Sentencia C-389/17

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Inhibición para decidir de fondo contra norma sobre jurisdicción y competencia de organismos de tránsito, por ineptitud sustantiva de la demanda

Debe recordar la Corte, que aquello que legitima su competencia en los casos de omisión legislativa relativa es el vacío de regulación que se produce cuando el texto legal queda incompleto ante las exigencias de la Carta Política. Sin embargo al verificar el contenido del artículo 138 (parágrafo) de la Ley 769 de 2002, es claro que la ley impugnada consagra una cláusula destinada específicamente a la regulación del procedimiento en casos en que estén involucrados los menores de edad, de forma tal que las acusaciones por omisión de regulación en la materia no responden a la realidad, sino únicamente a la lectura aislada de los artículos 134 y 135 y por lo tanto, los cargos presentados en la demanda, todos ellos contruidos sobre la base de la supuesta omisión respecto del trato especial que se debe dar a los menores de 18 años, desatienden la exigencia de certeza, pues el alegato se fundamentó en una interpretación subjetiva e incompleta de la norma impugnada. En el mismo sentido, el cargo por violación de los derechos a la igualdad y al debido proceso, se construyó sobre el supuesto de la omisión en un trato especial que respondiera de forma diferencial a los requerimientos de los menores de 18 años frente al proceso contravencional. Sin embargo, la Corte constató que el legislador no omitió dar un trato especial y diferenciado a los menores de edad en la norma impugnada. La inexistencia de la omisión legislativa relativa alegada, tiene por lo tanto un efecto directo frente a la falta de certeza del cargo por violación al artículo 13 superior en relación con el artículo 29 de la Carta Política. En conclusión, esta Corporación encuentra que en el presente caso no hay lugar al estudio de fondo del asunto, sino que se debe proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda, puesto que carece de certeza el cargo presentado por la supuesta omisión legislativa relativa que habría cometido el legislador en los artículos 134 y 135 de la ley 769 de 2002, ya que el artículo 138 de la misma norma establece una regla específica para la representación de los menores de edad involucrados en la actuación contravencional.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda

Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del magistrado ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art. 241-4-5).

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Elementos

La Corte Constitucional ha reconocido jurisprudencialmente unos requisitos necesarios que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos, para que sean admitidas por el alto Tribunal. Comenzando siglo, el Pleno de la Corte

Constitucional recopiló en la Sentencia C-1052 de 2001, las reglas fijadas en la primera década de su funcionamiento, respecto a la admisión o inadmisión de dicha acción constitucional, en una sentencia que ha sido reiterada en numerosas ocasiones en el transcurso de estos años, lo que ha permitido precisar y concretar el alcance de ésta. En esa decisión se puntualizó que las demandas de esta naturaleza deben contener tres elementos esenciales: "(1) referir con precisión el objeto demandado, (2) el concepto de la violación y (3) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto (art. 2, Decreto 2067 de 1991 y jurisprudencia constitucional)". En cuanto al concepto de la violación advierte que éste debe responder a mínimo tres exigencias argumentativas: (1) "el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas (art. 2, num.2, Decreto 2067 de 1991); (2) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas" y (3) exponer "las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución".

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

La Corte Constitucional ha evidenciado la necesidad de que las razones expuestas para sustentar la censura, sean al menos, "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes". En cuanto a la claridad, la Corporación indica que es indispensable "para establecer la conducencia del concepto de la violación", ya que aunque se trate de una acción popular, es necesario seguir un hilo conductor que permita comprenderla. La certeza, por su parte exige que "la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente" cuyo contenido sea verificable y no sobre deducciones, supuestos o proposiciones hechos por el demandante mas no por el legislador. La especificidad se predica de aquellas razones que "definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política", formulando por lo menos un "cargo constitucional concreto contra la norma demandada" para que sea posible determinar si se presenta una confrontación real, objetiva y verificable, dejando de lado argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales". La pertinencia, como atributo esencial de las razones expuestas al demandar una norma por inconstitucional, indica que "el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional", esto es, basado en la evaluación del contenido de una norma superior frente al de la disposición demandada, apartándose de sustentos "puramente legales y doctrinarios", o simples puntos de vista del actor buscando un análisis conveniente y parcial de sus efectos. Finalmente, la suficiencia se refiere, por una parte, a "la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche", y por otra, a la exposición de argumentos que logren despertar "una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada" que haga necesario un pronunciamiento de la Corte.

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA Y RELATIVA-Distinción

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Reglas jurisprudenciales/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Carga argumentativa

Para determinar la configuración de una omisión legislativa relativa, resulta indispensable

para la Corte establecer la existencia de un imperativo constitucional en relación con la materia objeto de regulación que exija regular el supuesto que se considera omitido. Ello porque la labor de la Corte es controlar el incumplimiento de una exigencia derivada de la Carta, cuya falta de previsión genera una exclusión implícita que desconoce un deber predeterminado por el constituyente. De esa forma, cuando se acredita su ocurrencia se produce una sentencia aditiva, que además de advertir la falencia, cumple un papel reconstructivo, orientado a incorporar el elemento faltante en la disposición y hacerla acorde con la Constitución, dentro del límite de la exigencia del parámetro de control. En cuanto a la carga argumentativa que debe presentar aquel que alega la existencia de un vicio de constitucionalidad por omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado que para que exista materialmente un cargo que de origen a un debate constitucional se requiere que el demandante demuestre el cumplimiento de las siguientes condiciones: (i) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con el Texto Superior, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) 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; y (v) que la omisión sea el resultado de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador. Por supuesto, tal y como lo ha expuesto la Corte en diversas ocasiones, estos requisitos se acompañan con aquellos que son comunes a toda demanda de constitucionalidad, lo que implica que frente a las impugnaciones por omisión legislativa relativa, el accionante debe cumplir con una carga de argumentación más exigente, pues de lo que se trata es de plantear un escenario de controversia eficaz e idóneo respecto de la Constitución, que le permita a la Corte Constitucional y a los intervinientes en el proceso, identificar un problema jurídico concreto en relación con la supuesta omisión. Así, las exigencias a las cuales debe sujetarse una demanda que alegue la omisión legislativa relativa debe: (i) señalar la norma jurídica sobre la cual se predica la omisión, y además se debe argumentar con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, (ii) determinar con razones de igual naturaleza, por qué el texto señalado alberga el incumplimiento de un deber específico consagrado en la Carta y, a partir de ello, (iii) identificar los motivos por los que se considera que se configuró la omisión, esto implica, por ejemplo, explicar por qué “cabría incluir a las personas no contempladas en el texto demandado, o hacer efectivas en ellas sus consecuencias jurídicas, ingredientes normativos o condiciones.

JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD-Etapas

En cuanto al cargo por violación del derecho a la igualdad, esta Corte ha establecido que el juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: “(i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan

un trato diferente desde la Constitución”.

Referencia: expediente D-11833.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 134 y 135 de la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Actores: Johan Sneider Rodríguez Osorno y Santiago Vélez Villada.

Magistrada Sustanciadora:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., 14 de junio de dos mil diecisiete (2017).

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 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Johan Sneider Rodríguez Osorno y Santiago Vélez Villada demandaron los artículos 134 y 135 de la Ley 769 de 2002. La demanda fue radicada con el número D-11833.

1. NORMA DEMANDADA. El texto de las normas demandadas es el siguiente:

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

[...]

ARTÍCULO 134. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA. Los organismos de tránsito conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, así: Las inspecciones de tránsito o quienes hagan sus veces en única instancia de las infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) salarios, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes o las sancionadas con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, siendo la segunda instancia su superior jerárquico.

PARÁGRAFO. Los daños y perjuicios de mayor y menor cuantía sólo pueden ser conocidos por los jueces civiles de acuerdo a su competencia.

Artículo 135. Procedimiento. Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:

Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere.

No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculcado o del testigo que lo haya suscrito por este.

Parágrafo 1°. La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.

Parágrafo 2°. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas”.

2. LA DEMANDA

Los accionantes señalan que las disposiciones impugnadas vulneran los artículos 13, 29, 44, 45, y 93 de la Constitución Política; 4º y 3º Numeral 1º y 2º de la Convención sobre los Derechos del Niño y el interés superior del niño contemplado en el Principio 2º de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, por los siguientes motivos:

2.1. Primer cargo. Omisión legislativa relativa por la inexistencia de un procedimiento

especial aplicable cuando el infractor de una norma de tránsito sea un menor de edad. El legislador incurrió en una omisión legislativa relativa, por cuanto “no tuvo en cuenta que en los casos de infracciones de tránsito cometidas por menores de edad y en aras de dar cumplimiento a la especial protección de los derechos de los menores de edad, los competentes para conocer serían las autoridades administrativas para el restablecimiento de derechos, tal como lo cita el artículo 96 de la Ley 1098, esto es, el defensor de familia o el comisario de familia”. Con la omisión señalada se vulneran a su vez los artículos 44 y 45 de la Constitución Política, pues las normas demandadas no establecen una jurisdicción o procedimiento especial aplicable en aquellos casos en que los niños, las niñas y/o los adolescentes, se encuentren infringiendo la normas de tránsito como contraventores, lo cual “deja abierta la posibilidad para la vulneración de derechos de esta población especial, dado que ante el vacío jurídico, se les aplica la regla general sin tener en cuenta las normas especiales que regulan la materia”. Se desconocen además los artículos 1º, 2º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10º, 26 y 190 de la Ley 1098 del 2006, pues si bien “el especialista en materia de tránsito es el inspector de tránsito, éste no lo es en materia de infancia y adolescencia, con lo que se evidencia nuevamente una vulneración a la norma superior, que desarrolla la Ley 1098 del 2006, en cuanto a la finalidad, al objeto, a la naturaleza de las normas”.

2.2. Segundo cargo. Vulneración del derecho a la igualdad y al debido proceso de la Constitución Política por no adaptar el procedimiento a los requerimientos de las personas menores de edad. Con la omisión legislativa de los artículos 134 y 135 de la Ley 769 de 2002 también se vulneran los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, pues el constituyente buscó que los niños, las niñas y los adolescentes no sólo pudieran lograr su pleno y armonioso desarrollo, sino también “que se les prevaleciera el reconocimiento a la igualdad y dignidad humana sin discriminación alguna, pero no una igualdad como la ha entendido la norma acusada, en cuanto al procedimiento contravencional -trato igual-, por el contrario lo que se buscaba era precisamente entender que en un mundo lleno de desigualdades, precisamente existen poblaciones que por sus condiciones físicas, psicológicas y/o mentales requieren de un trato especial, como es el caso de los menores de edad”. Para explicar lo anterior, los accionantes se refieren al test de razonabilidad citando la Sentencia C - 022 de 1996.

Adicionalmente, si se compara el procedimiento aplicable en el caso de infracciones de tránsito con el que debe llevarse a cabo por la comisión de delitos o contravenciones de policía, puede concluirse que en el primer caso existe una deficiencia en la protección de los menores de edad: (i) El procedimiento aplicable si se comete una contravención de tránsito está contemplado en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002 e implica que se ordene al conductor detener el vehículo, que se emita la orden de comparendo y darle copia al infractor para que en los tres (3) días hábiles siguientes a la orden se presente ante la autoridad de tránsito correspondiente y si no está de acuerdo se cite fecha y hora para la audiencia. Este trámite no tiene en cuenta si el presunto infractor es un menor, por lo cual los accionantes concluyen que se “trata a los menores de edad como un ciudadano con capacidad jurídica, y se olvida no solo de su protección integral, su interés superior, sino también de la garantía de sus derechos, en mi apreciación, no se hace una verificación efectiva de sus derechos, así como tampoco un análisis de la situación de vulnerabilidad en que pueda encontrarse este menor de edad al momento de cometer la contravención de tránsito, en el entendido, que si bien se está infringiendo una ley por la cual debe ser

sancionado, lo que busca el principio del interés superior y prevalencia de derechos es precisamente no que haya impunidad". (ii) En los casos de responsabilidad penal, el competente debe ser el defensor de familia cuando la conducta punible es cometida por un menor de 14 años, en el entendido que existe una ausencia de responsabilidad, o del comisario de familia, para el mismo caso, cuando no se cuenta con la presencia de los defensores de familia. (iii) En relación con las contravenciones de policía cometidas por menores de edad, la Ley 1453 del 2011 le dio la competencia a los comisarios de familia para conocer de las infracciones cometidas por los adolescentes por su carácter especial. Por lo anterior, los accionantes concluyen que "el anterior recorrido por el contexto de lo que pasa en la práctica cuando un niño, niña o adolescente es un contraventor de tránsito, el análisis de las normas constitucionales infringidas desde el interés superior de protección especial a esta población y la explicación desde lo que se hace en otros casos por ejemplo cuando el menor es infractor de la norma penal, era necesaria para que analizando cómo se tratan casos en donde el sujeto infractor es un niño, niña o adolescente, se le dé un tratamiento similar en el caso de las contravenciones de tránsito".

2.3. El 23 de noviembre de 2016, el despacho del magistrado sustanciador inadmitió la demanda al considerar que los cargos, como fueron presentados originalmente, no cumplían los requisitos para un pronunciamiento de fondo.

2.4. Corregida la demanda por los demandantes, fue admitida por auto de 16 de diciembre de 2016. Las bases de su corrección fueron las siguientes:

2.5. Los actores señalaron que a pesar que el artículo 138 de la ley acusada establece que el adolescente deberá estar acompañado por su representante legal, o por un apoderado designado por este, o por un defensor de familia, ello no garantiza la no vulneración de derechos del niño dentro del desarrollo del procedimiento contravencional, pues "dentro del mismo, solo se está observando cómo garantizar el pago de la sanción pecuniaria impuesta en una sanción contravencional, mas no, una verificación de derechos del menor de edad tal como lo señala la ley 1098 en su artículo 53 verificación de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, procedimiento que se le realiza a todo menor de edad que está inmerso en una actuación administrativa o penal, con el fin de ayudar a encontrar las condiciones psicofísicas que llevó a cometer la conducta a dicho menor de edad, y una vez identificado, apoyarlo con ayuda de profesionales expertos, caso que no se da en el proceso contravencional, puesto que si bien, los inspectores de tránsito son especialistas en materia de tránsito y transporte, no lo es en infancia y adolescencia".

2.6. Asimismo consideraron que la ley sí trata a los menores como ciudadanos con capacidad jurídica por los siguientes motivos: "en primer lugar, la ley define al Comparendo, como Orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción, es decir, desde el momento en que lo firma, se está dando por enterado que se ha iniciado el proceso administrativo, aquí se puede presentar dos posibles situaciones, la primera que asista a una audiencia y sea escuchado, o la segunda, no presentarse, para lo cual se seguirá el proceso y se sancionara, este último es lo que pasa en actualidad con la mayoría de menores de edad que comenten contravenciones de tránsito, quienes por miedo a un reproche familiar y castigos, no dan a conocer que cometieron una infracción de tránsito, en segundo lugar, la misma ley 769 del

2002 en su artículo 129 párrafo primero, establece que las multas no podrán ser impuestas a persona distinta a la que cometió la infracción, es decir, soy un menor de edad, cometí una contravención, me entregaron la copia de la orden de comparendo, no informe en mi casa, por lo que nunca me presente al proceso, resultado de esto me declaran contravencionalmente responsable y me hago acreedor a una multa, así las cosas, se puede ver, que si se les da el mismo trato que a un ciudadano con capacidad jurídica, además de lo anterior, no podemos olvidar que la conducción de vehículos por sí sola, está catalogado como una actividad peligrosa, ahora bien, me imponen una orden de comparendo, es porque se presentó una situación irregular en dicha conducción del vehículo, lo que genera una situación más de riesgo, pero como podemos ver, por ningún lado esta situación de riesgo, en el proceso contravencional con menores de edad se le da un tratamiento diferente por parte de la autoridad de tránsito, que el contemplado en los artículos acusados, donde el único fin es imponer una sanción pecuniaria”.

2.7. En relación con el cargo de igualdad, los actores señalaron que en la actualidad, existe un trato no igualitario en el procedimiento con los menores de edad, por cuanto se les aplica la regla general, desconociéndose su calidad de sujeto de especial protección. Al respecto agregaron que no hay certeza de qué hacer con los adolescentes que cometen una infracción de tránsito y tienen licencia de conducción, y menos aún del procedimiento que se debe realizar a aquellos que son menores de 16 años y no tienen licencia, lo cual se debe a que el Código de Infancia y Adolescencia fue expedido en el año 2006, mientras que la Ley 769 (Código de Tránsito y Transporte) es del 2002. En este sentido, la norma consagra un trato discriminatorio, puesto que el mayor de edad cuenta con todos los mecanismos legales para intervenir dentro del proceso contravencional, mientras que el menor no lo puede hacer. En virtud de lo anterior, el agente de tránsito, simplemente hace el comparendo e inmoviliza el vehículo, sin importar las condiciones en que se encuentre el menor de edad, caso que no pasaría si la competencia estuviera en cabeza de las autoridades administrativas para restablecimiento de derechos.

2.8. Frente al planteamiento de omisión legislativa, los actores señalaron lo siguiente: “cuando las normas demandadas entraron a regir, se encontraba vigente el Decreto 2737 de 1989 conocido como el código del menor, en el cual no se les reconocía como sujetos titulares de derechos a los menores de edad, por consiguiente no tenían ni siquiera responsabilidad penal, por lo cual no había la necesidad de establecer dentro el procedimiento señalado en los artículos 134 y 135 pautas para proceder con los menores de edad inmersos en dichos infringiendo la norma de tránsito”. Sin embargo, en el 2006, se expidió la Ley 1098 por medio de la cual se expide el Código de la Infancia y Adolescencia, en la que a los menores de edad se les reconoció como sujetos titulares de derechos, lo cual crea un vacío normativo. En este sentido concluyeron que se presenta una omisión legislativa relativa, pues en la actualidad sólo se cuenta con la regla general del procedimiento aplicable a los mayores de edad consagrado en los 2 artículos acusados, lo cual vulnera los derechos de los menores de edad inmersos en dichos trámites, pues los agentes emitirán un comparendo, y se retirarán del lugar, sin importar si estos menores de edad están o van a quedar en una situación de riesgo o peligro, toda vez que “al no existir ley alguna que me dicte el procedimiento para con los menores de edad, yo aplique la ley tal y como esta, esto es, sin ningún trato diferenciado”.

2.9. Frente al cargo por violación de los artículos 4º y 3º numerales 1º y 2º de la Convención sobre los Derechos del Niño, los actores señalaron que estas normas establecen “que en todas las actuaciones que se vean inmersos los menores de edad, tendrán una consideración primordial, por la calidad de sujetos de especial cuidado y atención, sin importar en el campo del derecho en el que nos encontramos”, lo cual es desconocido por las disposiciones demandadas. De acuerdo a lo anterior, concluyeron que “la norma acusada, transgrede nuestra constitución política, deja a un costado el trato especial que se les debe aplicar a esta población especial, a quienes históricamente se les han venido vulnerando sus derechos, por esta razón tanto en el orden nacional, como en los diferentes instrumentos internacionales, se les ha querido proteger, entendiendo en todo momento que son estos el presente y futuro de la sociedad”.

2.10. Por auto del 16 de diciembre de 2016, el despacho del magistrado sustanciador, además de admitir la demanda, ordenó fijar en lista el proceso, remitir al Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto de ley, y además comunicó de la demanda al Congreso de la República, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio del Medio Ambiente para que, si lo consideraban pertinente, participaran con sus opiniones, sobre los cargos de la demanda. Igualmente, invitó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la Defensoría del Pueblo, a UNICEF Colombia, a la Policía Nacional, a las Secretarías de Movilidad de Medellín, Barranquilla y Bogotá, a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali, a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, y a Facultades de Derecho y Jurisprudencia del país, para que, si así lo querían, participaran con sus opiniones, sobre los cargos de la demanda.

3. INTERVENCIONES

3.1. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano¹

El ciudadano Carlos Augusto García, en su calidad de decano de la facultad de ciencias sociales, intervino ante la Corte para solicitar que las normas acusadas sean declaradas inexequibles. En síntesis, el interviniente afirma que “el precepto Constitucional de igualdad, viene siendo vulnerado, por cuanto, en la actualidad se viene dando un trato igual a los desiguales”. La posición del interviniente se fundamenta, principalmente, en la existencia de un procedimiento equivalente durante todo el transcurrir de la sanción de tránsito, para adultos y conductores menores de edad.

3.2. Defensoría del Pueblo²

La Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales, Paula Robledo Silva, intervino ante la Corte, concluye en su escrito que “la presente demanda no cumple con los requisitos jurisprudenciales para acreditar una omisión legislativa relativa”, y solicita a la Corte que determine la exequibilidad de las normas. Al respecto, la interviniente argumenta que las normas acusadas no adolecen de las deficiencias que ha determinado la jurisprudencia son necesarias para declarar la existencia de una omisión legislativa relativa,³ puesto que la supuesta omisión “queda subsanada por el artículo 138 de la Ley.

3.3. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario⁴

Los ciudadanos David Alejandro Torres Vivero, Andrés Felipe Ariza Gutiérrez, Carlos Gabriel Jácome Romero, Daniela García Ariza y Natalia Mantilla Ariza, estudiantes y miembros del Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario intervinieron ante la Corte para solicitar que esta Corporación se inhiba para pronunciarse de fondo sobre los cargos contenidos en la demanda. Los intervinientes aclaran que la interpretación de los accionantes, sobre la supuesta desprotección a la que las normas acusadas someten a los menores de edad “se constituye en una reducción al absurdo, que toma la norma alejada del resto del ordenamiento jurídico, incluso de las demás disposiciones del mismo compendio” haciendo relación al artículo 138 de la Ley impugnada. A continuación, los intervinientes citan lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1453 de 2011 que establece que las multas aplicadas a menores de edad por la comisión de infracciones de tránsito, se imponen a quien tenga la patria potestad o la custodia del menor. Por esa razón, determinan los intervinientes que a la Corte “no le es dable pronunciarse sobre una omisión legislativa, toda vez que existen normas especiales que, por ser concordantes, complementarias y no contrarias, se pueden aplicar en el caso de la imposición de sanciones de tránsito a menores de edad.”

3.4. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁵

La ciudadana Luz Karime Fernández Castillo, jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, intervino ante la Corte para solicitar que las normas acusadas fueran declaradas exequibles. Para sustentar su solicitud, después de hacer un recorrido inicial por algunos de los precedentes jurisprudenciales que ha emitido la Corte Constitucional en relación con el concepto de omisión legislativa relativa, la interviniente afirma que en este caso particular lo que hace la norma es establecer la responsabilidad en cabeza del menor, pero manteniendo su representación de quien ejerce la guarda o la patria potestad. En su consideración no existe la supuesta omisión, puesto que “la Ley ya prevé la representación del menor de edad en el evento en el cual se encuentre involucrado en una sanción de tránsito.” Y luego cita el artículo 138 de la disposición.

3.5. Ministerio de Transporte⁶

La ciudadana Liliana María Vásquez Sánchez, apoderada del Ministerio de Transporte, intervino en el proceso para solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas. Al respecto, afirmó que en Colombia se “dispuso de manera especial y excepcional que el menor de 16 años es un ciudadano responsable para obtener una licencia de conducción y por ende para conducir un vehículo, eso sí, con el cumplimiento previo de ciertos requisitos que lo hacen apto para realizar dicha actividad y también considerado como un sujeto responsable que debe acatar y respetar toda la reglamentación de tránsito”.

Posteriormente, la interviniente afirma que esa habilitación especial para el menor de edad lo obliga a acatar las normas de tránsito y obliga a los agentes de tránsito a imponer los comparendos. El comparendo, en tanto es solamente una citación para la iniciación del procedimiento administrativo sancionatorio, se impone en el proceso de control de tránsito, mientras que el derecho de defensa del menor debe ejercerse con posterioridad. Según la interviniente, al establecer el artículo 138 que el menor debe ser acompañado por el representante legal o por el padre de familia, o por el apoderado que estos designen, se

entiende que hay unas consideraciones especiales que, al tratar de manera diferente a los menores, sustentan la constitucionalidad de las normas demandadas.

El señor Coronel Pablo Antonio Criollo Rey, Secretario General de la Policía Nacional, intervino en el proceso para solicitar a la Corte inhibirse frente al primer cargo contenido en la demanda y la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas frente al segundo cargo. Al respecto, expone en primer lugar cuál es, a su juicio, el espíritu del Código Nacional de Tránsito Terrestre, afirmando que responde a “motivos de actualización normativa que resultan impostergables para la regulación del tránsito vehicular terrestre sobre las vías del territorio colombiano”. En cuanto a los argumentos presentados por los demandantes frente al primer cargo, el interviniente afirma que “los preceptos normativos acusados no establecen en su tenor literal una diferenciación especial para el tratamiento que debe impartírsele a los menores infractores ante la comisión de alguna contravención de tránsito, por cuanto conforme a lo anteriormente expuesto es claro que como actores viales ostentan una responsabilidad al sumergirse en el ámbito de acción en materia de tránsito terrestre” por eso, termina anotando que “el cargo por el cual se demanda a las normas objeto de juicio, germina de una limitada interpretación subjetiva semántica de los preceptos legislativos atacados, pretermitiendo realizar una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico para hallar el verdadero significado en contexto de la normatividad referida. Por lo expuesto, se han esbozado suficientes argumentos para preterir el cargo atendido, siendo procedente deprecar su desestimación por ineptitud sustancial”. Frente al segundo cargo, el interviniente afirma que “es claro que los dos preceptos normativos planteados conllevan a determinar la innecesariedad de un trato procedimental disímil, por cuanto lo requerido para el caso de marras es una interpretación sistemática que el aplicador normativo debe realizar al momento de ejecutar el procedimiento recurrido en el líbello demandatorio.” Al referirse al tercer cargo, el interviniente anota que “se insiste en que los actores se encuentran presuponiendo de manera injustificada y sin sustento probatorio alguno la existencia de un trato atentatorio de sus garantías y prerrogativas fundamentales, desconociendo que los riesgos inherentes a la actividad de conducción, considerada como peligrosa y de alto riesgo, son idénticos sin distinción de las características personales de cada actor vial”.

3.7. Secretaría de Movilidad de Medellín

El ciudadano Juan Esteban Martínez Ruiz, Secretario de Movilidad del Municipio de Medellín, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de una de las normas demandadas y solicitar la declaratoria de exequibilidad condicionada de la otra. El interviniente empieza afirmando que si bien la demanda solo se dirige contra los artículos 134 y 135 de la Ley 769 de 2002, esas normas tienen que leerse en conjunción con el artículo 136 de la misma norma “puesto que éste hace parte integrante del proceso contravencional de tránsito al consagrar las conductas que puede asumir un posible infractor en esta materia”. A continuación el interviniente sintetiza el procedimiento contravencional de tránsito, afirmando que cuando un menor de edad se ve envuelto en un proceso de esta naturaleza, debe recibir asistencia por parte de su representante, “lo cual refleja una protección adecuada de los intereses de los menores, en tanto al proceso contravencional deben comparecer con sujetos calificados”. Por lo anterior, el interviniente solicita a la Corte declarar exequible el artículo 135 de la Ley 769 de 2002 y declarar condicionalmente

exequible el artículo 134 en el siguiente entendido:

“-Salvo en el caso en el cual se cancele el valor de la multa dentro de los términos establecidos en el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, al proceso contravencional de tránsito deberá concurrir ante el Organismo de Tránsito respectivo, el menor de edad, pero mayor de dieciséis (16) años, en compañía de su representante legal, apoderado designado por éste o un defensor o comisario de familia y la sanción pecuniaria deberá ser impuesta al representante legal si llegare a ser declarado responsable contravencionalmente.

- Si se trata de un menor de dieciséis (16) años, además de lo anterior, se deberá correr traslado al competente, de acuerdo a la Ley 1098 de 2006, para que éste determine si hay lugar a la apertura de un proceso de restablecimiento del derecho frente al mismo, por cuando se encontraba ejerciendo una actividad peligrosa sin siquiera tener la edad mínima habilitante para el particular.”

3.8. Secretaría de Movilidad de Bogotá D.C.

La ciudadana Carolina Pombo Rivera, directora de asuntos legales de la Secretaría de Movilidad de Bogotá D.C. intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Sobre el primer cargo, la interviniente afirmó que los artículos impugnados deben interpretarse en consonancia con el artículo 138 del Código Nacional de Tránsito Terrestre afirmando que “no podría procederse a retirar la sanción económica y cambiarse por otro tipo de medida, lo que comportaría que vía protección del menor de edad, el responsable de este evadiría los compromisos económicos que asume con permitir la expedición de la licencia de conducción para un niño o adolescente”. Sobre el primer cargo, la interviniente anota que el menor de edad tiene, en todo caso, derecho a ser asistido en la audiencia en la que se le puede imponer la sanción de tránsito, tanto por su representante legal, como por un apoderado.

A continuación, para referirse al segundo cargo, la interviniente pone de presente que “lo reglado en los artículos 134 y 135 del CNTT es un procedimiento, el cual varía cuando sea un menor de edad el infractor, precisamente en garantía de sus derechos constitucionales, con la obligación de estar representado en todo momento”. Por último, frente al tercer cargo, la interviniente hace una extensa cita jurisprudencial de los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el cumplimiento obligatorio de las normas de tránsito por parte de los menores de edad.

3.9. Pontificia Universidad Javeriana de Cali

El ciudadano Alejandro José Ariza Aguilar, en representación de la Carrera de Derecho, intervino en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. El interviniente empieza por afirmar que el cargo presentado carece de veracidad por cuanto ignora que el artículo 138 de la Ley 769 de 2002 regula de manera diferencial la comisión de sanciones por menores de edad, sin haber sido esta norma demandada por los actores. Además, a continuación, expresa en cada caso su oposición a la prosperidad de las pretensiones de los accionantes. En estos casos, si bien el interviniente pide a la Corte declarar exequibles los apartes demandados, sus argumentos en general se dirigen a

cuestionar la aptitud de los cargos presentados por los demandantes.

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, en concepto número 006267 remitido a esta Corporación el 1 de marzo de 2017 pidió a la Corte declarar exequibles las expresiones demandadas.⁹

Como problema jurídico, plantea el escrito “Corresponde al Ministerio Público determinar si las disposiciones acusadas, al regular el proceso contravencional de tránsito, así como la jurisdicción y competencia para su conocimiento, vulneran los derechos de los menores consagrados en los artículos 13, 29, 44 y 45 superiores, así como en los artículos 3 y 4, numerales 1 y 2, de la Convención sobre los Derechos del Niño.”

Posteriormente, el concepto de la Procuraduría hace una presentación normativa sobre las numerosas disposiciones constitucionales y de normatividad internacional que vinculan a Colombia y que versan sobre la protección especial de los derechos de los niños.

Posteriormente, afirma el concepto que:

“(C)abe recordar que el tránsito terrestre es una actividad peligrosa que implica grandes riesgos para la vida y la integridad física de las personas, más aun cuando quien realiza esa actividad peligrosa es un adolescente, razón por la cual la Corte Constitucional, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas en general, ha considerado legítimo que las normas que la rigen sean rigurosas, que la intervención policiva del Estado en ella sea amplia, y, que, en consecuencia, el control constitucional sobre las regulaciones del tránsito no debe ser tan estricto como en otras materias, con el objeto de no vulnerar esa amplitud de la potestad de configuración del Legislador”.

Finalmente, el Procurador hace referencia al artículo 138 de la Ley 769 de 2002, afirmando que, al aplicarlo, las disposiciones demandadas, sobre los niños “per se no desamparan o desprotegen sus derechos”. Por eso, concluye que “al hacer una aproximación a la norma en cuestión, no de manera aislada sino en el contexto normativo en que se encuentra, se deduce que sí está prevista la salvaguarda de los derechos de los niños como sujetos de especial protección (artículo 13, 44, 45, 93), a través del acompañamiento institucional y familiar.”

Por lo anterior, el concepto del Ministerio Público sostiene que no le asiste la razón a los demandantes, por lo que solicita a la Corte declarar exequibles las disposiciones demandadas por los aspectos analizados.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada.

2. Cuestión previa

En sus intervenciones, la Defensoría del Pueblo considera que la supuesta falencia alegada por el accionante respecto de un trato especializado para los menores de edad en curso de una sanción por infringir normas de tránsito, se encuentra solventada por lo dispuesto en el párrafo del artículo 138, ante lo cual, por no cumplir los requisitos de una demanda por omisión legislativa relativa, la Corte debería declararse inhibida. La Policía Nacional solicita la inhibición respecto del primer cargo de la demanda por fundarse en una interpretación subjetiva de la norma. En igual sentido la Universidad del Rosario, sostiene que la demanda surge de una interpretación subjetiva y aislada de la norma que no corresponde con la realidad, por lo que solicita la inhibición de la Corte por ineptitud sustantiva de la demanda. Por su parte la intervención de la Universidad Javeriana de Cali sostiene que el cargo presentado carece de veracidad por cuanto ignora que el artículo 138 de la Ley 769 de 2002 regula de manera diferencial la comisión de sanciones por menores de edad. En virtud de estos pronunciamientos, la Corte ve necesario determinar si los cargos presentados, cumplen con los requisitos exigidos para el estudio de la demanda.

2.1. En general, es la etapa de admisibilidad la etapa idónea para que la Corporación adelante el examen sobre la aptitud de la demanda y la existencia de los cargos, sin embargo ello no extingue la posibilidad de que en algunas ocasiones, en que no es evidente el incumplimiento de las exigencias mínimas, la Corporación pueda adelantar el estudio de admisibilidad en la etapa posterior, “pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos”¹⁰ lo que motiva un análisis con mayor detenimiento y profundidad por parte de la Sala Plena. Sobre el particular, la Corte ha dicho que:

“Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del magistrado ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art. 241-4-5).”¹¹

2.2. La Corte Constitucional ha reconocido jurisprudencialmente unos requisitos necesarios que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos, para que sean admitidas por el alto Tribunal. Comenzando siglo, el Pleno de la Corte Constitucional recopiló en la Sentencia C-1052 de 2001, las reglas fijadas en la primera década de su funcionamiento, respecto a la admisión o inadmisión de dicha acción constitucional, en una sentencia que ha sido reiterada en numerosas ocasiones en el transcurso de estos años, lo que ha permitido precisar y concretar el alcance de ésta. En esa decisión se puntualizó que las demandas de esta naturaleza deben contener tres elementos

esenciales: "(1) referir con precisión el objeto demandado, (2) el concepto de la violación y (3) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto (art. 2, Decreto 2067 de 1991 y jurisprudencia constitucional)". En cuanto al concepto de la violación advierte que éste debe responder a mínimo tres exigencias argumentativas: (1) "el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas (art. 2, num.2, Decreto 2067 de 1991); (2) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas" y (3) exponer "las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución".¹²

2.3. De igual forma y a partir de la citada decisión, la Corte Constitucional ha evidenciado la necesidad de que las razones expuestas para sustentar la censura, sean al menos, "claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes".

En cuanto a la claridad, la Corporación indica que es indispensable "para establecer la conducencia del concepto de la violación", ya que aunque se trate de una acción popular, es necesario seguir un hilo conductor que permita comprenderla. La certeza, por su parte exige que "la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente" cuyo contenido sea verificable y no sobre deducciones, supuestos o proposiciones hechos por el demandante mas no por el legislador. La especificidad se predica de aquellas razones que "definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política", formulando por lo menos un "cargo constitucional concreto contra la norma demandada"¹³ para que sea posible determinar si se presenta una confrontación real, objetiva y verificable, dejando de lado argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales".¹⁴ La pertinencia, como atributo esencial de las razones expuestas al demandar una norma por inconstitucional, indica que "el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional", esto es, basado en la evaluación del contenido de una norma superior frente al de la disposición demandada, apartándose de sustentos "puramente legales y doctrinarios", ¹⁵ o simples puntos de vista del actor buscando un análisis conveniente y parcial de sus efectos. Finalmente, la suficiencia se refiere, por una parte, a "la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche", y por otra, a la exposición de argumentos que logren despertar "una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada" que haga necesario un pronunciamiento de la Corte.¹⁶

A la luz de estos requisitos y de antemano es necesario establecer que, respecto de la demanda ahora estudiada, solo pueden ser objeto del examen los cargos relativos a la contradicción de normas constitucionales, puesto que aquellos que versan sobre la supuesta vulneración de la Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia-, son impertinentes para el juicio de constitucionalidad.

2.4. Tomando en consideración que la alegación de la demanda versa sobre una supuesta omisión legislativa relativa que atentaría contra el derecho y principio de igualdad, la Corte debe verificar si además del cumplimiento de los requisitos generales, se cumplieron con las exigencias específicas para la formulación de un cargo de esta naturaleza, pues de no ser así existiría una ineptitud sustantiva de la demanda que, conforme con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impediría un pronunciamiento de fondo y conduciría a

una decisión inhibitoria.¹⁷

2.5. Si bien la función legislativa no se limita a la simple ejecución de los postulados constitucionales, existen materias frente a las cuales la Carta impone al Legislador el deber de expedir una determinada regulación sobre una institución o sobre un derecho. Así entonces, la abstención del legislador frente a la obligación de acción emanada de la Carta Política constituye una omisión legislativa.¹⁸

1. Al respecto la Corte ha diferenciado en su jurisprudencia las omisiones legislativas absolutas y las omisiones legislativas relativas. La omisión legislativa es absoluta, cuando el Legislador omite totalmente regular la materia contenida en el mandato constitucional, en estos casos al no existir pronunciamiento alguno por parte del Legislador frente a un tema determinado, no existe disposición a comparar con el texto constitucional y en esa medida, no es dable pronunciarse respecto de la inconstitucionalidad o no de la misma. Según lo sostuvo esta Corte en la sentencia C-543 de 1996 lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución, por esta razón, se excluye de esta forma de control la evaluación de las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores, no hay acto que pueda ser objeto de control.

Por otra parte, la omisión legislativa relativa se presenta en aquellos casos en los que efectivamente existe un desarrollo legislativo vigente, pero el mismo resulta imperfecto, puesto que excluye de manera implícita un elemento normativo concreto que en razón a la existencia de un deber constitucional específico, tenía que haberse contemplado al desarrollar legislativamente la materia, de tal forma que a partir de un análisis global de su contenido, sea claro que su consagración resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos previstos en la Constitución.¹⁹

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la Corte carece de competencia para pronunciarse acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una omisión legislativa absoluta,²⁰ pero la conserva frente a la omisión relativa, que puede ocurrir de varias maneras: (i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución. Frente al particular ha sostenido la Corte:

“No obstante lo anterior, resulta necesario explicar que la inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por el juez constitucional sino en relación con el contenido normativo de una disposición concreta, que por incompleta resulta ser discriminatoria. Es decir, son inconstitucionales por omisión aquellas normas legales que por no comprender todo el

universo de las hipótesis de hecho idénticas a la regulada, resultan ser contrarias al principio de igualdad. Pero la omisión legislativa pura o total, no es objeto del debate en el proceso de inexecutableidad, puesto que este consiste, esencialmente, en un juicio de comparación entre dos normas de distinto rango para derivar su conformidad o discrepancia. Luego el vacío legislativo absoluto no puede ser enjuiciado en razón de la carencia de objeto en uno de los extremos de comparación.

El legislador es llamado a desarrollar los preceptos constitucionales y al hacerlo debe respetar los principios y las normas impuestos por el constituyente. No puede, por consiguiente, legislar discriminatoriamente favoreciendo tan solo a un grupo dentro de las muchas personas colocadas en idéntica situación. Si lo hace, incurre en omisión discriminatoria que hace inconstitucional la norma así expedida.”²¹

En ese sentido, para determinar la configuración de una omisión legislativa relativa, resulta indispensable para la Corte establecer la existencia de un imperativo constitucional en relación con la materia objeto de regulación que exija regular el supuesto que se considera omitido. Ello porque la labor de la Corte es controlar el incumplimiento de una exigencia derivada de la Carta, cuya falta de previsión genera una exclusión implícita que desconoce un deber predeterminado por el constituyente. De esa forma, cuando se acredita su ocurrencia se produce una sentencia aditiva, que además de advertir la falencia, cumple un papel reconstructivo, orientado a incorporar el elemento faltante en la disposición y hacerla acorde con la Constitución, dentro del límite de la exigencia del parámetro de control.

1. En cuanto a la carga argumentativa que debe presentar aquel que alega la existencia de un vicio de constitucionalidad por omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado que para que exista materialmente un cargo que de origen a un debate constitucional se requiere que el demandante demuestre el cumplimiento de las siguientes condiciones:

ii. que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con el Texto Superior, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta;

iii. que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente;

iv. 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; y

v. que la omisión sea el resultado de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador.²²

Por supuesto, tal y como lo ha expuesto la Corte en diversas ocasiones, estos requisitos se acompañan con aquellos que son comunes a toda demanda de constitucionalidad, lo que implica que frente a las impugnaciones por omisión legislativa relativa, el accionante debe cumplir con una carga de argumentación más exigente,²³ pues de lo que se trata es de plantear un escenario de controversia eficaz e idóneo respecto de la Constitución, que le permita a la Corte Constitucional y a los intervinientes en el proceso, identificar un problema jurídico concreto en relación con la supuesta omisión.

Así, las exigencias a las cuales debe sujetarse una demanda que alegue la omisión legislativa relativa debe:

- i. señalar la norma jurídica sobre la cual se predica la omisión, y además se debe argumentar con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia,
- ii. determinar con razones de igual naturaleza, por qué el texto señalado alberga el incumplimiento de un deber específico consagrado en la Carta y, a partir de ello,
- iii. identificar los motivos por los que se considera que se configuró la omisión, esto implica, por ejemplo, explicar por qué “cabría incluir a las personas no contempladas en el texto demandado, o hacer efectivas en ellas sus consecuencias jurídicas, ingredientes normativos o condiciones.²⁴

1. Le corresponde a la Corte verificar, en el presente asunto, si los cargos presentados cumplen con las exigencias propias de una demanda por omisión legislativa relativa.

El incumplimiento de los requisitos sustantivos de la demanda

1. La supuesta omisión legislativa relativa alegada por los accionantes en la presente demanda, se encontraría en la regulación que los artículos 134 y 135 de la Ley atacada hacen sobre el procedimiento para imponer sanciones por contravenciones a las normas de tránsito. Según el argumento de los demandantes, las normas establecen un procedimiento regular aplicable a mayores de edad, pero no toman en consideración las especificidades de los menores de 18 años que, según lo dispuesto en el Código de Infancia y Adolescencia, así como en los tratados en materia derechos de niños y niñas ratificados por Colombia, requieren de acompañamiento de un representante legal, y según las circunstancias del caso, de un proceso de protección, dada la naturaleza de actividad de riesgo que implica la conducción vehicular.

Fundados en la lectura aislada de los artículos 134 y 135, los demandantes consideran que la Ley 769 de 2002 no garantiza un procedimiento especial para los menores de edad y, en consecuencia, les limitan la posibilidad de actuar dentro del proceso contravencional configurando contra ellos un trato discriminatorio “puesto que el mayor de edad cuenta con todos los mecanismos legales para intervenir dentro del proceso contravencional, por el

contrario el menor no lo puede hacer”.

Para los demandantes, la Ley impugnada fue proferida bajo la vigencia del Decreto 2737 de 1989 en el cual “no se les reconocía como sujetos titulares de derechos a los menores de edad” por lo cual, y haciendo una lectura aislada de las dos disposiciones demandadas concluye “de allí que solo se cuente con la regla general que estableció estos dos artículos acusados de la norma, y en consecuencia se dé para vulnerar derechos a los menores de edad inmersos en dichos procedimientos, (...) sin ningún trato diferenciado a los menores de edad”. Esta posición de los demandantes, concluye que “la norma acusada transgrede nuestra Constitución Política, deja a un costado el trato especial que se les debe aplicar a esta población especial”.

1. Al revisar el cumplimiento de los requisitos del cargo sobre omisión legislativa relativa, la Corte encuentra lo siguiente:

i. La existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo.

En efecto, las disposiciones atacadas, esto es los artículo 134 y 135 de la ley 769 de 2002 tienen vigencia jurídica. Dichas disposiciones se limitan a establecer la jurisdicción y competencia, y a regular la notificación de la citación a comparecer (comparendo) ante la autoridad de tránsito a fin de adelantar el procedimiento para imponer una posible sanción.

i. Que la disposición excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con el Texto Superior, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta.

Para verificar si las disposiciones normativas atacadas omitieron incluir un procedimiento especial para proteger los derechos de los niños y niñas, es menester diferenciar entre el procedimiento para la imposición de la sanción monetaria por la contravención, que está regulando en las normas posteriores, y la notificación del comparendo, que es el objeto de regulación de las disposiciones impugnadas.

Los accionantes alegan que las normas omiten su deber constitucional porque “no establecen la jurisdicción, competencia y procedimiento especial, en aquellos casos en que los niños, las niñas y /o los adolescentes, se encuentren infringiendo las normas de tránsito como contraventores”.²⁵ Sostienen que la vulneración de la especial protección constitucional que se debe a los niños y niñas en el país por orden de la Carta política “no se logra en el desarrollo del proceso contravencional establecido en la norma acusada,”. Argumenta que existe una vulneración al derecho a la igualdad, porque “se les trata con la regla general (...) le imponen orden de comparendo por el agente de tránsito sin importar la infracción cometida y si puso en riesgo la integridad de él o de otros”.

En su intervención el Ministerio de Transporte explicó que tal como lo ha determinado la jurisprudencia del Consejo de Estado, es “(...) una orden de citación, para que la persona se presente dentro de los tres días hábiles siguientes, ante la autoridad de tránsito competente”²⁶ y a su entender, lo regulado en los artículos impugnados no puede tomarse por separado, sino en consonancia con los artículos 136 y 138 de la misma ley, en donde se establece una protección específica para los menores de 18 años.

En efecto, es a partir del artículo 136 “reducción de la multa”, que inicia el Capítulo V de la ley cuestionada, denominado “Actuación en caso de imposición de comparendo”. En dicho capítulo se establece el procedimiento contravencional, especialmente en lo que se refiere a la información, comparecencia, notificación y cobro coactivo. Por lo tanto, no son los artículos 134 y 135 de la Ley 769 de 2002 los únicos que regulan el procedimiento sancionatorio, sino, antes por el contrario, su objeto normado se limita a cuestiones de competencia y jurisdicción y a la notificación de la citación a comparecer para dar inicio al proceso.

En ese sentido, según lo advierten la casi totalidad de los intervinientes en el proceso, incluido el Jefe del Ministerio Público, ²⁷ esta lectura de las normas impugnadas surge únicamente de una interpretación aislada de las disposiciones, que no toma en consideración un elemento que resulta indispensable para la correcta comprensión de la regulación del procedimiento sancionatorio: esto es el parágrafo del artículo 138 de la misma Ley, que establece:

“ARTÍCULO 138. COMPARECENCIA. El inculpado podrá comparecer por sí mismo, pero si designa apoderado éste deberá ser abogado en ejercicio. El Ministerio Público podrá intervenir en los procesos, de acuerdo con las funciones que le sean propias.

PARÁGRAFO. Si resultare involucrado un menor de edad en la actuación contravencional, deberá estar asistido por su representante legal, o por un apoderado designado por éste, o por un defensor de familia.”²⁸

Ello implica que si bien las disposiciones atacadas no consignan expresamente la necesidad de acompañamiento y representación de los menores de edad involucrados, dicha representación, para comparecer ante la autoridad de tránsito, está establecida en la misma ley 769, tan solo 3 artículos más adelante, cuando justamente se refiere a la comparecencia. En esta disposición se supliría por tanto la falencia de un trato especial acorde con los requerimientos que implica la minoría de edad, puesto que los problemas identificados por los accionantes, en cuanto la incapacidad procesal, justamente se ven suplidos por el acompañamiento de un representante.

En la corrección del escrito de demanda, como producto de las observaciones hechas por el Magistrado Ponente en el auto inadmisorio, los accionantes hicieron referencia al artículo 138 de la Ley 769 de 2002, y al respecto señalaron: “si bien la ley 769 de 2002, en su artículo 138, establece que el adolescente deberá estar acompañado (...), esto no garantiza la no vulneración de los derechos dentro del desarrollo del procedimiento contravencional, pues precisamente lo que alegamos es que dentro del mismo, solo se está observando cómo garantizar el pago de la sanción pecuniaria, impuesta en una sanción contravencional, mas no, una verificación de derechos del menor de edad (...)”²⁹ El alegato en este sentido, surge no por la falta de un trato especial en el procedimiento contravencional, sino por la falta de

protección ante la hipótesis de que la contravención de tránsito venga acompañada de un marco fáctico que ponga en riesgo los derechos de los menores involucrados, o de que la conducción de vehículos, permitida legalmente a personas entre los 16 y los 18 años, es una actividad que afecta los derechos de los menores de edad. Ambas hipótesis, surgen de la interpretación subjetiva de los actores. Es claro que, si en conjunto con la infracción de tránsito las autoridades identifican otra clase de situaciones que puedan dar lugar a adelantar otros procesos, como aquel destinado a la protección de los derechos de los menores de edad, es su deber hacerlo, pero el proceso contravencional de tránsito está dirigido concretamente a regular el procedimiento la sanción por infracción de normas de tránsito, y por ende su regulación debe estar ligada al fin que persigue y a los supuestos fácticos que pretende cubrir.

En ese sentido, como lo señala el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en su intervención, el Código de Infancia y Adolescencia,³⁰ que constituye la norma especial y posterior aplicable a casos en que puedan verse afectados los derechos de los niños, establece en su artículo 190 el procedimiento para establecer sanciones a adolescentes por las contravenciones de policía y señala que son sus representantes legales quienes deben responder por las multas que sancionan las contravenciones de policía (incluidas las de tránsito) cometidas por adolescentes,³¹ lo que justifica y hace necesario su acompañamiento. Además el Código fija en el numeral 12 de su artículo 82, que cuando los menores carezcan de representante, es deber del Defensor de Familiar representarlos en las actuaciones judiciales.³² Todo esto va en concordancia con el artículo 138 de la ley atacada, que establece, por lo tanto, un trato diferencial acorde con la protección constitucional a los menores de edad en el proceso específico que regula la Ley 769 de 2002.

Esto significa, a la luz del requisito analizado, que, puesto que el trato especial a los menores involucrados en el proceso contravencional está establecido en el artículo 138 de la ley, en concordancia con las disposiciones del código de infancia y adolescencia, y en perfecta armonía con la estructura legal de la norma, no resulta pertinente y mucho menos esencial, incluir una disposición al respecto en los artículos 134 y 135 de la Ley 769 de 2002, para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta en materia de derechos de los niños.

Dicho de otro modo, la verificación del requisito de certeza en cuanto al cargo de omisión legislativa relativa, no se limita a comprobar la existencia de la disposición normativa atacada en concreto, sino a la comprobación de la omisión legislativa a lo largo de todo el articulado de la ley impugnada, pues de otra forma, como sucede en el caso concreto, puede resultar que la disposición no abarque toda la hipótesis normativa, y que sean otras disposiciones las que se encarguen de complementarla, haciendo incierta la supuesta exclusión.

Ahora bien, en cuanto al cargo por violación del derecho a la igualdad, esta Corte ha establecido que el juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: "(i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o tertium comparationis, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan

un trato diferente desde la Constitución”.33

En la demanda, los accionantes construyeron el cargo por violación al derecho a la igualdad sobre la supuesta omisión en un trato especial que responda de forma diferencial a los requerimientos de los menores de edad frente al proceso contravencional, bajo la idea de que un trato igualitario con los adultos los pone en una situación de desventaja. Es cierto que los supuestos de hecho entre adultos y menores que deban comparecer por una infracción de tránsito es susceptible de compararse, sin embargo, el artículo 138 de la Ley 769 de 2002 consagra una cláusula específica sobre los menores de edad involucrados en la contravención y dispone que deberán estar acompañados por su representante legal o en su defecto el Defensor de Familia. En consecuencia, la Corte constata que no es cierto que la norma desconozca las diferencias entre menores y mayores de edad, y establezca un trato igual entre desiguales, por lo que no se configuran los requisitos para el cargo por violación del derecho a la igualdad.

1. Conclusión.

Debe recordar la Corte, que aquello que legitima su competencia en los casos de omisión legislativa relativa es el vacío de regulación que se produce cuando el texto legal queda incompleto ante las exigencias de la Carta Política. Sin embargo al verificar el contenido del artículo 138 (parágrafo) de la Ley 769 de 2002, es claro que la ley impugnada consagra una cláusula destinada específicamente a la regulación del procedimiento en casos en que estén involucrados los menores de edad, de forma tal que las acusaciones por omisión de regulación en la materia no responden a la realidad, sino únicamente a la lectura aislada de los artículos 134 y 135 y por lo tanto, los cargos presentados en la demanda, todos ellos contruidos sobre la base de la supuesta omisión respecto del trato especial que se debe dar a los menores de 18 años, desatienden la exigencia de certeza, pues el alegato se fundamentó en una interpretación subjetiva e incompleta de la norma impugnada.

En el mismo sentido, el cargo por violación de los derechos a la igualdad y al debido proceso, se construyó sobre el supuesto de la omisión en un trato especial que respondiera de forma diferencial a los requerimientos de los menores de 18 años frente al proceso contravencional. Sin embargo, la Corte constató que el legislador no omitió dar un trato especial y diferenciado a los menores de edad en la norma impugnada. La inexistencia de la omisión legislativa relativa alegada, tiene por lo tanto un efecto directo frente a la falta de certeza del cargo por violación al artículo 13 superior en relación con el artículo 29 de la Carta Política.

En conclusión, esta Corporación encuentra que en el presente caso no hay lugar al estudio de fondo del asunto, sino que se debe proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda, puesto que carece de certeza el cargo presentado por la supuesta omisión legislativa relativa que habría cometido el legislador en los artículos 134 y 135 de la ley 769 de 2002, ya que el artículo 138 de la misma norma establece una regla específica para la representación de los menores de edad involucrados en la actuación contravencional.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 134 y 135 de la Ley 769 de 2002, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA CONSTANZA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Magistrado (e)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Ausente en comisión

ROCÍO LOAIZA MILIAN

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-389/17

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Omisión de reglas fijadas en sentencia C-352 de 2017 sobre dicho juicio (Aclaración de voto)/JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Elementos estructurales (Aclaración de voto)

Expediente: D-11833

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 134 y 135 de la Ley 769 de 2002, Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito y se dictan otras disposiciones.

Actores: Johan Sneider Rodríguez Osorno y Santiago Vélez Villada.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A pesar de compartir la decisión adoptada, aclaro mi voto porque la motivación de la sentencia refiere la jurisprudencia tradicional en materia del juicio de omisión legislativa relativa, pero omite la sentencia C-352 de 2017, donde unánimemente la Corte Constitucional reformuló dicho test. En dicha sentencia se precisó que:

“25. Una vez se ha comprobado la aptitud de la demanda de inconstitucionalidad por omisión, para determinar la existencia de una omisión inconstitucional en la norma examinada, esta Corte ha recurrido a la realización de un juicio que comienza también por la verificación de la existencia cierta de una norma de la cual se podría predicar la omisión³⁴. Los elementos tradicionalmente reconocidos por la jurisprudencia para dicho test son los siguientes:

- a. la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo;
- b. que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser

asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o en general, que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la norma de normas;

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

a. 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; y

b. que la omisión sea el resultado de la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador³⁵

Ahora bien, a pesar de la consistencia de los elementos de dicho juicio, es necesario precisar que la ausencia de justificación de la omisión es una valoración jurídica que sólo resulta posible una vez se ha identificado cuál es el mandato constitucional específico que se encuentra incumplido, ya que la justificación se refiere necesariamente a las razones que explican el incumplimiento del deber. En estos términos, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que el juicio para determinar la inconstitucionalidad de una omisión legislativa relativa no puede tener como último elemento la identificación del mandato constitucional específico, sino que este elemento, al ser indispensable para sostener que una norma con fuerza y rango de ley se encuentra viciada por omisión, debe preceder el examen de la justificación de la omisión. Además, en el primer paso, la descripción de la situación considerada equivalente, que quedó implícitamente excluida por la norma o del ingrediente o elemento que se echa de menos, no puede tener una calificación jurídica que insinúe su inconstitucionalidad, porque esto supondría que se presupone el mandato constitucional específico. En estos términos, el test de la omisión legislativa relativa, que conduzca a una sentencia que la declara y adiciona la norma debe tener la siguiente estructura:

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”³⁶.

Respetuosamente,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

1 Folio 48 del cuaderno principal del expediente

2 Folio 83 del cuaderno principal del expediente

3 Al respecto, la interviniente enumera los siguientes requisitos como no cumplidos: (i) que la norma excluya sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por lo asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado; (ii) que la exclusión carezca de un principio de razón suficiente; (iii) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; (iv) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

4 Folio 867 del cuaderno principal del expediente.

5 Folio 93 del cuaderno principal del expediente.

6 Folio 100 del cuaderno principal del expediente.

7 Folio 123 del cuaderno principal del expediente.

8 Folio 130 del cuaderno principal del expediente.

9 Folio 156 del cuaderno principal del expediente.

10 Corte Constitucional, Sentencia C-874 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil). En reiteración de esta sentencia y determinando la inhibición de la Corte luego de revisar el incumplimiento de las exigencias para entrar al estudio de fondo, pueden verse las siguientes las Sentencias C-954 de 2007 (Marco Gerardo Monroy Cabra, AV Jaime Araujo Rentería) C-623 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-894 de 2009 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-055 de 2013 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-247 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo)

11 Corte Constitucional, Sentencia C-281 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo). En esta decisión se expuso que: "Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del magistrado ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art. 241-4-5)."

12 Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Los criterios señalados en esta sentencia han sido reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver por ejemplo: Sentencia C-874 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-371 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño), Autos 033 y 128 de 2005 (MP

Álvaro Tafur Galvis), Sentencia C-980 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil), Auto 031 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Gutiérrez), Auto 267 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), Auto 091 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 112 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), Sentencia C-028 de 2009 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-351 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo), Sentencia C-459 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Sentencia C-942 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez), Auto 070 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-128 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez), Sentencia C-243 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto), Sentencia C-333 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa), Auto A71 de 2013 (MP Alexei Egor Julio Estrada), Auto 105 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Auto 243 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), Auto 145 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos), Auto 324 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), Sentencia C-081 de 2014 (MP Nilson Elías Pinilla Pinilla; AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y Alberto Rojas Ríos), Auto 367 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Auto 527 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa), Sentencia C-694 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa), y Sentencia C-088 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). En las anteriores providencias se citan y emplean los criterios recogidos en la sentencia C-1052 de 2001 para resolver los asuntos tratados en cada uno de aquellos procesos.

14 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

15 Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz). La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución”.

16 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de suficiencia: Sentencia C-557 de 2001 (Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-803 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño), Sentencia C-802 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández) y Auto 145 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos).

17 Sentencia C-447 de 1997 sostuvo: “Si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no solo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo. En efecto, el artículo 241 de la

Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, y señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública solo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”.

18 Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, reiterada entre otras en la Sentencia C-664 de 2006, (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), en que la Corte indicó: “Las omisiones legislativas hacen referencia a la inactividad del legislador o el incumplimiento por parte de este último de su deber de legislar expresamente señalado en la Constitución. No se trata, entonces, simplemente de un no hacer sino que consiste en un no hacer algo normativamente predeterminado, se requiere por lo tanto la existencia de un deber jurídico de legislar respecto del cual la conducta pasiva del legislador resulta constitucionalmente incompatible para que ésta pudiera ser calificada de omisión o inactividad legislativa, en otro supuesto se trataría de una conducta jurídicamente irrelevante, meramente política, que no infringe los límites normativos que circunscriben el ejercicio del poder legislativo”. Énfasis por fuera del texto original.

19 Corte Constitucional, Sentencia C-522 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla; AV Nilson Pinilla Pinilla). En este caso, la Corte declaró la constitucionalidad del artículo 333 del Código Civil por cuanto no se configuró una omisión legislativa. Al respecto, la Corte manifestó que en el caso en concreto no subsistieron los elementos de su configuración y por lo tanto no se vulneraron los mandatos constitucionales del ordenamiento interno.

20 Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1996. (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz; AV Eduardo Cifuentes, Alejandro Martínez Caballero; José Gregorio Hernández Galindo). En este caso la Corte declaró inhibida por falta de competencia para conocer sobre la presunta omisión legislativa absoluta. La Corte, determino que: “La acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales. (...) Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta.”

21 Sentencia C-146 de 1998 (MP Vladimiro Naranjo Mesa; AV José Gregorio Hernández; SV Alejandro Martínez Caballero, Eduardo Cifuentes Muñoz), reiterado entre otras en C-891A de 2006, MP Rodrigo Escobar Gil: AV Jaime Araujo Rentería). En este caso, la Corte se declaró inhibida por la falta de cargos substanciales en contra del contenido normativo de los preceptos acusados, al respecto consideró que la omisión legislativa la Corte determinó que: “el legislador en general tiene una amplia gama de configuración legislativa que sólo a él corresponde definir. Por lo cual puede ejercerla como a bien lo tenga, en la oportunidad que

estime conveniente. La Corte Constitucional carece de competencia para exigir del Congreso la expedición de normas legales en determinado sentido; ni para ordenar la aplicación por extensión de normas jurídicas. Si bien la aplicación analógica o extensiva de las leyes es un mecanismo de integración del derecho que puede ser aplicado por los jueces al resolver sobre derechos concretos y que está expresamente previsto en la ley”.

22 Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz), reiterada entre otras en las decisiones C-427 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa); C-1549 de 2000 (MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez); C-185 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil); C-311 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett); C-402 de 2003 (MP Jaime Araujo Rentería); C-1172 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández); C-444 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); C-666 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa); C-936 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); C-545 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio); C-083 de 2013 (MP Luis Eduardo Guerrero Pérez); C-352 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); C-584 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado); C-494 de 2016 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV María Victoria Calle Correa. Alejandro Linares Cantillo, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva; SV Alberto Rojas Ríos). En estas sentencias la Corte Constitucional reiteró que él o los ciudadanos que pretendan ejercer una demanda de inconstitucionalidad deben cumplir con las exigencias contenidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, pero dado el caso en el cual, la demanda fuese por una omisión legislativa, el accionante debe además señalar con claridad las razones que sustentan la inexecutable del precepto impugnado por omisión, toda vez que debe ser él y no el juez quien define los contornos dentro de los cuales se ejerce en cada caso el control constitucional sobre las leyes y los actos objeto de acusación.

23 Corte Constitucional, Sentencia C-352 de 2013, (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) En este caso, la Corte se declaró inhibida por la ineptitud sustantiva de la demanda en el análisis de constitucionalidad del numeral 7º del artículo 206 del Estatuto Tributario. Al respecto, la Corte fijó los criterios que deben proceder en el estudio de la omisión legislativa, siendo el deber específico impuesto por el constituyente al legislador, uno de éstos, por tanto, la mayor exigencia sobre la argumentación del accionante en su demanda.

24 Criterios desarrollados ampliamente por la Corte y reiterados en la reciente Sentencia C-494 de 2016 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV María Victoria Calle Correa. Alejandro Linares Cantillo, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas Silva; SV Alberto Rojas Ríos).

25 Folio 5 del cuaderno principal del expediente.

26 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 17 de septiembre de 1997, radicado N° 933.

27 En sus intervenciones, identificaron el artículo 138 como suplente de la supuesta omisión legislativa relativa la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Transporte, la Policía Nacional, la Secretaría de Movilidad de Medellín, la Secretaría de Movilidad de Bogotá, la Universidad Javeriana de Cali, así como el Procurador General de la Nación. Únicamente no lo advirtió así, la intervención de la Universidad Politécnico Gran Colombiano.

28 Se resalta por su relevancia.

29 Folio 23, cuaderno principal del Expediente.

30 Ley 1098 de 2006.

31 Ley 1098 de 2006. Artículo 190. "Sanción para contravenciones de policía cometidas por adolescentes. Modificado por el art. 91, Ley 1453 de 2011. Las. Las contravenciones de policía cometidas por adolescentes serán sancionadas de la siguiente manera: \Será competente para conocer el proceso y sancionar el Comisario de Familia del lugar donde se cometió la contravención o en su defecto el Alcalde Municipal. \ Cuando la contravención dé lugar a sanciones pecuniarias, estas serán impuestas a quien tenga la patria potestad o la custodia y este será responsable de su pago, el cual podrá hacerse efectivo por jurisdicción coactiva. \ Para la sanción de contravenciones cometidas por adolescentes se seguirán los mismos procedimientos establecidos para los mayores de edad, siempre que sean compatibles con los principios de este Código y especialmente con los contemplados en el presente título".Según el artículo 139 de la Ley 1098 de 2006, "solo son responsables por la comisión de delitos y contravenciones los adolescentes que tengan entre 14 y 18 años."

32Ley 1098 de 2006, Artículo 82. "Funciones del Defensor de Familia. Reglamentado por el Decreto Nacional 4840 de 2007. Corresponde al Defensor de Familia: (...) 12. Representar a los niños, las niñas o los adolescentes en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o este se halle ausente o incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos."

33 Corte Constitucional, Sentencias C-093 de 2001 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-673 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y C-862 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

34 "(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador": Corte Constitucional, sentencia C-185/02. Estos elementos del test se encuentran reproducidos en una importante cantidad de sentencias de esta Corte.

35 Veáanse, entre otras, las Sentencias C-185 de 2002, C-1172 de 2004, C-444 de 2009, C-666 de 2009, C-427 de 2010, C-936 de 2010, C-545 de 2011, C-083 de 2013, C-352 de 2013, C-616 de 2014, C-584 de 2015 y C-233 de 2016.

36 Corte Constitucional, sentencia C-352/17.