teórico y práctico de conducción para las personas que aspiran a obtener la licencia de conducción por primera vez o las que requieran recategorizar.⁴¹

1. A su turno, los Organismos de Tránsito (OT) son unidades administrativas departamentales, distritales o municipales cuyo objeto es la organización y dirección de los aspectos relacionados con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción.⁴² Son responsables por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y en las vías privadas abiertas al público. Tienen la calidad de autoridades de tránsito y pueden ser objeto de delegación de las funciones que por ley le corresponden al Ministerio de Transporte.⁴³ En particular, sus funciones son de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones están orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.⁴⁴

1. El artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 consagra las causales de suspensión y cancelación de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito (OAAT).⁴⁵ Así mismo, prescribe que los Organismos de Tránsito (OT) podrán ser objeto de intervención operativa por la comisión de algunas de las conductas estipuladas en la norma.

1. De este modo, la medida de suspensión consagrada en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 para los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito (OAAT) produce la interrupción de la autorización para prestar el servicio al usuario y la pérdida de la interconexión con el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) para cada sede en que se haya cometido la falta. Igualmente, esta disposición señala las causales que dan lugar a la suspensión de la habilitación para prestar servicios.

1. La suspensión de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito (OAAT) también procede de manera preventiva “cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios o pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la investigación.”

1. En relación con la medida de cancelación de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito (OAAT), el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 dispone que esta procede en caso de reincidencia en la comisión de las faltas señaladas en los numerales 2, 4, 5, 6, 8, 10, 12, 14, 15 y 19 del mismo artículo. La cancelación da lugar al cierre del establecimiento de comercio y, a diferencia de la suspensión, tiene efecto sobre todas las sedes del organismo. Así mismo, inhabilita durante cinco años para constituir nuevos Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito (OAAT), asociarse o hacer parte de uno, a las personas naturales o jurídicas que hayan dado lugar a la cancelación, sus asociados y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civiles.

1. En lo que se refiere a los Organismos de Tránsito (OT), el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 establece que la comisión de las faltas señaladas en los numerales 2, 4, 5, 6, 7, 11, 14 y 19 por parte de estos, faculta a la Superintendencia de Transporte para su intervención operativa. Finalmente, la norma determina que para la imposición de la suspensión y cancelación de la habilitación se seguirá el procedimiento sancionatorio previsto en el CPACA,⁴⁶ enunciado este que es el demandado en el presente asunto.

1. El contenido del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 se puede esquematizar en el siguiente cuadro:

Artículo 19 de la Ley 1702 de 2013

Cuadro N° 2

Suspensión de la habilitación OAAT

1. Pérdida de las condiciones de habilitación y falta de obtención de las certificaciones de calidad.

11. No elaboración de reportes obligatorios requeridos por la ST y el MT.

2. Puesta en riesgo o causación de daños a personas o bienes.

12. Alteración de los resultados obtenidos por los aspirantes.

3. No disciplinar actuaciones realizadas por sus empleados en la prestación del servicio, que encuadren en delitos contra la administración pública.

13. Falta de reporte de los certificados de los usuarios de forma injustificada.

4. Alteración o modificación de información reportada en el RUNT.

14. Variación de tarifas sin informarlo públicamente. En adición a la suspensión, la norma incluye una sanción de multa por la ocurrencia de esta causal.

5. Expedición de certificados en categorías o servicios autorizados.

15. Prestación del servicio a pesar de estar sometido a sanción de suspensión. En adición a la suspensión, la norma incluye una sanción de multa por la ocurrencia de esta causal.

6. Permitir que terceros hagan uso de los documentos, equipos, implementos o razón social del organismo.

16. Falta de reporte escrito a las autoridades de inconsistencias en la información aportada por los usuarios.

7. Falta de prestación del servicio injustificadamente.

17. Desatención del régimen legal y reglamentario de prohibiciones.

8. Expedición de certificados sin comparecencia del usuario.

18. Desatender planes de mejoramiento ordenados por autoridades de control y vigilancia.

9. Vinculación de personal que no reúne los requisitos de calificación, remplazarlo sin avisar al MT o mantenerlo en periodos de suspensión administrativa, judicial o profesional.

19. Permitir la realización de trámites de tránsito sin que el usuario cuente con el respectivo paz y salvo de multas y sanciones de tránsito.

10. Reporte de información desde sitios no autorizados.

Suspensión preventiva de la habilitación OAAT

Procede cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios o pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la investigación.

Cancelación de la habilitación OAAT

Procede por reincidencia en las causales señaladas en los numerales 2, 4, 5, 6, 8, 10, 12, 14, 15 y 19

Procedimiento administrativo sancionatorio OAAT

Remite al procedimiento sancionatorio dispuesto en el CPACA

Intervención operativa OT

Procede por la comisión de las faltas señaladas en los numerales 2, 4, 5, 6, 7, 11, 14 y 19

1. La adopción de las medidas de suspensión y cancelación de la habilitación de estos organismos, particularmente de los de apoyo a las autoridades de tránsito (OAAT), busca fortalecer el control y vigilancia de la Superintendencia de Transporte frente a ellos y, por esa vía, mejorar la seguridad vial a través de la adecuada certificación de las condiciones de funcionamiento de los automotores y de la capacitación de los conductores. De este modo, entre las funciones de control asignadas a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, el numeral 4.4 del artículo 9 de la Ley 1702 de 2013 incluyó la de “[i]mplementar estrategias y diseñar medidas e instrumentos para mejorar la efectividad del sistema sancionatorio en materia de infracciones de tránsito, buscando disminuir la impunidad frente a las mismas, la cual se ve directamente reflejada en la accidentalidad vial, las cuales deben contener la solicitud a la Superintendencia de Puertos y Transporte de suspensión de la habilitación de los organismos de tránsito o de apoyo que incurran en malas prácticas o de la licencia de conducción por reincidencia.” (Subrayado añadido).

1. En relación con este aspecto, durante el trámite legislativo de la Ley 1702 de 2013 se hizo énfasis en los problemas de la institucionalidad para hacer cumplir las normas de tránsito y en las preocupaciones sobre la correcta certificación de los vehículos circulantes y la falta de capacitación adecuada de los conductores por parte de estos organismos. En ese sentido, en su intervención ante el Senado, la entonces Contralora General de la República⁴⁷ hizo alusión a estos problemas en los siguientes términos: “seguridad nacional, y así lo dije yo porque afecta la fe pública, es todo este tráfico para obtener la licencia de conducción, la imposibilidad porque no existen sistemas de información, que haya una consecuencia objetiva para el multado en los accidentes que ustedes han mencionado de finales y principios de este año, había un caso del conductor del bus: primero, que no había pasado por la revisión; en segundo lugar, que tenía no sé cuántas multas que no había pagado; en tercer lugar, que el vehículo no tenía habilitación para hacer transportes interurbanos, etc.; o sea, estaban acumuladas todas y cada una de las prácticas generalizadas de defraudación de la fe pública, porque finalmente la licencia de conducción pues es la habilitación que el Estado le da a alguien porque verificó y constató que está en capacidad de conducir, y que además se la debe dar al vehículo por las razones que todos ustedes conocen (...).”⁴⁸

1. Bajo tal perspectiva, la suspensión y cancelación de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito tiene una doble connotación. Por una parte, busca sancionar su funcionamiento anormal y las prácticas irregulares en que puedan incurrir. Por otra, constituye una medida de salvaguarda de la seguridad vial, pues impide que el organismo objeto de suspensión o cancelación de la habilitación continúe certificando irregularmente las condiciones de operación de automotores que no satisfacen los presupuestos para ello o las competencias de conducción de personas que no tienen las habilidades ni las facultades para desempeñar esta actividad.

1. En el presente asunto el accionante sostiene que el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, y en especial la remisión que este realiza al Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA), transgrede el principio de legalidad contenido en el artículo 29 de la Constitución, pues ni la norma acusada ni el artículo 50 del CPACA aplicable

por vía de remisión contienen los elementos necesarios para establecer la duración de la medida de suspensión de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito prevista en la norma atacada.⁴⁹

1. Bajo tal perspectiva, la Sala Plena advierte que si bien el demandante propuso un cargo por violación del principio de legalidad, estructuró el reproche a partir de una omisión legislativa relativa en que habría incurrido el Congreso de la República al configurar el tipo sancionatorio. Para el accionante, el Legislador no cumplió con su deber de integrar en la norma acusada o en el artículo 50 del CPACA los ingredientes normativos indispensables para fijar el término de la medida de suspensión de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito. En ese sentido, lo que se cuestiona no es un acto normativo concreto sino un vacío u omisión parcial en la enunciación de la norma atacada. Por estas razones, la Corte estudiará la aptitud sustantiva de la demanda conforme a los criterios dispuestos en la jurisprudencia constitucional para la presentación de un reproche de esas características.

1. Los argumentos del accionante, valorados preliminarmente a partir del principio pro actione, fueron suficientes para admitir la demanda y para iniciar el diálogo público y participativo propio de la acción pública de inconstitucionalidad. Sin embargo, a luz de las intervenciones surtidas en el presente trámite, la Sala Plena advierte que los reproches planteados por el demandante no reúnen las condiciones argumentativas mínimas para provocar un pronunciamiento de fondo con efectos de cosa juzgada constitucional. En concreto, la censura carece de la certeza, especificidad y suficiencia necesarias para proponer un reproche por omisión legislativa relativa.

1. El cargo no cumple el presupuesto de certeza. Cuando se cuestiona una omisión legislativa relativa, por tratarse de una acusación que se dirige contra un vacío parcial de una disposición legal, el demandante tiene la carga de demostrar mínimamente que, en efecto, esa indefinición existe. Lo contrario, llevaría a la Corte a que, por vía de este tipo de

censuras, concentrara su actividad en definir las interpretaciones legales del ordenamiento jurídico y no a examinar si el Legislador vulneró la Carta Política.

1. El demandante dirigió el cuestionamiento de inconstitucionalidad en contra del artículo 19 (parcial) de la Ley 1702 de 2013 a partir de una lectura subjetiva de este y del artículo 50 del CPACA. En criterio del accionante, se transgrede el principio de legalidad ya que el contenido de estas disposiciones no permite identificar el término de la sanción de suspensión de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito. Sin embargo, no explica por qué los criterios contenidos en el artículo 50 del CPACA serían insuficientes para colmar el vacío normativo que advirtió en la norma atacada

1. En efecto, el artículo 50 del CPACA establece los elementos para la graduación de las sanciones administrativas. En ese sentido, consagra que salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones se graduarán atendiendo a determinados criterios, en cuanto resulten aplicables: (i) el daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados; (ii) el beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero; (iii) la reincidencia en la comisión de la infracción; (iv) la resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión; (v) la utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos; (vi) el grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes; (vii) la renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente; y (viii) el reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

1. El accionante reconoce que esta última disposición resulta aplicable en virtud de la remisión prevista en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013. Sin embargo, no explica por qué los ingredientes plasmados en el artículo 50 del CPACA no serían suficientes para llenar la omisión normativa que advirtió en la norma atacada. Esa falta de argumentación, que no puede ser suplida de oficio por la Corte, impide identificar una omisión parcial en la norma

censurada.

1. Los problemas de certeza se refuerzan en el presente asunto por la naturaleza de la disposición cuestionada, esto es, su carácter de norma de derecho administrativo sancionatorio. Este último se caracteriza por su carácter flexible y por el empleo de tipos abiertos o en blanco, ante la imposibilidad para el Legislador de incluir en un listado detallado las conductas que están prohibidas en los diferentes escenarios de la administración. Por ello, es posible que el derecho administrativo sancionatorio esté conformado por “descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o [por] disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras.”⁵⁰

1. En especial, la formulación de las faltas administrativas puede realizarse a través de remisiones normativas, siempre que permitan establecer y determinar inequívocamente el alcance de la conducta reprochada y de la sanción.⁵¹ Pese a esto, el accionante no se refirió a las disposiciones del ordenamiento jurídico que regulan de forma especial la constitución y funcionamiento de los distintos Organismos de Apoyo a las Autoridades Tránsito y no justificó por qué estas normas no permitirían establecer el término de la medida de suspensión de la habilitación de estos organismos (supra, 52).⁵²

1. Por lo tanto, el alcance de la norma acusada en esta oportunidad no podía establecerse únicamente a partir de su tenor literal, sino que era necesario que el actor presentara argumentos ciertos que descartaran la aplicabilidad de las reglas especiales que regulan la operación y funcionamientos de los diferentes Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito y demostrara la inviabilidad de una interpretación sistemática que permitiera colmar el vacío que a su juicio pesa sobre la norma acusada. En síntesis, el ciudadano no presentó los elementos mínimos que permitan a la Sala establecer que, a partir de la norma censurada, se deriva una omisión legislativa relativa.

1. Igualmente, el cargo formulado contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 1702 de 2013 no cumple con el presupuesto de especificidad requerido para adoptar un pronunciamiento de fondo. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la proposición de un cargo por omisión legislativa relativa exige demostrar que existe un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Legislador que resulta omitido en la norma censurada y argumentar por qué la exclusión del ingrediente normativo omitido carece de un principio de razón suficiente (supra, 46).

1. En el presente asunto, el demandante consideró satisfecha esas cargas con la sola transcripción descontextualizada de algunos apartes jurisprudenciales en que la Corte Constitucional ha sostenido que el respeto del principio de legalidad de las sanciones administrativas demanda la definición por parte de la legislación de los elementos esenciales del tipo sancionatorio, entre ellos, el término o duración de la sanción. Empero, no argumentó de manera precisa por qué a su juicio la Constitución le habría impuesto directamente al Legislador el deber de incluir en la disposición censurada el término de la medida de suspensión de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito o por qué esa supuesta exclusión legislativa no tenía un respaldo constitucional suficiente.

1. De este modo, el ciudadano no presentó las razones por las que el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución genera, a su vez, un deber con la especificidad que planteó, esto es, el imperativo para el Legislador de consagrar en la norma atacada el término expreso de la sanción de suspensión de los mencionados organismos de apoyo a tránsito. El ciudadano tenía la carga de plantear una argumentación mínima que demostrara esta circunstancia, pues su reproche se estructuró a partir de la supuesta omisión de un deber impuesto al Congreso de la República en ese sentido. En la misma dirección, no expuso las razones que harían inadmisibles desde la óptica constitucional la falta de integración de la norma atacada en el sentido planteado en la demanda.

1. Como se expuso, el demandante denunció una omisión legislativa relativa violatoria del artículo 29 superior. Indicó que la norma acusada es inconstitucional porque no incluyó el término para establecer la duración de la sanción de suspensión de la habilitación a los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito y adujo que ese elemento omitido era necesario para la satisfacción del principio de legalidad plasmado en la Carta Política. De este modo, la censura sólo enunció el imperativo que consideró transgredido, pero no explicó cómo este se extrae de la disposición superior invocada como transgredida y no refirió por qué la presunta omisión legal no cuenta con racionalidad desde la óptica constitucional.

1. A partir de las consideraciones expuestas resulta claro que si el actor no expuso razones para demostrar que la garantía del debido proceso contiene una obligación con el alcance que fijó en la demanda y sobre el que construyó la censura, incumplió el requisito de especificidad. Lo anterior, porque demandó la infracción de un mandato que no se deriva del tenor literal de la norma constitucional invocada y no explicó por qué esta disposición contiene el deber específico de que el término de la sanción de suspensión que prevé la norma censurada se incluya en la misma o en la norma del CPACA al que este remite. Tampoco señaló por qué esa omisión carece de un principio de razón suficiente. Por ende, no cumplió con la carga de especificidad del cargo de inconstitucionalidad.

1. Finalmente, la Sala advierte que la demanda incumple el parámetro de suficiencia pues los fundamentos expuestos no muestran cómo el artículo demandado contraría el artículo 29 de la Constitución. Se trata entonces de una demanda que no permite construir un verdadero cargo de inconstitucionalidad debido a los escasos argumentos que aporta el solicitante y a la falta de respaldo jurídico y probatorio de las premisas en que pretende estructurar el cargo. Sin mayor desarrollo alega la existencia de un vacío normativo en la norma acusada y el incumplimiento de un supuesto deber constitucional impuesto al Legislador en el sentido de prever en la disposición atacada o en la que este remite, el término expreso de duración de la sanción de suspensión de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito.

1. En general, las falencias del cargo bajo examen muestran un problema de suficiencia, pues son la consecuencia de omisiones argumentativas del demandante en la presentación de los elementos necesarios para que esta Corporación pudiera adelantar el juicio de constitucionalidad propuesto. En efecto, el actor omitió explicar y justificar el alcance de la norma acusada que cuestionó, lo que constituye una clara insuficiencia argumentativa, y tampoco presentó razones mínimas que permitieran identificar el mandato constitucional desconocido por el Legislador y la carencia de un principio de razón suficiente en la supuesta exclusión del ingrediente normativo presuntamente omitido en la disposición atacada. Estas omisiones demuestran la insuficiencia del cargo.

4. Síntesis de la decisión

1. En esta ocasión, correspondió a la Corte Constitucional estudiar la demanda presentada por el ciudadano Alfonso Velasco Reyes contra la expresión “El procedimiento sancionatorio será el señalado en el Código Contencioso Administrativo”, contenida en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 “Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones.” A juicio del actor, la disposición acusada y en especial la remisión que esta realiza al Código Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA) para determinar la duración de la medida de suspensión de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito transgrede el principio de legalidad contenido en el artículo 29 de la Constitución, pues si bien el artículo 50 del CPACA consagra un conjunto de criterios aplicables para la graduación de las sanciones, el mismo no permite establecer la duración de la medida de suspensión de estos organismos, por cuanto no contiene los parámetros necesarios para ese propósito.

1. La Sala Plena decidió inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda. Lo anterior, debido a que si bien el actor propuso un cargo por

violación del principio de legalidad, este deriva de una omisión legislativa relativa y la demanda no cumplió con la carga argumentativa requerida para sustentar este tipo de reproches. De esta manera, la Corte encontró que lo que el demandante pretende es la declaratoria de una omisión legislativa relativa, pues echa de menos una regulación que, en su concepto, la Constitución Política le impuso al Legislador.

1. Bajo tal marco, la Sala reiteró que la formulación de un reproche de estas características demanda cargas especiales que el accionante no logró satisfacer. En concreto, el cargo adoleció de falta de certeza, ya que el solicitante no argumentó con precisión por qué el vacío que advirtió en la norma atacada no podía ser colmado a partir de los criterios de graduación de la sanción que consagra el artículo 50 del CPACA o las normas especiales que regulan el funcionamiento de esta clase de organismos. Así mismo, no acreditó la existencia de un deber concreto y preciso de orden constitucional que le impusiera al Legislador la obligación de incluir expresamente en el aparte normativo censurado, o en la disposición a la que este remite, los elementos necesarios para determinar la duración de la sanción de suspensión de la habilitación de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito ni las razones por las cuáles la supuesta omisión normativa carecía de un principio de razón suficiente. Estas falencias de la demanda repercutieron en la suficiencia del cargo, ya que el solicitante no aportó los elementos de juicio normativos y probatorios necesarios para suscitar una duda mínima sobre su conformidad con la Constitución. En consecuencia, la Corte decidió inhibirse de realizar un pronunciamiento de fondo.

VII. DECISIÓN

1. 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:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del aparte demandado del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=26752>.

2 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=27443>

3 Siguiendo lo previsto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución.

4 Atendiendo lo dispuesto en el artículo 244 de la Constitución.

5 Conforme a lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

6 Para el efecto, remite a las sentencias C-394 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. José Fernando Reyes Cuartas; C-135 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Alejandro Linares Cantillo; C-699 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Alberto Rojas Ríos. AV. Lucy Cruz de Quiñones. AV. Luis Ernesto Vargas Silva. En particular, transcribe el siguiente fragmento de la Sentencia C-699 de 2015: “De esta manera para satisfacer el principio de tipicidad, deben concurrir los siguientes elementos: (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción;” (Subrayas propias) || En este orden de consideraciones, son elementos esenciales del tipo sancionatorio administrativo: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.”

7 La redacción auténtica del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 se refiere al “Código Contencioso Administrativo”.

8 En esa dirección, sostiene que “[e]l artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 no establece directamente el término de suspensión, sin embargo, dicho artículo remite al procedimiento sancionatorio señalado en el Código Contencioso Administrativo, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; el cual, si bien contiene un conjunto de criterios aplicables para la graduación de las sanciones, ante los vacíos que puedan tener las leyes especiales, no establece un parámetro temporal específico que la autoridad deba tener en cuenta al momento de fijar el término de duración de la sanción de suspensión de habilitación de los Organismos de Apoyo al Tránsito, pues el legislador no lo señaló.”

9 “ARTÍCULO 22. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional tendrá un plazo no mayor a seis (6) meses para expedir los Actos Administrativos requeridos para la reglamentación de la presente ley y para implementar y poner en funcionamiento la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV).”

10 “Por el cual se reglamenta el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 y se dictan otras disposiciones”.

11 Auto del 28 de febrero de 2020 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, expediente: 11001-03-24-000-2018-00346-00 (AC). C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

12 Juan David Castro Arias.

13 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=28286>

14 “Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1503 de 2011 y se dictan otras disposiciones en seguridad vial y tránsito”.

15 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=28083>

16 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=28346> El texto de la intervención es confuso. Por un lado, si bien contiene apartes que aluden a la constitucionalidad del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, enfoca la mayor parte de la argumentación a la defensa de los artículos 8 y 9 del Decreto 1479 de 2014 y llega a referirse a este como el “Decreto demandado.” Por otro lado, se refiere en primera persona a

sí mismo como “la Corte” y, por lo tanto, no es claro si está exponiendo una postura propia o si está aludiendo a una sentencia de esta corporación. De esta manera, insiste en confrontar el Decreto 1479 de 2014 con el contenido del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 y señala que “[c]on fundamento en los anteriores presupuestos establecidos por la Corte Constitucional se procederá a establecer si, como lo sostiene el actor, la norma demandada vulnera el principio de legalidad, en lo que se refiere a la tipicidad a la que deben estar sujetas las infracciones y sanciones demandadas y lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013. En primer término, encuentra la Corte que la disposición acusada respetó el principio de legalidad, en lo referido a la reserva legal, por estar contenida en una norma expedida por el legislador en ejercicio de sus competencias (Ley 1702 de 2013). || En segundo lugar, considera la Corte que no se vulnera el principio tipicidad (...).” (Subrayado añadido).

17 Para apoyar sus argumentos transcribe fragmentos de las sentencias C-713 de 2012.0 M.P. Mauricio González Cuervo; C-860 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-343 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Jaime Araujo Rentería; C-564 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; y C-921 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

18 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=28335>

19 Al respecto, señala que en lo corrido del año 2021 y hasta la fecha de radiación de la intervención (28 de abril de 2021) la Superintendencia de Transportes ha impuesto cerca de 52 sanciones de suspensión de la habilitación a centros de enseñanza automovilística. Lo anterior, por suplantación de alumnos, incumplimiento de protocolos de bioseguridad, expedición de certificados sin la comparecencia del alumno, entre otros motivos.

20 Auto del 28 de febrero de 2020 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, expediente: 11001-03-24-000-2018-00346-00 (AC). C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

22 Juan David Castro Arias.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=28134>

23 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=29339>

24 Para el efecto se refiere a las sentencias C-092 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-032 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Aquiles Ignacio Arrieta Gómez (e). AV. Alberto Rojas Ríos; C-135 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas Silva. SPV. Alejandro Linares Cantillo y C-699 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Alberto Rojas Ríos. AV. Lucy Cruz de Quiñones. AV. Luis Ernesto Vargas Silva.

25 Estos criterios fueron recogidos de la jurisprudencia desde la Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), y han sido utilizados de manera reiterada, uniforme y pacífica por la Corte Constitucional. Para un recuento enunciativo ver, entre otras, la Sentencia C-105 de 2018 (M.P. Diana Fajardo Rivera), nota al pie N° 26.

26 La Sentencia C-543 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero. AV. José Gregorio Hernández Galindo) sentó las bases del examen que esta Corporación realiza actualmente para determinar si existe una omisión legislativa relativa y planteó la diferencia entre omisiones legislativas absolutas y relativas, tal y como perdura en la jurisprudencia hasta la actualidad. Esta postura ha sido reiterada, entre muchas otras, en las sentencias C-157 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1266 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-864 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-029 de 2009. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-942 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-100 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa; C-911 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; C-401 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. AV. Luis Ernesto Vargas Silva; C-352 de 2017; M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-359 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís. SV. Alberto Rojas Ríos; C-133 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-191 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y C-359 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Diana Fajardo Rivera.

27 C-359 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Diana Fajardo Rivera.

28 Sentencia C-352 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

29 Sentencia C-083 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Carlos Bernal Pulido. SPV. Diana Fajardo Rivera.

30 “Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones”.

31 Gaceta del Congreso N° 821 de 2012, Págs. 15 y 16.

32 Gaceta del Congreso N° 821 de 2012; Pág. 18.

33 El artículo 2° de la Ley 1702 de 2013 señala que la Agencia Nacional de Seguridad Vial “es la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional. Coordina los organismos y entidades públicas y privadas comprometidas con la seguridad vial e implementa el plan de acción de la seguridad vial del Gobierno; su misión es prevenir y reducir los accidentes de tránsito.” A su vez, el artículo 3º establece que “tendrá como objeto la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país. Será el soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional.”

34 Artículo 3 de la Ley 769 de 2002.

35 Artículo 3, parágrafo 1 de la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

36 Resolución N° 20203040011355 del 21 de agosto de 2020 “Por la cual se reglamenta el registro de los Organismos de Apoyo al Tránsito ante el sistema del Registro Único Nacional de Tránsito RUNT y se dictan otras disposiciones”.

37 Artículo 12 de la Ley 769 de 2002.

38 Artículo 19 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 196 del Decreto ley 019 de 2012; y artículo 2 de la Resolución 217 de 2014 del Ministerio de Transporte “Por la cual reglamenta la expedición de los certificados de aptitud física, mental y de coordinación motriz para la conducción de vehículos y se dictan otras disposiciones”.

39 Artículo 2 de la Ley 769 de 2002.

40 Ibídem.

41 Resolución 1349 del 12 de mayo de 2017 del Ministerio de Transporte “Por la cual se

reglamentan las condiciones de habilitación para los Centros de Apoyo Logístico de Evaluación (CALE) y las condiciones, características de seguridad y el rango de precios del examen teórico y práctico para la obtención de la licencia de conducción en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones”.

42 El artículo 6 de la Ley 769 de 2002 señala que son organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción: “a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito; b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito; c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos; d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales; e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito. || PARÁGRAFO 1o. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código. || PARÁGRAFO 2o. Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuer a del perímetro urbano de los municipios y distritos (...).”

43 Artículo 3 de la Ley 769 de 2002.

44 Artículos 2, 3, 6 y 7 de la Ley 769 de 2002.

45 Pese a que el título del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 se refiere a las medidas de suspensión y cancelación de los organismos de tránsito y los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, estas solo proceden frente a estas últimas. En ese sentido, la norma estipula que “[p]rocederá la suspensión y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo por parte de la autoridad que la haya otorgado o por su superior inmediato cuando se incurra en cualquiera de las siguientes faltas (...)” Subrayado añadido. En el mismo sentido, el Decreto 1479 de 2014 “por el cual se reglamenta el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 y se dictan otras disposiciones” únicamente se refiere a las medidas de suspensión y habilitación frente a los OAAT, en tanto que la medida de intervención operativa solo la desarrolla en relación con los OT.

46 Cabe precisar que el texto del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 remite al Código

Contencioso Administrativo (CCA). No obstante, debe entenderse que se refiere al Código Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA) consagrado en la Ley 1437 de 2011, pues para la fecha de su expedición el CCA se encontraba derogado.

47 Sandra Morelli Rico.

48 Gaceta del Congreso Nº 420 de 2013; págs. 16. Por otra parte, en su intervención dentro del proceso de nulidad contra los artículos 8 y 9 del Decreto 1479 de 2014 que el Consejo de Estado sigue en el expediente 11001-03-24-000-2018-00346-00 (AC), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se pronunció en el mismo sentido y puso de presente el propósito del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013. El Consejo de Estado resumió la intervención de esta entidad en los siguientes términos: “[s]eñaló que los apartes enjuiciados establecen la suspensión preventiva y la suspensión de la habilitación, medidas con las que se busca erradicar conductas de obtención fraudulenta de certificados de enseñanza de conducción que permiten el trámite de licencias de conducción, hasta del servicio público de transporte de pasajeros e incluso conductas más delicadas que ponen en peligro la seguridad pública y la vida de las personas, situaciones que ameritan la adopción de medidas igualmente severas, en aras de proteger el interés general.” Auto de medidas provisionales del 28 de febrero de 2020, la Sección Primera del Consejo de Estado.

49 En concreto, el accionante sostiene que “[e]l artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 no establece directamente el término de suspensión, sin embargo, dicho artículo remite al procedimiento sancionatorio señalado en el Código Contencioso Administrativo, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; el cual, si bien contiene un conjunto de criterios aplicables para la graduación de las sanciones, ante los vacíos que puedan tener las leyes especiales, no establece un parámetro temporal específico que la autoridad deba tener en cuenta al momento de fijar el término de duración de la sanción de suspensión de habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, pues el legislador no lo señaló.”

50 Sentencia C-404 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

51 Sentencias C-030 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Nilson Pinilla Pinilla. AV. María Victoria Calle Correa; C-860 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Jaime Araujo Rentería. AV. Álvaro Tafur Galvis; y C-343 de

2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Jaime Araujo Rentería.

52 En particular, no aludió al contenido del artículo 154 de la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, pese a que este señala que el Centro de Enseñanza Automovilística que reincida en el incumplimiento de las normas que regulen su constitución y funcionamiento, “será sancionado con la suspensión de la habilitación hasta por seis (6) meses, de acuerdo con la gravedad de la falta.”