

Sentencia C-396/22

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2161 DE 2021-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-261 de 2022

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración por declaratoria de inexequibilidad

(...) la jurisprudencia constitucional ha establecido que siempre que exista una declaratoria previa de inexequibilidad de una norma, el efecto que se genera es el de la cosa juzgada constitucional absoluta, ya que la disposición cuestionada desaparece del ordenamiento jurídico y, ante la eventualidad de subsiguientes demandas, ya no existiría un objeto sobre el cual pronunciarse. En esta línea, cuando la norma es declarada inconstitucional, la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron.

Referencia: Expediente D-14676

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 “por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Carlos Andrés Echeverri Valencia

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre dos mil veintidós (2022)

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, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, el ciudadano Carlos Andrés Echeverri solicitó a este tribunal declarar la inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 “por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”, por cuanto considera que dicha disposición vulnera los artículos 157 y 160 de la Constitución Política, en especial, los principios de consecutividad e identidad flexible, así como al de unidad de materia en el trámite legislativo. En consecuencia, indicó que se debe declarar la inexequibilidad de la disposición demandada.

1. En auto de fecha 6 de abril de 2022 este despacho admitió el cargo por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible y rechazó el cargo por violación al principio de unidad de materia¹. Lo anterior, luego de (i) haber inadmitido el cargo por violación al principio de unidad de materia mediante auto de fecha 14 de marzo de 2022; y (ii) conceder al demandante un término de 3 días contado a partir de la notificación de dicho auto para que corrigiera la demanda frente al cargo inadmitido, sin que dicha corrección hubiese sido presentada por el accionante en el término señalado.

1. Una vez concluida la etapa de admisión y de pruebas en el expediente de la referencia², se corrió traslado de su contenido a la procuradora general de la Nación para que dicha autoridad rindiera el concepto de su competencia, se ordenó fijar en lista para efectos de permitir la intervención ciudadana, y se ordenó comunicar el inicio de este proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al ministro de Hacienda y Crédito Público, al ministro de Defensa Nacional, al ministro de Salud y Protección Social, a la

ministra de Transporte, al director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para que, si lo estimaban conveniente, indicaran las razones para justificar la declaratoria de exequibilidad o inexecuibilidad del acto legislativo demandado. Asimismo, se invitó a participar a varias entidades, asociaciones y universidades, con el fin de que presentaran su opinión sobre la materia objeto de controversia³.

1. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

A. TEXTO NORMATIVO DEMANDADO

1. A continuación, se transcribe y subraya el artículo demandado, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 51.870 del 26 de noviembre de 2021:

“LEY 2161 DE 2021

(noviembre 26)

POR LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA PROMOVER LA ADQUISICIÓN, RENOVACIÓN Y NO EVASIÓN DEL SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO (SOAT), SE MODIFICA LA LEY 769 DE 2002 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Las autoridades de control en vía deberán aplicar lo dispuesto en el presente artículo sin exigir a los conductores la modificación de la especie venal de la licencia de conducción”.

A. PRETENSIÓN Y CARGO ADMITIDO DE LA DEMANDA

1. Pretensión. El accionante solicitó a este tribunal declarar la inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 “por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”, por cuanto considera que dicha disposición vulnera lo dispuesto en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política, en especial, los principios de consecutividad e identidad flexible.

1. Cargo admitido. Tal y como se mencionó anteriormente, únicamente se admitió el cargo respecto a la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible. En efecto, el accionante considera que el Legislador vulneró dichos principios en la medida en que, durante el trámite legislativo de la disposición demandada, sólo en el último debate surgió la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción, sin que se debatiera de forma previa. Al respecto, considera que contrario a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, el tema de la suspensión de licencias no fue abordado debidamente durante el trámite legislativo y que el texto no surgió como consecuencia del debate parlamentario. Señaló que tras la revisión del contenido de las gacetas en las que consta el trámite legislativo, se puede evidenciar que el artículo 11 demandado, solo se incluyó en el cuarto y último debate.

A. INTERVENCIONES

1. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente tres escritos de intervención, a saber: (i) uno solicitó constatar la cosa juzgada y ordenar estarse a lo resuelto por la sentencia C-261 de 2022, en cuanto declaró inexecutable el artículo impugnado⁴; (ii) uno solicitó a la Corte inhibirse dado que se configuró la cosa juzgada en la medida en que esta corporación ya resolvió la inexecutable de la norma en referencia⁵; y (iii) uno solicitó

que la Corte exhorte al Ministerio de Transporte reglamentar el mecanismo o metodología a través del cual los ciudadanos puedan renovar las licencias de conducción a efectos de evitar congestión y nuevos vencimientos⁶.

A. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

1. La Procuradora General de la Nación emitió en su oportunidad el concepto 7113 de 2022⁷, por medio del cual solicita a este tribunal estarse a lo resuelto en la sentencia C-261 de 2022 en la cual se declaró la inexecutable del artículo 11 de la Ley 2161 de 2021. Esta autoridad advirtió sobre la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En efecto, sostuvo que (i) la demanda bajo estudio solicita que se declare la inexecutable del artículo 11 en referencia dado que se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible durante el trámite legislativo; y (ii) la sentencia C-261 de 2022 declaró la inexecutable del artículo citado al considerar que durante su procedimiento se desconocieron los principios mencionados⁸.

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. Este tribunal es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 “por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”, con fundamento en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución.

A. CUESTIÓN PREVIA -CONFIGURACIÓN DEL FENÓMENO DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

1. Como cuestión previa, la Corte debe determinar si se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, con ocasión de la reciente sentencia C-261 de 2022, en la que este tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad de la misma disposición que en esta oportunidad es objeto de demanda.

1. En el trámite que antecedió a la expedición del presente fallo, la Corte profirió la sentencia C-261 de 2022, en la que declaró la inexecuibilidad del artículo 11 de la Ley 2161 de 2021, por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, debido a que “(i) el enunciado normativo se introdujo a través de proposición en el marco del debate de la plenaria del Senado; (ii) la modificación no mereció ninguna deliberación por parte de los congresistas en el primer debate, y (iii) el tema del artículo es un asunto específico, autónomo y separable de los abordados en primer debate”. Sobre el particular, en la parte resolutive de la citada sentencia, este tribunal dispuso que:

“Primero Declarar INEXEQUIBLE el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021, «por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones».

“SEGUNDO. – Los efectos de la anterior declaración de inexecuibilidad quedan diferidos a una legislatura completa, contada a partir del 20 de julio de 2022 hasta el 20 de junio de 2023, por las razones expuestas en esta sentencia”.

1. Es preciso señalar que la presente demanda se admitió cuando la Corte todavía no se había pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo cuestionado, por lo que no era procedente rechazar la acusación, en virtud de lo previsto en el inciso 4° del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, conforme al cual: “Se rechazarán las demandas que recaigan sobre

normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente”.

1. Adicionalmente, tampoco era posible su acumulación, por cuanto las demandas se sometieron a un programa de reparto distinto⁹. Precisamente, el artículo 49 del Acuerdo 02 de 2015 “por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional” establece que:

“Sólo podrán acumularse aquellos procesos que se incluyan en el respectivo programa mensual de trabajo y reparto, siempre y cuando la propuesta de acumulación se justifique en los términos del artículo 5 del Decreto 2067 de 1991, sea formulada al momento de someterse el referido programa a consideración de la Sala Plena y ésta la apruebe”.

1. Ahora bien, y sobre la base de lo expuesto, es preciso señalar que la cosa juzgada constitucional es una institución jurídica que tiene su fundamento en el artículo 243 de la Constitución Política, mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas¹⁰. En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha establecido que siempre que exista una declaratoria previa de inexecutable de una norma, el efecto que se genera es el de la cosa juzgada constitucional absoluta, ya que la disposición cuestionada desaparece del ordenamiento jurídico y, ante la eventualidad de subsiguientes demandas, ya no existiría un objeto sobre el cual pronunciarse. En esta línea, cuando la norma es declarada inconstitucional, la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo será siempre absoluta, por cuanto el retiro del ordenamiento jurídico se hace con independencia del cargo o los cargos que prosperaron¹¹.

1. Es relevante señalar que en una primera etapa, a partir de lo dispuesto en la sentencia C-863 de 2001, reiterada por las sentencias C-957 de 2001, C-1049 de 2001, C-1211 de 2001, C-027 de 2012 y el auto A-311 de 2001, la Corte sostuvo que había cosa juzgada

absoluta, sobre una regulación declarada inexecutable de forma diferida y ordenaba estarse a lo resuelto, con independencia de que los nuevos cargos fueran por vicios materiales o por vicios de procedimiento. Posteriormente, la sentencia C-088 de 2014 modificó este precedente. Esto es así, por cuanto la Sala Plena determinó que no se violaba la cosa juzgada contra normas objeto de una decisión previa de inexecutableidad diferida, por vicios de procedimiento. Esto obedece al hecho de que “cuando la propia Corte ordena el aplazamiento de la declaratoria de inconstitucionalidad establecida en función de un defecto procedimental, y posteriormente se presenta una demanda en contra de la misma disposición cuando aún se encuentra vigente, por un vicio sustancial no abordado en la sentencia anterior (...) ya no se presenta esta sustracción de materia porque la norma aún se encuentra vigente y además puede producir efectos jurídicos, decae el fundamento de la prohibición de control, y de este modo (...) es viable una nueva revisión a la luz de la nueva acusación propuesta por el demandante, y un nuevo fallo en relación con esta”¹².

1. En esta medida, en el asunto bajo examen dando aplicación a dicha línea jurisprudencial se observa que (i) como se señaló, el artículo demandado en esta oportunidad ya fue analizado por la Corte en la sentencia C-261 de 2022, en la que se declaró su inexecutableidad por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, y (ii) dichos principios obedecen al mismo cargo objeto de la presente demanda, y no se formularon reproches de constitucionalidad por vicios sustanciales. Por lo cual, no cabe duda de que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta (CP art. 243), razón por la cual no puede este alto tribunal entrar a proferir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre la materia. Si bien los efectos de la anterior declaración de inexecutableidad quedaron diferidos a una legislatura completa¹³, con dicha decisión se agotó toda posibilidad de debate sobre la constitucionalidad de dicha norma¹⁴.

1. Por último, respecto de la solicitud encaminada a exhortar al Ministerio de Transporte a efectos de reglamentar el mecanismo o metodología a través del cual los ciudadanos puedan renovar las licencias de conducción para evitar congestión y nuevos vencimientos, se reitera que este tribunal en la sentencia C-261 de 2022 decidió precisamente modular los efectos de

la decisión y recurrir a una inexequibilidad diferida a fin de evitar así congestiones, retrasos y sanciones de permitir que, en un plazo razonable determinado, los ciudadanos cuyas licencias de conducción vencieron entre el 1° y el 31 de enero de 2022, puedan realizar su renovación¹⁵. Cualquier pronunciamiento adicional excedería la competencia de este tribunal.

1. Correspondió a la Corte estudiar una demanda contra el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 “Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”, por una potencial vulneración a lo dispuesto en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política -principios de consecutividad e identidad flexible-.

1. La Sala Plena dando aplicación a la línea jurisprudencial reiterada en materia de cosa juzgada, observó que (i) el artículo demandado en esta oportunidad ya fue analizado por la Corte en la sentencia C-261 de 2022, en la que se declaró su INEXEQUIBILIDAD por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, y (ii) dichos principios obedecen al mismo cargo objeto de la presente demanda, y no se formularon reproches de constitucionalidad por vicios sustanciales. Por lo cual, es claro que no cabe duda de que operó en este caso el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta (CP art. 243). En consecuencia, la Sala Plena decidirá estarse a lo resuelto en la sentencia C-261 de 2022.

I. 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

Único. – ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-261 de 2022, mediante la cual esta corporación decidió “Declarar INEXEQUIBLE el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021, «por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones»”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Ausente con comisión

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En efecto, por medio del auto de 14 de marzo de 2022, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda de inconstitucionalidad y concedió al demandante el término de 3 días para subsanar la demanda. En esta providencia, el magistrado señaló que el cargo por violación al principio de unidad de materia carecía de certeza, especificidad y pertinencia. Luego, el magistrado profirió el auto de 6 de abril de 2022. En esta providencia, señaló que rechazaría la demanda respecto del cargo por violación al principio de unidad de materia. Además, precisó que continuaría el trámite “en lo que atañe a la demanda de inconstitucionalidad formulada en el expediente D-14616, conforme se dispuso en el resolutivo tercero del auto del 10 de febrero de 2022”. Sin embargo, dicho considerando fue aclarado, por medio del auto de 18 de abril de 2022, por lo que debería entenderse en los siguientes términos: “Que [,] en virtud de lo anterior, se continuará el trámite únicamente en lo que atañe al cargo por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible”.

2 Por medio de auto del 1º de agosto de 2022, se ordenó “Por medio de la Secretaría General, DÉSE cumplimiento a los resolutivos sexto a décimo de la parte resolutive del auto del 6 de abril de 2022, conforme con la instrucción impartida en el resolutivo sexto de dicha providencia”.

3 El listado de invitados a participar en este proceso fue el siguiente: Agencia Nacional de Seguridad Vial, Policía Nacional, Concesión RUNT S.A., Academia Colombiana de Jurisprudencia, Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho de la Universidad del Norte, Facultad de Derecho de la Universidad del Valle, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho de

la Universidad Eafit, Facultad de Derecho de la Universidad de Caldas, Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, y Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

4 Se trata de la intervención del Ministerio de Transporte. Expediente digital: “D0014676-Conceptos e Intervenciones-(2022-08-16 20-25-57).pdf”.

5 Se trata de la intervención de los ciudadanos Heidy Lissette Santos Lozano y Ali Walid Waked Ali en calidad de miembros del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes. Expediente digital: “D0014676-Conceptos e Intervenciones-(2022-08-18 16-46-13).pdf”.

6 Se trata de la intervención de la Cámara Iberoamericana de Seguridad Vial. Expediente digital: “D0014676-Peticiones y Otros-(2022-08-16 07-22-58)”.

7 Expediente digital: “D0014676-Concepto del Procurador General de la Nación-(2022-09-14 20-45-36).pdf”.

8 En su concepto, la Procuradora General de la Nación cita la providencia C-261 de 2022, en el siguiente sentido: “(i) en el enunciado normativo se introdujo a través de la proposición en el marco del debate de la plenaria del Senado; (ii) la modificación no mereció ninguna deliberación por parte de los congresistas en el primer debate, y (iii) el tema del artículo es un asunto específico, autónomo y separable de los abordados en primer debate”. Expediente digital: “D0014676-Concepto del Procurador General de la Nación-(2022-09-14 20-45-36).pdf”.

9 El 4 de diciembre de 2021 se radicó la demanda estudiada en el marco del expediente 14606 que culminó en la sentencia C-261 de 2022. Por su parte, la presente demanda objeto de estudio fue radicada el 4 de febrero de 2022.

10 La norma constitucional en cita dispone que: “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. // Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

11 Corte Constitucional, sentencia C-383 de 2019. En este mismo sentido: (i) en la sentencia

C-225 de 2016, al conocer de una demanda contra una disposición previamente declarada inexecutable, la Sala consideró que al haberse expulsado del ordenamiento jurídico su objeto de control, por resultar contrario a la Constitución, la Corte no podía volver a estudiar su constitucionalidad, en virtud del fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, y procedía estarse a lo resulto en el pronunciamiento anterior; y (ii) en igual sentido, en la sentencia C-312 de 2017, la Corte señaló que la cosa juzgada en estos casos es formal -en la medida en que la demanda recae sobre la misma disposición juzgada en la ocasión anterior, y absoluta -en la medida en que la decisión anterior sea de inexecutable por motivos de fondo-.

12 Aparte tomado de la sentencia C-088 de 2014. Ver en el mismo sentido, Corte Constitucional, sentencias C-128 de 2018, C-009 de 2018 y C-281 de 2017.

13 La legislatura contada a partir del 20 de julio de 2022 hasta el 20 de junio de 2023. Corte Constitucional, sentencia C-261 de 2022.

14 Habida cuenta de que la Corte difirió la inexecutable del artículo 11, esta norma podría ser demandada por vicios sustanciales, de conformidad con lo dispuesto por la Corte en la sentencia C-088 de 2014.

15 Al respecto, el resolutivo segundo establece que “Los efectos de la anterior declaración de inexecutable quedan diferidos a una legislatura completa, contada a partir del 20 de julio de 2022 hasta el 20 de junio de 2023, por las razones expuestas en esta sentencia.”. A su vez, en los fundamentos jurídicos 108 y 110 se sostiene, respectivamente, que (i) “La declaratoria de inexecutable de la norma acusada conlleva el retiro de la misma del ordenamiento jurídico. No obstante, la Sala encuentra que su expulsión inmediata puede causar traumatismo y generar un colapso en el sistema del Registro Único Nacional de Tránsito RUNT, pues las autoridades de tránsito podrían empezar a exigirle a las personas su licencia de conducción renovada a partir del día siguiente de la referida declaratoria de inexecutable; circunstancia esta que vulneraría el principio de confianza legítima y crearía una situación indeseable desde el punto de vista constitucional.”; y (ii) “la Sala considera que la mejor alternativa, en esta oportunidad, es modular los efectos de la presente sentencia y recurrir a una inexecutable diferida [64] a fin de permitir que, en un plazo razonable determinado, los ciudadanos cuyas licencias de conducción vencieron entre el 1 y el 31 de

enero de 2022, puedan realizar su renovación y evitar así congestiones, retrasos y sanciones". Corte Constitucional, sentencia C-261 de 2022.