

Sentencia C-647/16

NORMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 SOBRE DEROGACION DE DISPOSICIONES QUE ORDENABAN LA SUSTITUCION DE LICENCIAS DE CONDUCCION-Inhibición para emitir un pronunciamiento de fondo/NORMA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 SOBRE DEROGACION DE DISPOSICIONES QUE ORDENABAN LA SUSTITUCION DE LICENCIAS DE CONDUCCION-Juicio de constitucionalidad no es viable, en la medida que recae sobre un precepto legal que no es susceptible de producir efectos jurídicos

LICENCIA DE CONDUCCION-Límites temporales de vigencia

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Juicio de validez y vigencia

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Presupuestos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Criterios para valorar la aptitud de la demanda y determinar su procedencia y alcance del juicio de constitucionalidad

La Corte ha fijado dos pautas para valorar la aptitud de la demanda y para determinar la procedencia y alcance del juicio de constitucionalidad. En primer lugar, teniendo en cuenta que la acción pública de inconstitucionalidad fue concebida en la Carta Política como el mecanismo jurisdiccional por excelencia para garantizar la superioridad y la integridad de la Constitución dentro del sistema jurídico, esta Corporación ha concluido que únicamente son susceptibles de ser valorados en esta instancia aquellas problemáticas que apunten a poner en evidencia la incompatibilidad y la oposición entre las normas infra-constitucionales y el ordenamiento superior. Esta exigencia tiene al menos tres implicaciones: (i) por un lado, las acusaciones ajenas a esta problemática, como aquellas que apuntan a controvertir el uso que los operadores jurídicos le han dado al precepto en escenarios específicos, o a cuestionar la disposición legal a partir de argumentos de conveniencia, no están llamados a ser valorados en este escenario, por ser ajenos a su naturaleza; (ii) asimismo, los cargos planteados en el proceso deben dar cuenta de los elementos estructurales del juicio de constitucionalidad: los preceptos constitucionales que sirven como referente del escrutinio judicial, el contenido normativo cuestionado, y las razones plausibles de la oposición entre

el precepto legal demandado y el ordenamiento superior; esto, en la medida en que sin la indicación de los elementos básicos del juicio de validez, el juez constitucional carecería de los insumos fundamentales para valorar la constitucionalidad del precepto demandado; (iii) sin perjuicio de que la individualización de estos componentes fundamentales del juicio de constitucionalidad es una condición sine qua non del pronunciamiento judicial, la valoración de los cargos planteados en el proceso debe tener un nivel razonable de flexibilidad y apertura, sin que se supedite el pronunciamiento judicial al cumplimiento de tecnicismos o formalismos ajenos a la indicación de los componentes fundamentales del juicio de validez; de esta manera, incluso si estos elementos se encuentran dispersos o desarticulados a lo largo de la demanda, o incluso si los cargos no revisten mayor grado de sofisticación o elaboración, es viable el pronunciamiento judicial si la conformación de los componentes medulares de la litis pueden obtenerse a partir de una revisión integral de los planteamientos de la demanda, de las intervenciones y del concepto del Ministerio Público. En segundo lugar, en la medida en que según la Carta Política la decisión del juez constitucional debe obtenerse a partir de dinámicas deliberativas abiertas, públicas y participativas, en las que la ciudadanía, la sociedad civil organizada, la academia, las instancias estatales encargadas de la implementación de la medida atacada y los sujetos potencialmente afectados con la normatividad tengan la posibilidad de exponer su punto de vista, de controvertir las aproximaciones distintas, y de suministrar al juez constitucional los elementos de juicio para que ésta efectúe una valoración imparcial, ponderada, reflexiva y rigurosa del precepto legal cuestionado, la Corte ha concluido que, en principio, solo son susceptibles de ser valoradas las acusaciones que han sido objeto de este debate democrático.

Referencia: Expediente D-11431

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 267 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. ‘Todos por un nuevo país’”.

Actor: Elizabeth Montoya Cárdenas

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de inconstitucionalidad

1.1. Normas demandadas

En ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, la ciudadana Elizabeth Montoya Campo demandó el aparte del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 que deroga los parágrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002.

El fragmento impugnado se transcribe y subraya a continuación:

“LEY 1753 DE 2015

(junio 9)

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 267. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Se deroga expresamente el artículo 121 de la Ley 812 de 2003; los

artículos 21, 120 y 121 de la Ley 1151 de 2007; los artículos 90, 17, 31, 53, 54, 55, 58, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 89, 93, 94, 95, 97, 109, 117, 119, 124, 128, 129, 150, 167, 172, 176, 182, 185, 186, 189, 199, 202, 205, 209, 217, 225, 226, el parágrafo del artículo 91, y parágrafos 1o y 2o del artículo 261 de la Ley 1450 de 2011.

Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se deroga en especial el parágrafo del artículo 88 de la Ley 99 de 1993; el numeral 6 del artículo 2o de la Ley 310 de 1996; el inciso 7o del artículo 13 de la Ley 335 de 1996; el numeral 5 del artículo 2o de la Ley 549 de 1999; el artículo 85 de la Ley 617 de 2000; el parágrafo del artículo 13 del Decreto ley 254 de 2000; literales a) y c) del parágrafo 1o del artículo 2o de la Ley 680 de 2001; los parágrafos 1o y 2o del artículo 17 de la Ley 769 de 2002; los artículos 18 de la Ley 1122 de 2007; el inciso 1o del artículo 58 de la Ley 1341 de 2009; el artículo 82 de la Ley 1306 de 2009; el numeral 16-7 del artículo 16, el parágrafo transitorio del artículo 112 de la Ley 1438 de 2011; el artículo 1o del Decreto ley 4185 de 2011; el artículo 178 del Decreto ley 019 de 2012; el numeral 2 del artículo 9o y el numeral 1o del artículo 10 de la Ley 1530 de 2012; los artículos 1o, 2o, 3o y 4o de la Ley 1547 de 2012 y el artículo 10 de la Ley 1709 de 2014.”

1.2. Cargos

La demanda de inconstitucionalidad contiene dos tipos de consideraciones: las primeras, relativas a la presunta infracción del principio de unidad de materia, y las segundas, relativas al presunto efecto jurídico del precepto impugnado de sustraer al Estado de las herramientas para garantizar la seguridad vial del país.

1.2.1. Desconocimiento del principio de unidad de materia

1.2.1.1. En primer lugar, la actora sostiene que la medida legislativa desconoce el principio de unidad de materia, como quiera que no guarda ninguna relación con el contenido de la ley en que se encuentra contenida, vale decir, con los objetivos, metas y

propósitos del Plan Nacional de Desarrollo.

Con el objeto de acreditar la vulneración de dicho principio principio, la accionante identifica los estándares para valorar los cargos por la infracción del principio de unidad materia en el caso específico de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo, y luego evalúa la validez del precepto demandado a la luz de los referidos parámetros.

1.2.1.2. Con respecto al primer punto, la accionante sostiene que como las leyes del Plan Nacional de Desarrollo son por su propia naturaleza multitemáticas y multipropósito, en cuanto a través de ellas se dirige la acción estatal “hacia todos los frentes que impactan una gestión de un gobierno que debe asumir múltiples objetivos durante cuatro años”, el principio de unidad de materia exige no solo que la totalidad de las disposiciones de la ley se enmarquen dentro de las materias generales previstas en la ley del Plan, sino además, que las medidas adoptadas tengan una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos y programas allí previstos. Es decir, debe existir un vínculo calificado, de tipo teleológico, entre las líneas de acción propuestas por el gobierno y las metas estatales, por lo cual, el tipo de análisis que se efectúa en este contexto es de tipo finalístico, para verificar la relación de funcionalidad e instrumentalidad entre los referidos elementos. En este entendido, el análisis se debe orientar a determinar la ubicación y el alcance de la norma impugnada, y a establecer si ésta es instrumental a los objetivos, metas, planes o estrategias del Plan, y si realmente existe un vínculo directo e inmediato entre la medida cuestionada y los referidos fines.[1]

1.2.1.3. Teniendo en cuenta los referentes anteriores, la accionante evalúa el precepto demandado, concluyendo que vulnera el principio de unidad de materia por cuanto ésta deroga unas disposiciones relativas al “sector de tránsito y las licencias de conducción”, cuando dicha derogatoria no se corresponde con ningún objetivo, meta, plan o estrategia del Plan Nacional de Desarrollo. De hecho, “en ningún artículo o exposición de motivos del Plan Nacional de Desarrollo, se fundamentó como objetivo del mismo la modificación de las condiciones de otorgamiento de la licencia de conducción. Mucho menos se habló de la seguridad vial y ni siquiera de forma global sobre el régimen normativo de la regulación de tránsito o movilidad”. Así las cosas, como de ninguno de las finalidades del Plan Nacional de Desarrollo se derivaba la necesidad de modificar o alterar la normatividad vigente relativa a la seguridad vial, la disposición impugnada es inconstitucional.

1.2.1.4. En este orden de ideas, en la medida en que la normatividad demandada desconoce el principio de unidad de materia, debe ser declarada inexecutable.

1.2.2. La afectación de la seguridad vial del país

1.2.2.1. El segundo tipo de consideraciones de la demanda se orienta a demostrar que la derogatoria prevista en los preceptos demandados tiene como efecto privar al Estado de los instrumentos necesarios para garantizar la seguridad vial del país.

1.2.2.2. Según la accionante, la seguridad vial ha constituido una prioridad en la política y en la agenda gubernamental. Y a su turno, la formación y la cualificación de los conductores constituye un elemento neurálgico de la seguridad vial, según se evidencia en los análisis que antecedieron al Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2016 y al de los años 2013-2021. Es así como en los diagnósticos previos a los referidos documentos se arribó a las siguientes conclusiones: (i) la falta de capacitación y la falta de verificación de las condiciones de idoneidad de los conductores produce una alta tasa de accidentalidad vial, cuyas víctimas suelen ser los peatones; (ii) la exigencia de obtención y de renovación periódica de las licencias de conducción garantiza la formación y la idoneidad de los conductores; (iii) se debe diseñar un sistema de otorgamiento y de renovación de licencias de conducción que atienda a estas dos necesidades.

1.2.2.3. Pese a que la formación y la cualificación permanente de los conductores y a que el sistema de otorgamiento y de renovación de las licencias de conducción constituyen piezas clave de la seguridad vial del país, la norma demandada bloquea la acción estatal en este frente.

En efecto, las normas derogadas en virtud del artículo 267 de la Ley 1753 de 2016 tenían por objeto garantizar la seguridad vial por vía de la actualización de los requisitos de conducción, ya que en los párrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 se dispuso que cuando las licencias de conducción no cumpliesen con las condiciones técnicas establecidas en la legislación, debían ser sustituidas en los 48 meses siguientes a la expedición de la promulgación de la Ley 1383 de 2010. Así las cosas, la norma creaba un sistema control permanente de las condiciones de los conductores, y especialmente “de las personas que después de un tiempo no puedan seguir detrás de un volante”, y así “reducir la siniestralidad vial, los lesionados y fallecidos que dejan día a día la imprudencia de los

conductores en las calles de nuestro país”.

Paradójica e inexplicablemente, el precepto demandado dejó “al Ministerio sin herramientas eficaces que permitan reducir la inseguridad vial generada por la impericia de muchos conductores y (...) dejó al gobierno nacional sin mecanismos eficaces para garantizar (...) la seguridad vial”, como quiera que ya no se contempla la actualización permanente de los requisitos para la obtención de la licencia de conducción. Actualmente, entonces, “ya no existe norma que obligue a los conductores a revisar su idoneidad al momento de conducir un vehículo”.

1.3. Solicitud

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la accionante presenta a esta Corporación dos tipos de requerimientos: (i) en primer lugar, se solicita a declarar la inexecutable del aparte normativo impugnado; (ii) y en segundo lugar, se solicita ampliar el plazo legal previsto en la Ley 1450 de 2011 para acreditar el cumplimiento de las condiciones técnicas de las licencias de conducción, ya que según la referida norma, este plazo vencía en junio de 2015; de modo que para dotar de efectos jurídicos a la decisión judicial y para hacer efectiva la obligación constitucional de proteger la seguridad vial, se debe disponer que una vez declarada la inexecutable, se revive el plazo legal de 48 meses para la sustitución de las licencias de conducción.

2. Trámite procesal

Mediante auto del día 14 de junio de 2016, el magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenando lo siguiente: (i) Correr traslado de la demanda al Procurador General de la Nación; (ii) fijar en lista la disposición acusada, con el objeto de que fuese impugnada o defendida por cualquier ciudadano; (iii) comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al Ministerio de Transporte, y al Departamento Nacional de Planeación; (iv) invitar a participar dentro del proceso a las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, de los Andes, Sabana, Nacional de Colombia, Libre y de Antioquia, a la Corporación Excelencia en la Justicia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas y al Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional.

3. Intervenciones (Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Transporte y Presidencia de la República)

La totalidad de las intervenciones en este proceso solicitan la declaratoria de exequibilidad del precepto demandado, a partir de tres tipos de consideraciones.

3.1. Consideraciones sobre la eficacia del precepto demandado y de la normatividad derogada[2]

3.2.1. Un primer tipo de argumentos se orienta a demostrar que el precepto demandado dispuso la derogación de unas normas cuyos efectos jurídicos habían cesado.

A juicio de los intervinientes, el precepto legal impugnado derogó los párrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 1753 de 2015, párrafos que impusieron la obligación de los conductores de sustituir dentro de los 48 meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 1383 de 2010 el documento físico contentivo de la licencia de conducción, para que todos se ajusten a un formato único nacional diseñado por el propio gobierno. Así las cosas, como este plazo ya había expirado al entrar en vigencia la norma demandada, ésta última no hace sino formalizar un fenómeno consolidado previamente, retirando del ordenamiento una disposición que ya no era susceptible de producir efectos jurídicos: “Repárese en que los citados párrafos contenían una obligación sometida a un plazo que ya se venció, por lo que tiene lógica, dentro del propósito de modernizar los sistemas de seguridad vial en el país, suprimir el condicionamiento a esa obligación, con el fin de hacerla acorde con los plazos de renovación actualmente vigentes”[3].

En últimas, la accionante pretende controvertir un precepto legal ineficaz, y propone al juez constitucional un ejercicio carente de utilidad: “como el mismo párrafo establecía un plazo perentorio de 48 meses para adelantar las gestiones administrativas tendientes a la expedición del formato, implica que el cargo de la demandante parte de un craso error por desconocimiento de los hechos y del derecho, y es además inoficioso, en el entendido de que el plazo establecido desde el 2010, había vencido para el momento de la derogatoria expresa de la norma que lo contenía”[4].

3.2. Consideraciones sobre el vínculo entre la norma demandante y el contenido del Plan Nacional de Desarrollo[5]

3.2.1. Un segundo tipo de consideraciones apunta a desvirtuar el cargo por la presunta infracción del principio de unidad de materia, poniendo en evidencia el vínculo entre la norma atacada y el contenido general de la Ley 1753 de 2015, y por ende, a desvirtuar.

3.2.2. En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Transporte y la Presidencia de la República argumentan que existe un vínculo teleológico directo y estrecho entre la medida cuestionada y los objetivos y estrategias trazadas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo[6], así: (i) primero, en el referido documento se establece que para el logro de los objetivos del gobierno para el período 2014-2018, existen seis estrategias transversales: la competitividad y la infraestructura estratégica, la movilidad social, la transformación del campo, la seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz, el buen gobierno y el crecimiento verde; (ii) segundo, la estrategia relativa al desarrollo de la competitividad y de la infraestructura contiene un capítulo sobre el desarrollo de la infraestructura y los servicios de transporte, cuyo objetivo es “proveer la infraestructura y los servicios para la logística y para el transporte para la integración territorial”, para facilitar y promover la interconexión entre las regiones y el desarrollo económico del país y “romper las barreras que históricamente moldearon un país cerrado, desigual y con territorios con alta incidencia de conflicto armado”; (iii) tercero, como estrategia para facilitar el transporte, en las Bases del Plan se prevé el fortalecimiento de la seguridad vial, y en particular, la formación y cualificación de los conductores, formación y cualificación que se acredita mediante las licencias de conducción[7]; (v) finalmente, en el mismo documento se establece que las licencias de conducción deben ajustarse a un único formato actualizado que contenga la información relevante e incorpore la tecnología necesaria para permitir el adecuado control de los conductores, y que para este propósito, la sustitución se supeditaría al esquema de renovación de licencias previsto en el Decreto 019 de 2012, de modo que los documentos se irían cambiando progresivamente, en la medida en que las licencias fueren venciendo y en que se solicite su renovación: “Con base en el Decreto 019 de 2012, y con el propósito de facilitar al ciudadano el cambio de su licencia de conducción al nuevo formato, el Ministerio de Transporte exigirá la renovación de las licencias de conducción, en el tiempo determinado de acuerdo al tipo de servicio y a la edad de los ciudadanos, y será el mecanismo para el cambio de documento de conducción. En tal sentido, la conducción de las licencias se hará gradualmente mediante el proceso de renovación de la licencia en la medida en que se vaya venciendo”.

3.2.3. Teniendo en cuenta que el precepto demandado atiende al objetivo de materializar un nuevo esquema de sustitución de licencias de conducción, distinto al previsto en la normatividad derogada, y teniendo en cuenta que este objetivo se enmarca dentro de las estrategias y objetivos gubernamentales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, los intervinientes concluyen el cargo por la presunta infracción del principio de unidad de materia no está llamado a prosperar: “El objetivo del artículo demandado sí tiene relación de conexidad con los objetivos generales de la ley del Plan, en concreto porque se refieren a la necesidad de consolidar un sistema de seguridad vial moderno para el país, propósito en el que se enmarca la expedición, renovación, sustitución o actualización de las licencias de conducción existentes”[8].

3.3. Consideraciones sobre los efectos de la norma demandada en la seguridad vial del país[9]

3.3.1. Finalmente, un tercer grupo de consideraciones apunta a desvirtuar la apreciación de la demandante, según la cual la derogatoria prevista en aparte normativo impugnado tiene como efecto despojar al Estado de una importante herramienta para garantizar la seguridad vial en el país.

3.3.2. En este sentido, los intervinientes consideran que la apreciación de la accionante es infundada por las siguientes razones: (i) primero, porque la norma derogada no se refería a la renovación de las licencias de conducción, como erróneamente supuso la accionante, sino a la sustitución del documento físico, por lo que la pérdida de vigencia dispuesta en el precepto acusado no tiene como efecto jurídico la eliminación de las exigencias para la renovación del referido permiso: “es necesario evidenciar el yerro conceptual en que incurre la demandante, al igualar los conceptos de sustitución de licencias de conducción y renovación de las licencias de conducción y al pretender una extraña relación entre una norma que tenía una vigencia limitada en el tiempo cuyo objetivo era una modificación de las condiciones técnicas de un documento y su inexistente injerencia en la seguridad vial”[10]; esto mismo habría sido ratificado en la propia Resolución 3260 de 2009, en la que queda claro que la figura de la sustitución se refiere al cambio en el formato del documento, y que, en cambio, la figura de la renovación se refiere al permiso de conducción como tal; (ii) como consecuencia de lo anterior, los requisitos para obtener y para renovar las licencias de conducción, previstas en la Ley 769 de 2002, aún se encuentran vigentes:

“es completamente errado pretender que la derogatoria del párrafo que establecía la forma y plazo de sustitución de formatos, es decir, que contenía disposiciones sobre la forma del documento, pueda tener incidencia en la formación y cualificación de los conductores, como lo plantea la demandante”; (iii) de este modo, la derogatoria contemplada en la norma atacada no elimina los requisitos para la obtención o para la renovación de la licencia de conducción, que es justamente el presupuesto a partir del cual se estructuraron las acusaciones de la demanda; lo que sucede, por el contrario, es que dentro del nuevo esquema previsto en el Decreto 019 de 2012 y en la Ley 1753 de 2015, la sustitución de los documentos físicos que acreditan la licencia de conducción, opera cuando se produzca su renovación.

3.3.3. De acuerdo con estos planteamientos, los intervinientes concluyen que la medida cuestionada no afecta en modo alguno la seguridad vial del país, pues no elimina la obligación de renovar periódicamente las licencias de conducción, como erróneamente supuso la accionante.

4. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

4.1. Mediante concepto rendido el día 29 de julio de 2016, el Ministerio Público solicita a esta Corporación inhibirse de pronunciarse sobre los cargos de la demanda, y en su defecto, declarar la exequibilidad del fragmento normativo impugnado.

4.2. Con respecto a la solicitud de inhibición, la Procuraduría sostiene, que no hay lugar a evaluar los cargos de la demanda, ya que según la propia Corte Constitucional, “cuando la acción pública de inconstitucionalidad se dirige contra una disposición de efecto temporal y el término de vigencia ha vencido para el momento en que la Corte debe emitir su fallo, una decisión de fondo carece de sentido”[11], y en este caso particular las normas que fueron derogadas contemplaban un plazo para sustituir los documentos de conducción que expiró el 16 de junio de 2015, de modo que un pronunciamiento judicial sobre una norma que no produce efectos jurídicos carece de objeto. En otras palabras, no es viable el escrutinio judicial propuesto por la demandante, al haberse configurado el fenómeno jurídica de la pérdida de la fuerza normativa, por existir, en consecuencia, una carencia actual de objeto.

4.3. El Ministerio Público estima, sin embargo, que en caso de que la Corte opte por

evaluar la validez del precepto demandado, debe declarar su exequibilidad.

A su juicio, las acusaciones de la accionante resultan infundadas, porque el artículo 339 de la Constitución Política establece que cuando en un Plan Nacional de Desarrollo se opta por no dar continuidad a los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo o a las metas de mediano plazo establecidas en el anterior Plan Nacional de Desarrollo, el cambio en la política gubernamental debe quedar consignado en la parte general del nuevo Plan Nacional, como efectivamente ocurrió en el presente caso.

En este escenario, el análisis por la presunta infracción del principio de unidad de materia se efectúa confrontando la medida cuestionada y los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo que le dieron origen, y no con respecto a la norma que la derogó, como efectivamente solicitó la accionante: “Así las cosas, aún evaluando la constitucionalidad de una norma que viene de otros planes de desarrollo y que fue derogado por uno posterior, a efectos de establecer si se vulneró en ella o no el principio de unidad de materia, lo que procede es analizar si existe conexidad entre esa disposición instrumental y los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo que le dieron origen, mas no respecto de la norma que la prorrogó o derogó, como equívocamente lo ha solicitado la accionante en el presente proceso”. Y en este contexto, es claro que no existe una incongruencia entre la norma demandada y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

4.4. De acuerdo con esto, el Ministerio Público solicita a esta Corporación inhibirse de pronunciarse sobre los cargos de la demanda, y en su defecto, declarar su exequibilidad.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Carta Política, esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los textos demandados, como quiera que se trata de enunciados contenidos en una ley.

2. Asuntos a resolver

De acuerdo con los antecedentes expuestos, la Corte debe resolver los siguientes asuntos:

En primer lugar, debe establecerse la viabilidad del pronunciamiento judicial, ya que a lo largo de este proceso el Ministerio Público y los intervinientes alegaron el acaecimiento de diferentes circunstancias que, a juicio de la Corte, eventualmente podrían tornar improcedente el juicio de constitucionalidad propuesto por la accionante. En efecto, los referidos sujetos procesales argumentaron que ni el precepto demandado ni las normas derogadas por aquel producían efectos jurídicos, y que además, las acusaciones de la demanda se amparaban en un entendimiento manifiestamente inadecuado de la legislación, hechos ambos que podrían impedir el escrutinio judicial planteado en la demanda de inconstitucionalidad. Así las cosas, se debe establecer si hay lugar a una valoración de fondo del fragmento del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 que dispone la derogación de los párrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, a la luz del principio de unidad de materia y a la luz del deber del Estado de garantizar la seguridad vial, teniendo en cuenta los señalamientos formulados en este proceso con relación a la eficacia del precepto demandado y a los términos del escrito de acusación.

En segundo lugar, en caso de dar una respuesta afirmativa al interrogante anterior, se debe evaluar la constitucionalidad de la previsión normativa demandada, teniendo como referente las acusaciones planteadas en este proceso. En este sentido, se debe determinar si la regla que dispone la derogación de los párrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, desconoce el principio de unidad de materia o el deber del Estado de garantizar la seguridad vial, por no tener una relación directa con los objetivos, metas y estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo, y por eliminar la exigencia de la renovación periódica de las licencias de conducción.

3. Aptitud de la demanda y viabilidad del escrutinio judicial

Tal como se explicó en los acápites precedentes, en el auto admisorio de la demanda el magistrado sustanciador efectuó una valoración provisional del escrito de acusación, concluyendo que, en principio, los cargos de la demanda eran susceptibles de ser valorados en el escenario del control abstracto de constitucionalidad. No obstante, en la medida en que a lo largo del proceso judicial se sostuvo que la ineficacia del precepto demandado y los deficientes términos de las acusaciones hacían inviable el juicio de constitucionalidad, corresponde a la Corte determinar si los problemas planteados en el proceso son susceptibles de ser resueltos en este escenario.

3.1. Los cuestionamientos a la eficacia del precepto demandado

3.1.1. El primer cuestionamiento se refiere a la eficacia del precepto demandado.

Según el Ministerio de Transporte, las acusaciones de la demanda parten de un desconocimiento de la realidad jurídica, por cuanto la derogación prevista en la norma impugnada recaía sobre una norma con carácter temporal, cuyos efectos jurídicos habían cesado previamente: “lo anterior aunado al hecho de que el mismo párrafo establecía un plazo perentorio de 48 meses para adelantar las gestiones administrativas tendientes a la expedición del formato, implica que el cargo de la demandante parte de un craso error por desconocimiento de los hechos y del derecho, y es además inoficioso, en el entendido que el plazo establecido desde el 2010, había vencido para el momento de la derogatoria expresa de la norma que lo contenía”. En el mismo sentido la Presidencia de la República sostuvo que la Ley del Plan de Desarrollo podía disponer la derogación de los párrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, entre otras cosas porque “dejaron de regir por agotamiento de su objeto hace más de dos años (...) pues contenían una obligación sometida a un plazo que ya se venció”. A juicio de los referidos intervinientes, sin embargo, la ineficacia de las normas derogatorias y derogadas no hace inviable el pronunciamiento judicial, sino que por el contrario, constituye un elemento de juicio para valorar los cargos de la demandante en el proceso judicial, y en particular, para descartar las acusaciones.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación sostiene la misma tesis sobre la ineficacia de las normas derogadas y derogatorias, pero considera que esta circunstancia torna improcedente el juicio de constitucionalidad propuesto por la accionante. En este sentido, el Ministerio Público argumenta que según reiterada jurisprudencia de la Corte, el control no puede recaer sobre normas que tienen un término de vigencia que ha vencido cuando se debe adoptar la decisión judicial, y que como en este caso particular el precepto derogado por la disposición acusada vencía el 16 de junio de 2015, “la norma impugnada no se encuentra produciendo efectos, situación que imposibilita a la Corte para juzgar su exequibilidad desde el punto de vista constitucional, por mera carencia actual de objeto”.

Así las cosas, los intervinientes y la Procuraduría coinciden en que el juicio de constitucionalidad recae sobre una norma derogatoria de preceptos cuya eficacia había cesado, pero difieren en las consecuencias jurídicas que atribuyen a esta circunstancia:

mientras esta última entidad considera que esto da lugar a un fallo inhibitorio por carencia actual de objeto, los intervinientes estiman que este hecho sirve como insumo del análisis constitucional, para desvirtuar los cargos de la demanda.

En este escenario, corresponde a la Corte determinar la procedencia del escrutinio judicial propuesto por la demandante. Con este propósito, se esclarecerá la vigencia y la eficacia de las normas derogatorias y derogadas, vale decir, del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, así como de los párrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, y se establecerá si es viable el control respecto de preceptos legales que derogan normas cuya eficacia ha cesado en el tiempo.

3.1.2. La Corte encuentra que el juicio de constitucionalidad propuesto por la demandante no es viable, en la medida en que recae sobre un precepto legal que no es susceptible de producir efectos jurídicos, por disponer la derogación de normas que rigieron por un plazo temporal que había expirado al momento de su entrada en vigencia.

En efecto, tal como lo expresaron el Ministerio de Transporte, la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la Nación, el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 dispuso la derogación de los párrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, preceptos que, sin embargo, ya habían dejado de regir por haber expirado el plazo de su vigencia. Es así como estos párrafos fueron introducidos por el artículo 4 de la Ley 1383 de 2010, en los cuales se estableció la obligación del Ministerio de Transporte de diseñar un formato único nacional de licencias de conducción, y de los conductores de sustituir el documento en los 48 meses siguientes a la entrada en vigencia de la norma, es decir, hasta el 16 de marzo de 2014. A su turno, el párrafo 1 del artículo 17 de la Ley 762 de 2002 fue modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011, agregándose que las personas cuyas licencias tengan más de 5 años de expedición, debían realizarse los respectivos exámenes médicos. Así, la eficacia de la normatividad cuya derogación se dispuso en el precepto demandado se extendió únicamente hasta el 16 de marzo de 2014[12].

Paralelamente, el Decreto 019 de 2012 estableció un esquema de límites temporales a la vigencia de las licencias de conducción, según el tipo de vehículo y según la edad del conductor, y ordenó su renovación según su fecha de vencimiento, renovación que se refiere, no ya al cambio en el documento como tal, sino a la necesidad de contar con una

nueva autorización estatal para conducir, cuando ha expirado el plazo de vigencia de la licencia. De este modo, para los vehículos de servicio particular la vigencia es de 10 años para las personas menores de 60 años, de 5 para las personas entre 60 y 80 años, y de un año para las mayores de 80; por su parte, las licencias para vehículos de servicio público tienen una vigencia de 3 años para conductores menores de 60 años, y de un año para los conductores mayores de 60 años.

Así las cosas, a partir del 17 de marzo de 2014, la sustitución de la licencia de conducción no opera según el mecanismo autónomo de cambio de documento previsto en los parágrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 762 de 2002, sino que se encuentra atada a la renovación, a la refrendación, y a la recategorización de las licencias de conducción.

De acuerdo con esto, resulta claro que la eficacia de la normatividad cuya derogación se dispuso en el precepto demandado se extendió únicamente hasta el 16 de marzo de 2014, y que por tanto, la derogatoria allí contemplada versó sobre normas que ya habían dejado de regir.

3.1.3. De este modo, el aparte normativo demandado corresponde a una norma secundaria o de segundo orden, es decir, no a una norma de conducta sino a una norma sobre otra norma[13], pero fallida, en tanto “el carácter de las normas derogatorias es la prohibición para las autoridades de aplicar las normas derogadas”[14], y en este caso particular, el efecto jurídico en virtud del cual los operadores jurídicos deben abstenerse de aplicar los parágrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 762 de 2002 como consecuencia de su pérdida de vigencia, está dado, no por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, sino por estos mismos preceptos que limitaron su eficacia en el tiempo.

En este orden de ideas, en la medida en que el fragmento impugnado no produjo el efecto jurídico propio de la derogación, que es la imposibilidad, plena o parcial, de aplicar la norma derogada como consecuencia de su pérdida de vigencia, éste es ineficaz, no es susceptible de producir efectos jurídicos, y por ello, siguiendo las reglas de esta Corporación sobre el alcance del control abstracto de constitucionalidad, no es susceptible de ser objeto del escrutinio judicial propuesto por la accionante[15]. Y así las cosas, como la norma derogatoria no tiene la virtualidad de vulnerar la Carta Política, el escrutinio judicial carece de objeto.

Adicionalmente, la Corte advierte que tampoco se presenta ninguna circunstancia especial que justifique la intervención judicial, por las siguientes razones: (i) primero, el control que se solicita recae sobre una disposición legal respecto de cual no existe un control obligatorio y automático, sino que éste se activa mediante una demanda de inconstitucionalidad; (ii) y segundo, como la disposición impugnada nunca produjo efectos jurídicos por disponer la derogación de una norma actualmente ineficaz, la intervención judicial no se justifica ni siquiera si se produce una sentencia con efectos retroactivos.

Así las cosas, la Corte concluye que no es viable la intervención judicial propuesta en la demanda de inconstitucionalidad.

4. La ineptitud de la demanda.

4.1. Aunque la razón anterior por sí sola es suficiente para que la Corte se abstenga de pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, por haberse propuesto el control frente a una norma que nunca produjo efectos jurídicos, la Corte considera necesario valorar los señalamientos de los intervinientes, en el sentido de que las acusaciones de la demanda parten de un entendimiento errado de la preceptiva impugnada.

En efecto, el Departamento Nacional de Planeación como el Ministerio de Transporte y la Presidencia de la República estimaron que los planteamientos de la accionante habían partido de falsas premisas sobre el contenido y alcance de la norma demandada y de la legislación concordante. Así por ejemplo, los intervinientes advierten que mientras para la demandante la derogatoria prevista en la norma acusada tiene como efecto jurídico la imposibilidad del Estado de exigir a los conductores la actualización permanente de los requisitos para conducir, en detrimento de la seguridad vial, para los intervinientes esta apreciación es del todo infundada, ya que las normas derogadas contemplaban, no la obligación de renovar periódicamente la licencia de conducción, sino la de sustituir el documento que contiene el permiso estatal para conducir. Aunque para los referidos sujetos procesales este déficit no impide el pronunciamiento judicial, sino que sirve para descartar las acusaciones mediante la declaratoria de exequibilidad de la preceptiva demandada, la Corte considera que eventualmente estas falencias, de ser ciertas, impedirían la estructuración del juicio de constitucionalidad.

Por este motivo, la Corte pasa a evaluar la aptitud de la demanda.

4.2. La Corte ha fijado dos pautas para valorar la aptitud de la demanda y para determinar la procedencia y alcance del juicio de constitucionalidad[16].

4.2.1. En primer lugar, teniendo en cuenta que la acción pública de inconstitucionalidad fue concebida en la Carta Política como el mecanismo jurisdiccional por excelencia para garantizar la superioridad y la integridad de la Constitución dentro del sistema jurídico, esta Corporación ha concluido que únicamente son susceptibles de ser valorados en esta instancia aquellas problemáticas que apunten a poner en evidencia la incompatibilidad y la oposición entre las normas infra-constitucionales y el ordenamiento superior.

Esta exigencia tiene al menos tres implicaciones: (i) por un lado, las acusaciones ajenas a esta problemática, como aquellas que apuntan a controvertir el uso que los operadores jurídicos le han dado al precepto en escenarios específicos, o a cuestionar la disposición legal a partir de argumentos de conveniencia, no están llamados a ser valorados en este escenario, por ser ajenos a su naturaleza; (ii) asimismo, los cargos planteados en el proceso deben dar cuenta de los elementos estructurales del juicio de constitucionalidad: los preceptos constitucionales que sirven como referente del escrutinio judicial, el contenido normativo cuestionado, y las razones plausibles de la oposición entre el precepto legal demandado y el ordenamiento superior; esto, en la medida en que sin la indicación de los elementos básicos del juicio de validez, el juez constitucional carecería de los insumos fundamentales para valorar la constitucionalidad del precepto demandado; (iii) sin perjuicio de que la individualización de estos componentes fundamentales del juicio de constitucionalidad es una condición sine qua non del pronunciamiento judicial, la valoración de los cargos planteados en el proceso debe tener un nivel razonable de flexibilidad y apertura, sin que se supedite el pronunciamiento judicial al cumplimiento de tecnicismos o formalismos ajenos a la indicación de los componentes fundamentales del juicio de validez; de esta manera, incluso si estos elementos se encuentran dispersos o desarticulados a lo largo de la demanda, o incluso si los cargos no revisten mayor grado de sofisticación o elaboración, es viable el pronunciamiento judicial si la conformación de los componentes medulares de la litis pueden obtenerse a partir de una revisión integral de los planteamientos de la demanda, de las intervenciones y del concepto del Ministerio Público.

4.2.2. En segundo lugar, en la medida en que según la Carta Política la decisión del juez

constitucional debe obtenerse a partir de dinámicas deliberativas abiertas, públicas y participativas, en las que la ciudadanía, la sociedad civil organizada, la academia, las instancias estatales encargadas de la implementación de la medida atacada y los sujetos potencialmente afectados con la normatividad tengan la posibilidad de exponer su punto de vista, de controvertir las aproximaciones distintas, y de suministrar al juez constitucional los elementos de juicio para que ésta efectúe una valoración imparcial, ponderada, reflexiva y rigurosa del precepto legal cuestionado, la Corte ha concluido que, en principio, solo son susceptibles de ser valoradas las acusaciones que han sido objeto de este debate democrático.

A partir de estas premisas, este tribunal ha entendido, por un lado, que en principio el juicio de constitucionalidad recae sobre las acusaciones que se plantean en la demanda de inconstitucionalidad, y no necesariamente se extiende a las que se introducen tardíamente a lo largo del proceso judicial, salvo que por la ocurrencia de circunstancias excepcionales se logre configurar la controversia jurídica en los términos descritos, como cuando todos o la mayor parte de los intervinientes y la Procuraduría coinciden en abordar una nueva temática, o las nuevas acusaciones se encuentran indisolublemente vinculadas a las planteadas originalmente en la demanda de inconstitucionalidad; asimismo, se ha entendido que el juez constitucional no puede subsanar unilateralmente las deficiencias del proceso deliberativo, o introducir nuevas problemáticas no analizadas a lo largo del trámite judicial.

4.3. En este marco, la Corte encuentra que las acusaciones de la demanda no suministran los insumos necesarios para el juicio de constitucionalidad.

4.3.1. En primer lugar, con respecto a la acusación por la presunta infracción del principio de unidad de materia, la actora no proporcionó al juez los elementos para valorar la acusación.

En efecto, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el artículo 2 de la Ley 1753 de 2015, las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”, son parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y constituyen un insumo relevante para determinar la conexidad entre las medidas adoptadas en la ley y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y por ende, para evaluar las disposiciones que integran las

respectivas leyes a la luz del principio de unidad de materia.

En este contexto, la apreciación de la accionante no solo desconoce abiertamente el texto del Plan Nacional de Desarrollo, sino que además no proporciona los elementos de juicio para valorar el cargo.

4.3.2. Asimismo, las acusaciones por el presunto desconocimiento del deber del Estado de garantizar la seguridad vial, adolecen de distintas deficiencias que impiden estructurar el juicio de constitucionalidad.

4.3.2.1. En efecto, a las acusaciones subyace la falsa premisa de que la derogatoria prevista en la normatividad demandada tiene como efecto jurídico privar al Estado de las herramientas para asegurar la seguridad vial, en tanto las normas derogadas obligaban a las personas a renovar periódicamente las licencias de conducción, es decir, a acreditar que satisfacen las condiciones que progresivamente se establecen para conducir con idoneidad y solvencia, y ahora, como esta obligación fue eliminada por vía de la derogación actualmente el Estado carece de este instrumento para exigir la renovación de las licencias de conducción. En este sentido, la accionante sostiene que “la derogatoria prevista en el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, al eliminar los párrafos señalados, acabó con la obligación de revisar, por condiciones técnicas, las licencias de conducción, es decir, dejó al Estado sin herramientas eficaces para garantizar la seguridad vial, la cual, muchas veces, como será señalado es causa de la falta de cualificación y formación de los conductores (...) el gobierno nacional requiere de herramientas legales que la permitan implementar el plan de seguridad vial, entre ellas, el fortalecimiento de la cualificación de los conductores. Al derogarse los párrafos agregados al artículo 17 de la Ley 769 de 2002, se dejó al Ministerio sin herramientas eficaces que permitan reducir la inseguridad vial generadas por la impericia de muchos conductores (...) pues no existe norma que obliga a los conductores a revisar su idoneidad al momento de conducir un vehículo”.

No obstante, el efecto jurídico de la norma demandada es otro, como quiera que las normas derogadas mediante aquella, vale decir, los párrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 1753 de 2015, no regulaban el sistema de renovación de las licencias de conducción, sistema que se encuentra previsto en el Decreto 019 de 2012, sino el mecanismo para la sustitución de los documentos físicos, y por ende, el peligro advertido por la demandante

para la seguridad vial, no tiene asidero en este contexto.

En efecto, existen tres figuras claramente diferenciadas que implican el cambio en la licencia de conducción: la renovación, la sustitución y la recategorización. Este último mecanismo tiene por objeto cambiar la categoría de su titular, bien sea para que pase de ser conductor de servicio público a conductor de servicio particular o a la inversa, o para que dentro del servicio público se altere la capacidad de los vehículos que puede conducir; teniendo en cuenta el objeto de este mecanismo, el cambio opera cuando se acreditan las condiciones para la categoría a la cual se pretende acceder. Por su parte, la renovación o refrendación tiene por objeto extender temporalmente la autorización estatal para conducir, según los plazos de vigencia de las licencias establecidos previamente en la ley, en el entendido de que este permiso no es indefinido en el tiempo y de que debe ser reiterado periódicamente, para garantizar que las condiciones en razón de las cuales se otorgó el permiso para realizar la referida actividad peligrosa, aún permanecen en el tiempo. Finalmente, la sustitución se refiere al cambio del documento físico, según las especificaciones técnicas y los formatos que sucesivamente se implementan.

Sobre esta diferenciación entre la recategorización, la renovación y la sustitución, y sobre la referencia del artículo 17 de la Ley 1753 de 2015 a la sustitución, el Consejo de Estado ha expresado lo siguiente: “el artículo 17 de la Ley 769 de 2002 consagra la sustitución de la licencia de tránsito, que se diferencia de otra figura que también regula el Código Nacional del Tránsito (Ley 769 de 2002) en precepto diferente (...) En efecto, existen en el mencionado Código por lo menos tres formas en las que una licencia de conducción debe ser cambiada o reemplazada: la recategorización, la renovación y la sustitución (...) la recategorización de las licencias consiste en que el titular pretende el cambio de una categoría por otra, ya sea de servicio público a particular, o viceversa, o dentro del servicio público, la posibilidad de conducir vehículos de mayor capacidad (...) la renovación o refrendación de las licencias de tránsito implican su modificación, cambio o reemplazo por razón de su vigencia, artículos 22 y 23 de la Ley 769 de 2002. Es decir, que se debe dar cuando aquella expira (...) la sustitución, por su parte, se refiere a la necesidad de cambiar o reemplazar la licencia de conducción por no cumplir con las nuevas especificaciones técnicas fijadas en la ley y la reglamentación que para el efecto expida el órgano competente. En otros términos, este trámite corresponde al cambio de un plástico por otro, en los términos el artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificado por los artículos 4 de la Ley

1383 de 2010 y 244 de la Ley 1450 de 2011”.

En este orden de ideas, la acusación partió de una asimilación inadmisibles entre la renovación de las licencias de conducción, y la sustitución del documento físico. Y a partir de esta confusión conceptual se derivó erróneamente la consecuencia de que la norma demandada derogó las disposiciones que obligaban a renovar el permiso estatal de conducción.

De este modo, la Corte comparte las apreciaciones del Ministerio de Transporte, del Departamento Nacional de Planeación y de la Presidencia de la República, en el sentido de que las acusaciones de la demanda parten de un entendimiento manifiestamente inadecuado del precepto acusado, pero difiere de los efectos jurídicos que le atribuyen a esta circunstancia, pues mientras para estos intervinientes la consecuencia de este yerro es que el precepto controvertido debe ser declarado exequible, para esta Corporación es la imposibilidad de llevar a cabo el juicio de constitucionalidad propuesto en el escrito de acusación.

4.3.2.2. Pero incluso haciendo abstracción del déficit anterior, las acusaciones de la demanda en relación con la seguridad vial no están llamadas a ser valoradas en este escenario, puesto que tampoco se explica de qué modo la derogación de las normas relativas a la renovación de la licencia de conducción envuelven un desconocimiento del ordenamiento superior.

En efecto, en la demanda se argumenta que la seguridad vial constituye un elemento estratégico de la política gubernamental, en la medida en que ésta constituye un vehículo del desarrollo económico. Sin embargo, no se explica por qué el hecho de que la norma demandada no atienda a las demandas de la seguridad vial en el país, implica una violación de la Carta Política. Esta alusión global a la seguridad vial, sin establecer ningún tipo de vínculo entre esta última y el ordenamiento superior, implica plantear problemáticas ajenas a la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad, ligadas más bien a la conveniencia de las políticas gubernamentales que a la compatibilidad de la legislación con el ordenamiento superior.

4.4. De este modo, en la medida en que la demanda no proporciona los insumos básicos para la conformación del juicio de constitucionalidad, la Corte se abstendrá de

pronunciarse sobre la exequibilidad del precepto impugnado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión “los párrafos 1º y 2º del artículo 17 de la Ley 769 de 2002”, contenida en el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

AQUILES IGNACIO ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Estas consideraciones son extraídas y sustentadas en las sentencias C-573 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), C-795 de 2004 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), C-305 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-016 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

[2] Tesis del Ministerio de Transporte y de la Presidencia de la República.

[3] Intervención de la Presidencia de la República.

[4] Argumento del Ministerio de Transporte.

[5] Intervenciones del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Transporte y de la Presidencia de la República.

[6] En la intervención del Ministerio de Transporte se aclara que según la jurisprudencia constitucional y el propio artículo 2 de la Ley 1753 de 2015, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo constituyen un insumo relevante para evaluar la relación de conexidad entre las medidas contenidas en la ley y los objetivos generales de las respectivas leyes, y por ende, para determinar la infracción del principio de unidad de materia. En este sentido, se cita la sentencia C-016 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[7] Según el Departamento Nacional de Planeación, los demás componentes de esta política son los siguientes, además de la seguridad vial: (i) el programa de concesiones 4G; (ii) red vial no concesionada; (iii) corredores de transporte multimodal; (iv) infraestructura logística; (v) infraestructura para la transformación del campo; (vi) capital privado; (vii) acciones transversales; (viii) transporte público de calidad; (ix) movilidad y desarrollo regional; (x) sistemas inteligentes de transporte; (xi) logística para la competitividad; (xii) fortalecimiento de la supervisión.

[8] Intervención de la Presidencia de la República.

[9] Tesis del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Transporte y de la Presidencia de la República.

[10] Intervención del Ministerio de Transporte.

[11] Como respaldo de esta aserción, el Ministerio Público cita las sentencias C-387 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa) y C-1114 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[12] La eficacia temporal de los párrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 762 de 2002 fue reconocida en la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 23 de enero de 2014, C.P. Alberto Yepes Barreiro, rad. 68001-23-33-000-2013-00846-01, y en la sentencia C-969 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[13] Sobre la distinción entre normas primarias y normas secundarias cfr. Carla Huerta Ochoa, Artículos transitorios y derogación, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nro. 102, septiembre – diciembre de 2001, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 811-840. Documento disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10478/9812>. Último acceso. 27 de octubre de 2016.

[14] Carla Huerta Ochoa, Artículos transitorios y derogación, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nro. 102, septiembre – diciembre de 2001, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 811-840. Documento disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10478/9812>. Último acceso. 27 de octubre de 2016.

[15] Según Carla Huerta Ochoa, “las normas derogatorias son obligatorias en virtud de sus carácter prescriptivo, y una vez producido su efecto derogatorio, éste es definitivo e irreversible, pero la acción derogatoria puede ser impedida cuando el efecto derogatorio no se ha producido. La derogación como efecto constituye la función de la norma derogatoria, y se refiere a la vigencia y aplicabilidad de otra norma, la derogada, no a la propia. El efecto derogatorio impide la aplicación de las normas se dirige a la autoridad obligada a aplicarlas y su carácter es el de una norma prohibitiva, por lo que la autoridad competente, en caso de contravenir la norma derogatoria, debería ser sancionada y su acto declarado nulo”. Carla Huerta Ochoa, Artículos transitorios y derogación, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nro. 102, septiembre – diciembre de 2001, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 811-840. Documento disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10478/9812>

[16] Sobre los criterios para valorar la aptitud de la demanda de inconstitucionalidad y para determinar la procedencia y el alcance el juicio de constitucional cfr. las sentencias C-728 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-017 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).