

Sentencia C-745/12

(Septiembre 26 de 2012)

AMPLIACION DEL PLAZO PARA REALIZAR REVISION TECNICO MECANICA DE AUTOMOVILES PARTICULARES NUEVOS-Se ajusta a la Constitución Política

La ampliación del plazo para la primera revisión técnico mecánica de los automotores nuevos de uso particular, se ajusta a la Constitución: (i) no constituye esta medida una extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 ya que se ciñe al mandato de precisión que demandan las competencias conferidas por el Legislador ordinario; (ii) no lleva a que el Estado renuncie a su deber de control y vigilancia respecto de la calidad de los bienes ofrecidos a la comunidad, ni desconoce los valores y principios constitucionales relacionados con el derecho a la vida y la integridad de los ciudadanos, ni con la preservación del medio ambiente; (iii) no desconoce el postulado de la buena fe y de la confianza legítima de los empresarios de los Centros de Diagnóstico.

SUPRESION DE TRAMITES INNECESARIOS EXISTENTES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA-Contenido

SUPRESION DE TRAMITES EN MATERIA DE REVISION TECNICO MECANICA DE AUTOMOVILES PARTICULARES-Alcance

NORMAS SOBRE MECANISMOS DE PREVENCION, INVESTIGACION Y SANCION DE ACTOS DE CORRUPCION Y EFECTIVIDAD DEL CONTROL DE GESTION PUBLICA-Política antitrámites/LEY HABILITANTE-Política antitrámites

REVISION TECNICO MECANICA Y DE EMISIONES CONTAMINANTES PARA VEHICULOS AUTOMOTORES-Periodicidad

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIR DECRETOS CON FUERZA DE LEY-Alcances y límites/FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE-Condicion

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Deben ser materialmente precisas/FACULTADES

EXTRAORDINARIAS-Garantía plena del requisito de precisión/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Requisitos de precisión

Las facultades extraordinarias deben ser, materialmente, precisas. Así, además de la limitación temporal, el Presidente de la República se ve constreñido a ejercer las facultades reducidas materialmente a los asuntos para las cuales ha sido habilitado. La jurisprudencia ha señalado los siguientes requisitos de precisión: “1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación”. 1. Con respecto al señalamiento de la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo, la jurisprudencia ha reiterado que “el concepto “precisión” se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere”. En este sentido, la Corte ha considerado que una habilitación amplia y general no es necesariamente contraria a la Carta, siempre que no sea vaga e indeterminada, ya que la precisión de la ley habilitante es “parámetro para el control de constitucionalidad sobre la ley de facultades así como sobre los decretos legislativos de desarrollo”. Así, se debe individualizar y determinar claramente el alcance de las facultades otorgadas, excluyendo interpretaciones que admitan la delegación legislativa sobre asuntos que no se encuentren en el ámbito de la habilitación o que no guarden relación directa con dichas materias. 2. La finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al emplear las facultades extraordinarias, liga su ejercicio a la voluntad del Congreso, de modo que exista coherencia “entre, los motivos que llevaron al legislador a concederlas, y el contenido mismo de la ley de facultades”. El objetivo de la delegación es “habilitar al Ejecutivo para que en áreas técnicas o complejas, donde tiene especial experticio, sea éste el que legisle siguiendo los parámetros trazados por el Congreso”. La doctrina constitucional ha establecido que al Congreso le corresponde establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar al Presidente de la República y, de otro lado, el Ejecutivo debe ejercer la competencia legislativa transitoria sin exceder los límites fijados en la ley habilitante. Para establecer en cada caso si se han excedido dichos límites, la doctrina constitucional ha señalado la necesidad de identificar el “verbo rector de la facultad” en el que se encuentra definido el alcance de la misma. Precisado el objetivo central, se determina la finalidad que debe orientar al legislador extraordinario para definir si se presentó la

extralimitación. 3. La enunciación de los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación, debe estar claramente definida en la ley que confiere las facultades extraordinarias, ya de manera explícita o deducida de la ley habilitante. Sin embargo, la jurisprudencia ha advertido que la exigencia de precisión no puede llegar al punto de hacer que sea el propio Legislador quien defina con detalle el contenido de las materias que debe regular el Ejecutivo con las facultades extraordinarias porque ello limitaría en exceso las competencias del Presidente y restaría sentido a la delegación legislativa. Solo se declarará inconstitucional la disposición que excede las facultades extraordinarias cuando se identifique con precisión el abuso de la competencia extraordinaria. En este sentido, la Corte ha considerado que: “el Congreso puede, en consecuencia, conceder facultades para el diseño concreto de unas medidas legislativas pero no puede delegar la definición del norte fundamental de una política pública cuya adopción le ha sido confiada por el Constituyente. El Gobierno puede gozar de la potestad de elegir los medios para desarrollar las finalidades de la habilitación, mas no puede sustituir completamente al Congreso en la delimitación de los aspectos básicos de una política pública que por voluntad del Constituyente corresponde al legislador”.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA REGULAR ASPECTOS PROCEDIMENTALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Contenido y alcance

CENTROS DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR-Definición

LICENCIA AMBIENTAL-Jurisprudencia constitucional

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE-Casos en que se otorga licencia ambiental

REVISION TECNICO MECANICA-No es una licencia ambiental

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición constitucional de expedir códigos

CODIGO-Concepto según la jurisprudencia constitucional/CONCEPTO DE CODIGO-Elementos

La jurisprudencia constitucional ha señalado que por ‘código’ debe entenderse “la unidad sistemática en torno a una rama específica del derecho, de modo pleno, integral y total”, o todo cuerpo normativo único, coherente y exhaustivo revestido de fuerza obligatoria “que

regula de forma metódica sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho". Tal y como lo sintetiza la sentencia C-340 de 2006, "8. Se puede afirmar en consecuencia, que en el concepto de código, confluyen varios elementos a saber: (i) la existencia de un cuerpo normativo único con fuerza obligatoria; (ii) que se refiera a una rama específica del derecho; (iii) que involucre una pretensión de regulación sistémica, de integralidad, y plenitud; y (iv) que exista la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código".

CONCEPTO DE CODIGO-Reglas jurisprudenciales/CODIGOS, ESTATUTOS Y RECOPIACIONES-Diferencias

Las reglas jurisprudenciales en la materia son las siguientes: (i) Existen diferencias entre los códigos, estatutos y recopilaciones: todo Código es una sistematización, pero no todo ordenamiento sistemático es un código. El código busca sistematizar una rama específica del derecho de forma plena y coherente en un cuerpo normativo, mientras la compilación, que puede ser efectuada por cualquier persona o autoridad y no implica el ejercicio de una actividad legislativa, recoge en un solo texto disposiciones jurídicas sobre un tema específico sin variar su contenido ni naturaleza. De otro lado, el estatuto es más amplio que el Código y ha sido definido como "el régimen jurídico que gobierna determinada actividad o un ramo especializado, el cual puede estar integrado por normas de distintas leyes, decretos u otros textos jurídicos, sin que necesariamente deban estar comprendidas en un solo texto. Lo esencial es que todas ellas, aunque sean de distinta jerarquía, guarden entre sí homogeneidad, no en su pertenencia a un mismo Código, sino en su referencia o relación con el área de que se trata". Aunque la ley habilitante confiera facultades para expedir un estatuto o recopilación, no necesariamente será este el resultado si mediante un estudio se pueda concluir que se trata de un código. Cuando sea problemático establecer si se trata de un código, una compilación o un estatuto, la Corte ha acudido como criterio complementario a la cláusula general de competencia de la C.P. de acuerdo con la cual es el Legislador quien determina las materias legales que se reserva, elevándolos, a la categoría de Código. (ii) La prohibición de reforma, derogación, adición o modificación de Códigos en el ejercicio de facultades extraordinarias, se extiende a leyes especiales dictadas por fuera de los códigos si éstas son consideradas como partes integrantes de los mismos; (iii) Cuando al expedir un estatuto o recopilación se faculta al Ejecutivo para eliminar normas repetidas o redundantes, "se supera el estadio de los estatutos o de las recopilaciones y se ingresa al de los códigos"

PROHIBICION DE OTORGAR FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR CODIGOS-
Metodología del control de constitucionalidad

PROHIBICION DE OTORGAR FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR CODIGOS-
Alcance

PROHIBICION DE OTORGAR FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA EXPEDIR CODIGOS-No
toda modificación de un código por un decreto ley es inconstitucional

CODIGO-Criterios para establecer cuando un cuerpo normativo se configura como código

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Naturaleza/CODIGO NACIONAL DE TRANSITO
TERRESTRE O LEY-No puede considerarse como código así se denomine como tal/CODIGO
NACIONAL DE TRANSITO-Legislator ordinario no le asignó naturaleza de Código/CODIGO
NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-No reúne las características propias de un código

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Modificación en ejercicio de facultades
extraordinarias

DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES EN MATERIA DE REVISION TECNICO MECANICA DE
AUTOMOVILES PARTICULARES-Regula actividades propias de la función administrativa y de la
administración/DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES EN MATERIA DE REVISION TECNICO
MECANICA DE AUTOMOVILES PARTICULARES-No responde al concepto de licencia ambiental
excluida del mandato habilitante/DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES EN MATERIA DE
REVISION TECNICO MECANICA DE AUTOMOVILES PARTICULARES-Modifica y no elimina un
procedimiento/DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES EN MATERIA DE REVISION TECNICO
MECANICA DE AUTOMOVILES PARTICULARES-No representa una reforma sustancial ni
esencial del denominado Código Nacional de Transito Terrestre

DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES EN MATERIA DE REVISION TECNICO MECANICA DE
AUTOMOVILES PARTICULARES-Modificación del plazo

SEGURIDAD PUBLICA VEHICULAR Y MEDIO AMBIENTE-Deber de garantía de la calidad y
bienes y servicios/DERECHOS DEL CONSUMIDOR-Garantía mínima presunta relativa a calidad
y características de bienes y servicios/CONSUMIDOR Y USUARIO-Derecho a resarcimiento
daños causados por defectos de productos o servicios

DERECHOS DEL CONSUMIDOR-Amplio margen de configuración legislativa

DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES SOBRE AUMENTO DEL PLAZO PARA REVISION TECNICO MECANICA DE AUTOMOVILES PARTICULARES-Constituye una medida proporcionada en el marco del amplio margen de configuración legislativa/DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES SOBRE AUMENTO DEL PLAZO PARA REVISION TECNICO MECANICA-No representa la única medida de control de las adecuadas condiciones de vehículos particulares/DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES SOBRE AUMENTO DEL PLAZO PARA REVISION TECNICO MECANICA DE AUTOMOVILES PARTICULARES-No supone que la autoridad de tránsito no pueda establecer sanciones en caso de no encontrarse en óptimas condiciones

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Proyección de la buena fe

La Corte considera que el principio de confianza legítima como proyección del principio de buena fe, se afirma sobre tres supuestos: (i) la preservación del interés general; (ii) un cambio cierto, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; (iii) la necesidad de adoptar medidas de carácter transitorio.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-No es un derecho absoluto ya que admite ser ponderado con otros principios/GARANTIA DE LA CONFIANZA LEGITIMA-No se opone a que el Congreso modifique leyes existentes ya que se desconocería el principio democrático y petrificaría el ordenamiento jurídico/MEDIDA DE SUPRESION DE TRAMITES SOBRE AUMENTO DEL PLAZO PARA REVISION TECNICO MECANICA-Se enmarca en una política general fundamentada en los principios de eficiencia, equidad y economía de la administración y orientada a atender las necesidades del ciudadano para garantizar la efectividad de sus derechos

Referencia: expediente D-8974

Actor: José Gregorio Hernández Galindo

Demanda de inconstitucionalidad contra: el artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

El ciudadano José Gregorio Hernández Galindo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad demanda la inconstitucionalidad del artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

1. Texto normativo demandado

DECRETO 0019 DE 2012

(Enero 10)

Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el parágrafo 1º del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011

DECRETA:

Artículo 202. Primera revisión de los vehículos automotores. El artículo 52 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 12 de la Ley 1383 de 2010, quedará así:

Artículo 52. Primera revisión de los vehículos automotores. Los vehículos nuevos de servicio particular diferentes de motocicletas y similares, se someterán a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes a partir del sexto (6º) año contado a partir de la fecha de su matrícula. Los vehículos nuevos de servicio público, así como motocicletas y similares, se someterán a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes al cumplir dos (2) años contados a partir de su fecha de matrícula.

2. Demanda: pretensión y cargos de inconstitucionalidad

La disposición acusada desconoce el Preámbulo de la Constitución y vulnera sus artículos 2, 3, 4, 5, 11, 12, 78, 79, 80, 83, 113, 114, 150 -numerales 1, 2, y 10-. La violación se apoya en varios argumentos que pueden ser agrupados en tres grandes cargos:

2.1. Exceso en el ejercicio y otorgamiento de las facultades extraordinarias (CP, artículos 150, numerales 2 y 10)

2.1.1. Exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

El artículo demandado no concuerda con los objetivos de la ley habilitante, orientados a promover una Administración más moderna y eficiente, y en fomentar una cultura de legalidad en la sociedad. Las razones en las que se apoya este argumento son las siguientes. En efecto:

(i) El artículo 75, párrafo 1º, de la ley habilitante, dispuso que las facultades presidenciales se orientarían a la expedición de normas con fuerza de ley para “suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” (subraya fuera del original), no para suprimir o reformar requisitos de seguridad aplicados por entidades o personas particulares, o existentes de manera externa a la Administración, cuyas actuaciones se rigen según las normas del derecho privado.

(ii) La Ley 1474 de 2011 autorizó reformar o modificar trámites o procedimientos innecesarios. La revisión no puede ser catalogada como un trámite, y menos puede definirse como innecesario, ya que, por el contrario, se trata de “un procedimiento de verificación técnica ordenado a la garantía de la idoneidad y el adecuado estado del vehículo para garantizar que pueda circular sin representar un riesgo para la vida y la integridad de las personas, o para el equilibrio ambiental”. Además el Presidente no reformó, ni suprimió esta actuación como lo ordena la Ley habilitante y como lo proclama el título del Decreto Ley 019 de 2012; simplemente prolongó la periodicidad de su realización, de cada dos a cada seis años.

(iii) La extralimitación de las facultades presidenciales se pone de presente, al considerar el artículo 75, párrafo 2º, de la Ley 1474 de 2011 que dispone que “las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales”.

2.1.2. De otro lado, la norma acusada modifica el artículo 12 de la Ley 1383 de 2010 Código Nacional de Tránsito, sin que la Ley habilitante lo autorizara, y en contradicción con lo dispuesto por el artículo 150 numeral 10 de la Carta que prohíbe expresamente conferir facultades extraordinarias para expedir códigos.

2.2. Desconocimiento de las obligaciones del Estado de proteger la vida y la integridad de las personas, y de garantizar la calidad de los productos y servicios para preservar el medio ambiente (CP, Preámbulo y arts 2, 5, 11, 12, 78, 80, 95 y 333)

El artículo acusado viola las normas constitucionales que obligan al Estado a proteger la vida y la integridad de las personas (Preámbulo, art. 2, 5, 11, y 12 C.P.) y a garantizar la calidad de los productos y servicios para preservar el medio ambiente (art. 78 y 80 C.P.). Ampliar el plazo de las revisiones técnico mecánicas con la intención de ahorrar a los usuarios un trámite inoficioso, lleva a descuidar el estado de los vehículos, ocasionando daños y fallas en las condiciones técnico mecánicas de los mismos, poniendo en riesgo la vida de las personas y deteriorando el medio ambiente: “es un hecho notorio que no necesita demostración aquel según el cual la emisión de gases de los vehículos y el combustible utilizado en condiciones defectuosas e inseguras constituye uno de los principales factores de perturbación ambiental en Colombia y en el mundo”. De este modo, para prevenir accidentes ocasionados por la condición defectuosa de los vehículos, se requiere establecer términos razonables para la revisión técnico-mecánica.

2.2.3. Tercer cargo. Violación del principio de buena fe (CP, art 83)

El demandante advierte que la norma acusada, desconoce el principio de buena fe de los empresarios que instalaron centros de diagnóstico y revisión técnico mecánica confiando en la estabilidad de las normas que regulaban esta materia, y quienes ahora deben soportar la carga económica que implica la ampliación de los términos que señalaba la legislación precedente.

3. Intervenciones ciudadanas

3.1. En relación con exceso en las facultades extraordinarias (CP, art 150 2 y 10)

3.1.1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República: exequibilidad

3.1.1.1. La prestación de los servicios propios de las funciones administrativas, no es exclusiva de las entidades públicas. En el marco del sistema de administración pública descentralizado por colaboración que consagra el artículo 210 de la Constitución, “es posible, factible y en muchos casos preferible, que las diligencias y trámites adelantados por los particulares se diligencien a través de otras personas de derecho privado”. Este tipo de revisión es una función administrativa prestada por particulares que certifican las condiciones técnico-mecánicas del vehículo, en el marco del interés público, a la seguridad vial y a la protección del medio ambiente, y que no responde a ningún interés particular aunque el trámite se efectúe ante particulares.

3.1.1.2. La Ley 1474 de 2011 sí autorizó al gobierno para reformar o suprimir trámites innecesarios sin especificar cuáles debían eliminarse, dado que la finalidad de las facultades extraordinarias consistía precisamente en determinar cuáles eran los procedimientos que debían suprimirse, “de allí que no pueda exigírsele a la ley habilitante desarrollar de antemano las facultades extraordinarias e indicarle al Ejecutivo cuáles trámites debieron ser eliminados”. Y más adelante señala que sobre este tema “la Corte Constitucional-justamente con ponencia de quien ahora demanda la norma- estableció que el otorgamiento de facultades extraordinarias concede al Ejecutivo la potestad de determinar, en estos casos, cuáles trámites de la administración resultan innecesarios o excesivos, pues el Gobierno es la instancia que posee la información adecuada para decidir si un trámite se ajusta a las necesidades públicas o debe ser suprimido o reformado en virtud de su inoperancia”.

3.1.1.3. La jurisprudencia constitucional en otras ocasiones ha interpretado el artículo 150.10 de la C.P., de modo que si bien los decretos extraordinarios no puede implicar una reforma sistemática y comprensiva de un Código, “no prohíbe “tocar” normas puntuales de ciertos códigos, bajo la condición de que dicha afectación no implique una reforma integral del estatuto o de su fisionomía fundamental”. En el caso concreto, la norma demandada solo modifica el plazo de un trámite específico, y no constituye una regulación “comprensiva, general, sistemática o integral del Código de Tránsito”, ni modifica su esencia o estructura.

3.1.1.4. La revisión técnico-mecánica sí es una regulación, procedimiento o trámite, consistente llevar el vehículo al Centro de Diagnóstico, realizar el proceso de revisión, pasar por un proceso de certificación, y recibir la aprobación que lo habilita para circular, y que

puede ser exigida por las autoridades de tránsito.

3.1.1.5. El concepto de licencia ambiental del demandante es demasiado amplio: se desprende de la idea antitécnica de que, como los vehículos producen contaminación, el certificado técnico-mecánico es una especie de licencia ambiental. No cualquier actividad humana que genera contaminación requiere licencia, reservándose ésta para las actividades de especial impacto ambiental en los términos del artículo 49 de la Ley 99 de 1993 y del párrafo 1º del artículo 9 del Decreto 1278 de 2002, normas que no incluyen la adquisición de vehículos nuevos como una “actividad” sujeta al otorgamiento de una licencia ambiental. Otra cosa es que la emisión de gases de los vehículos automotores, aunque no requiere de licencia ambiental, es un asunto sujeto a la regulación ambiental pertinente.

3.1.2. Ministerio de Minas y de Energía: inhibición o exequibilidad

La Corte deberá declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, o que en su defecto, declare la exequibilidad del artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012. La revisión técnico-mecánica tiene como fin controlar el buen funcionamiento de los vehículos que circulan por el territorio nacional, pero la revisión como tal implica también un “reconocimiento, una exigencia y cumplimiento de los particulares ante las autoridades administrativas, autoridades que también deben establecer una sanción en caso de incumplimiento de dicha revisión”; esta reforma sobre el plazo para la revisión, está orientada entonces a minimizar y racionalizar los trámites administrativos, lo cual se encuentra enmarcado en las facultades otorgadas al Presidente de la República por la Ley 1474 de 2001.

3.1.3. Ministerio de Transporte: exequibilidad

La medida es razonable en cuanto se apoya en la necesidad de reducir los índices de accidentalidad, y también proporcional teniendo en cuenta los bienes jurídicos en juego. El Gobierno Nacional no se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias ya que la única prohibición consistía en regular asuntos relativos a licencias ambientales, y porque las facultades concedidas al Presidente cobijaban la supresión o reforma de regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios “en la Administración Pública”. Además, evidenciar que los vehículos nuevos no tienen un nivel de desgaste tal que en los primeros años ponga en riesgo la seguridad o el ambiente.

3.1.4. Ministerio de Defensa Nacional: exequibilidad

3.1.4.2. La jurisprudencia de la Corte ha establecido que en este tipo de habilitaciones, el Ejecutivo goza de un “razonable margen de apreciación”. En este caso, la ley habilitante no señala cuáles son los procedimientos que deben suprimirse, su finalidad es la de fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública; en ese marco la norma impugnada se ajusta a los parámetros señalados en la ley habilitante.

3.1.5. Departamento Nacional de Planeación: exequibilidad

3.1.5.1. La revisión no está relacionada con licencias ambientales, teniendo en cuenta la definición contenida en el artículo 50 de la Ley 99 de 1993, en el que no están comprendidas las revisiones técnico mecánicas.

3.1.5.2. Para la Corte Constitucional, ni la Ley 769 de 2002, ni sus reformas, responden al carácter de Código. El demandante no tuvo en cuenta que el nombre que se le ha dado a este conjunto de normas, no tiene esa naturaleza y no le son aplicables las restricciones a las que éste alude, ya que el denominado Código de Tránsito, de acuerdo con la jurisprudencia, “no regula una rama específica del derecho ni goza de principios específicos, elementos esenciales que caracterizan un Código y que justifican, además, la restricción para que el Congreso de la República se desprenda de su facultad”.

3.1.6. Departamento Administrativo de la Función Pública: exequibilidad

3.1.6.1. El Gobierno se encontraba autorizado para racionalizar el trámite de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, porque se trata de una actividad legalmente regulada de naturaleza administrativa.

3.1.6.2. Se trata de una medida proporcionada, ya que los vehículos nuevos tienen altos estándares de calidad que garantizan óptimas condiciones técnico mecánicas y con mínimo impacto ambiental durante los primeros años de uso; sin contar que dichas condiciones se encuentran garantizadas por las revisiones periódicas gratuitas que ofrecen los concesionarios durante el término equivalente a la exclusión de revisión previsto en el artículo acusado, por lo cual es inútil e inoficioso, exigir una nueva revisión de los

automotores durante dicho lapso.

3.1.6.3. La prohibición establecida en el artículo 150.10 de la C.P. no es absoluta, tratándose de modificaciones que no alteren la estructura y esencia de la materia regulada tal, y como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-1155 de 2008.

3.1.6.4. De acuerdo con el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, la exigencia de licencia ambiental se entiende enmarcada en la actividad “que pueda producir deterioro grave de los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”, lo cual no corresponde con la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes de vehículos automotores, que según el interviniente, es de bajo impacto ambiental.

3.1.7. Federación de Organizaciones Ambientales – FEAMBIENTAL: inexecutable

3.1.7.1. La extralimitación del jefe de Estado se manifiesta en el hecho de (i) haber legislado sobre materias reservadas al Congreso y (ii) haber modificado un trámite que no era innecesario, como el de la revisión técnico mecánica, sin tener en cuenta el principio de precaución y el impacto ambiental negativo de esta medida, así como la seguridad, el riesgo para la vida y la salud de las personas.

3.1.7.2. La revisión técnico mecánica, involucra un asunto de relevancia constitucional relacionado con la protección y el derecho a gozar de un ambiente sano. La frecuencia en la revisión de los vehículos usados y la oportunidad para la primera revisión de los vehículos nuevos consagrada en el artículo 52 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, fue adoptada por el Legislador considerando las tasas de accidentalidad y contaminación del país¹. Estas normas, así como otras Resoluciones nacionales y distritales² que han regulado la revisión de gases, han sido según el interviniente, modificadas por el artículo 202 del Decreto Ley 0019 de 2012, “sin soporte jurídico y técnico, generando grave riesgo a la salud pública y afectación al medio ambiente, las cuales constituyen plena prueba de extralimitación de las facultades concedidas al señor Presidente de la República”.

3.1.8. Academia Colombiana de Jurisprudencia: inexecutable

El cargo que se refiere a la imposibilidad de modificar a través del Decreto Ley el Código de

Tránsito, tiene vocación de prosperar ya que el Ejecutivo no podría reformarlo con las potestades extraordinarias conferidas por el Legislativo, de acuerdo con la jurisprudencia sentada por la sentencia C-562 de 1996.

3.2. En relación con el desconocimiento de las obligaciones del Estado de proteger la vida y la integridad de las personas, y de garantizar la calidad de los productos y servicios para preservar el medio ambiente

3.2.1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República: exequibilidad

La revisión técnico-mecánica prevista en los periodos de la norma, no vulnera la seguridad pública ni el derecho al medio ambiente. Esto es así, porque la obligación de hacer la revisión técnico mecánica no exime al propietario del vehículo de mantener el automotor en perfectas condiciones mecánicas y técnicas, ni incide en la posibilidad de que las autoridades pertinentes le exijan esta obligación independientemente del certificado, tal y como lo establecen varias normas de nuestro ordenamiento³. Asimismo, la ampliación del plazo de la revisión no excluye la revisión periódica que ofrecen los concesionarios durante los primeros años a los vehículos nuevos.

3.2.2. Intervención del Ministerio de Minas y Energía: exequibilidad

3.2.2.1. La norma demandada no deroga la normatividad referente a la potestad de las autoridades de control, para verificar en cualquier momento las condiciones ambientales y técnico-mecánicas de los vehículos. De otro lado, los carros nuevos cuentan con una garantía de cinco años que cubre, durante ese periodo, la realización de las revisiones. El demandante hizo una lectura aislada de la norma acusada, debiendo ser analizada en armonía con el artículo 201 del DL 019 de 2012, que modifica el artículo 51 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 11 de la Ley 1383 de 2010.

3.2.2.2. En relación a la obligación del Estado de garantizar la calidad de los productos y servicios y preservar un ambiente sano, la demanda es inepta porque los cargos formulados no recaen directamente sobre el contenido de la disposición acusada sino los posibles efectos e implicaciones de la misma.

3.2.3. Intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La periodicidad de las revisiones técnico-mecánicas y de emisiones, asegura las condiciones óptimas de seguridad y de emisiones contaminantes de toda la flota vehicular en el territorio nacional. Así, el análisis del artículo acusado deberá tener en cuenta los criterios y estudios técnicos⁴ que justifican la conveniencia en materia ambiental, de la ampliación del plazo para la revisión técnico-mecánica, ya que no se hizo un estudio previo para la adopción de tal medida.

3.2.4. Intervención del Departamento Nacional de Planeación: exequibilidad

3.2.4.1. La norma no elimina el trámite de las revisiones periódicas a los vehículos automotores. El actor parte del supuesto no demostrado del daño que se genera durante los cuatro años adicionales que establece la norma; sin embargo, el ciudadano no puede ser obligado a realizar revisiones excesivas para que se mitiguen los riesgos, sin que se diferencie entre vehículos nuevos y usados. Además, la nueva regulación no supone que la autoridad de tránsito no pueda establecer que la condición del vehículo es inadecuada, ya que “el certificado a través del cual se demuestra una condición no inhibe a la autoridad de tomar un correctivo como tampoco la disuade el hecho de que el vehículo tenga menos de seis años en su matrícula”.

3.2.4.2. De acuerdo con el informe sobre accidentalidad de la CCB en asocio con la Universidad de los Andes, se establece que la falta de revisión técnico mecánica no se ubica entre las principales causas de accidentes. De todo lo anterior se colige que las razones para establecer un término mayor para la realización de la primera revisión, hacían parte del margen de racionalidad y apreciación de los que se encontraba investido el Presidente de la República.

3.2.5. Intervención de la Federación de Organizaciones Ambientales - FEAMBIENTAL: inexequibilidad

3.2.5.1. Es inadecuado el cambio introducido en la norma demandada, con respecto a la legislación anterior por las siguientes razones: (i) ningún vehículo mantiene durante seis años las mismas condiciones mecánicas y de seguridad; (ii) la norma demandada desconoce el periodo de garantía de fábrica para los vehículos, que varía entre dos y cinco años o 100.000 km, siempre y cuando que los mismos sean sometidos a los programas de mantenimiento previstos por el fabricante; (iii) la revisión técnico-mecánica es el único instrumento a través

del cual se verifica si el vehículo cumple las condiciones técnico mecánicas y de seguridad; (iv) el plazo de dos años contemplado en la legislación era ya de por sí laxo para la revisión, ya que se seguían presentando altos niveles de accidentalidad y contaminación, además debe tenerse en cuenta que por ejemplo, en otros países, la revisión es requisito para matricular los vehículos nuevos.

3.2.5.2. De otro lado, las normas vigentes y en especial el artículo 1º de la Resolución DAMA 556 de 2003, establecen que la vigencia de los certificados de emisión de gases es de un año; por consiguiente lo anterior contraviene el artículo 52 de la Ley 762 de 2002.

3.2.5.3. La jurisprudencia de la Corte ha avalado las medidas de seguridad impuestas por la ley, al exigir el uso del cinturón de seguridad como medida coactiva de protección legítima, compatible con el principio de autonomía individual. En el mundo hay una tendencia cada vez mayor con respecto a las emisiones de gases de los vehículos, cuestión que constituye un objetivo social sustentado también en la Constitución Política de 1991; y Colombia ha adquirido la obligación de preservar el medio ambiente en múltiples tratados internacionales.

3.3. En relación con la violación del principio de buena fe

3.3.1. Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República: exequibilidad

3.3.1.1. La confianza legítima no puede limitar o paralizar la actividad legislativa perpetuando el régimen jurídico. No se constata que en este caso, existieran razones objetivas para suponer la permanencia de la regulación que se analiza; lo único que parece suceder es que “este beneficio social general e impersonal se opone a los intereses económicos de unos particulares que en teoría han invertido una suma de dinero en el acoplamiento de los Centros de Diagnóstico Automotor, que seguramente verán reducidos sus ingresos por razón del aplazamiento de las revisiones”.

3.3.1.2. El legislador perseguía un fin legítimo al ampliar el plazo de la revisión de dos a seis años, sin que los empresarios de los Centros pudieran exigirle la permanencia de la regulación preexistente. El principio de confianza legítima opera frente a “derechos de inminente adquisición” -como los pensionales- “pero no ha extendido su aplicación para garantizar los rendimientos financieros de un negocio”. En conclusión, los intereses

económicos particulares no pueden sobreponerse al interés general.

3.3.2. Intervención del Ministerio de Minas y Energía: exequibilidad

Con respecto a este cargo, se advierte la existencia de razones de interés general que motivaron la decisión de modificar el periodo de la revisión técnico mecánica.

3.3.3. Intervención del Ministerio de Transporte: exequibilidad

El deber impuesto por el legislador extraordinario con relación a la revisión técnico-mecánica, no es una medida que lesione la buena fe porque “no partió de la mala fe de los propietarios o de los tenedores de los mencionados automotores, sin que ideó este mecanismo para ejercer un mejor control sobre el buen funcionamiento de los vehículos”, y garantiza la seguridad y el deber de protección del interés general “implícito en la regulación del derecho a la libre circulación”.

3.3.4. Intervención del Ministerio de Defensa: exequibilidad

No hay vulneración de los principios de buena fe y confianza legítima porque “la exigencia de rectitud que se presume en todas las actuaciones entre las autoridades públicas y los particulares, como guía de interpretación y soporte esencial del ordenamiento jurídico, en este caso, de la disposición normativa que regula el cumplimiento de un deber legal en un plazo determinado, resulta congruente con el comportamiento honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma”. De otro lado, el deber impuesto en la norma acusada no es una medida que lesione la buena fe, porque el Legislador no partió de la mala fe de los propietarios de los vehículos, sino que tomó una medida proporcionada, racional y objetiva sobre el mantenimiento de los automotores nuevos, que en los primeros años cuentan con garantías de fábrica, sin perjuicio de la garantía de seguridad de las personas y de la preservación del medio ambiente. El principio de confianza legítima no puede petrificar el sistema jurídico, y debe ponderarse con el interés general y el principio democrático.

3.3.5. Intervención del Departamento Nacional de Planeación: exequibilidad

El cargo relativo al desconocimiento del principio de buena fe y de confianza legítima, es infundado puesto que el legislador tiene la facultad permanente de adecuar las normas y lo mismo ocurre con el legislador extraordinario. En este sentido, la periodicidad de la revisión

técnico mecánica no es un derecho en cabeza de los Centros de Diagnóstico. Además no son dichos Centros quienes determinan las exigencias a los ciudadanos, ni es su interés el que debe primar, sobretodo si la actividad de revisión se mantiene y no se afecta el núcleo esencial de la libertad de empresa.

3.3.6. Departamento Administrativo de la Función Pública: exequibilidad

3.3.6.1. El Estado colombiano no tiene el deber de garantizar a los centros de diagnóstico y revisión técnico mecánica, la existencia de una revisión anual, para no desconocer a los propietarios el principio de confianza legítima e intangibilidad del régimen anterior. Este cargo prioriza el interés particular sobre el general, desconociendo los artículos 1º y 58 de la Carta, sin contar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional en esta materia, y en el marco de nuestro Estado democrático y de Derecho, la garantía de la confianza legítima no se contrapone al hecho de que el legislador modifique leyes preexistentes.

3.3.6.2. La reforma de este trámite se basó en la identificación que los propios ciudadanos realizaron a través de la urna de cristal, “quienes lo erigieron como uno de los más sensibles y permeables al fenómeno de la corrupción y, además, advirtieron que no estaba cumpliendo con su objetivo de disminución de accidentes de tránsito y niveles de contaminación ambiental”.

3.3.7. Academia Colombiana de Jurisprudencia: exequibilidad

3.3.7.1. No hay violación del artículo 333 superior, al considerar que la norma acusada no infringe evidentemente la libertad económica, “pues es una evaluación de proporcionalidad entre la norma acusada y la libertad eventual de los sujetos que ejercen la actividad, lucrarse con la actividad consistente en realizar a título oneroso la revisión técnico-mecánica se infrinjan ni el núcleo esencial del precepto 333 de la Constitución, ni sus limitaciones en función de las consideraciones elevadas a rango superior por el constituyente derivado”. Por consiguiente, en este caso, el Ejecutivo es quien “mejor ubicado” se encuentra, para valorar los aspectos técnicos y sobre el término de las revisiones, que el mismo Legislativo.

3.3.7.2. Se ha asegurado mediante la norma, la intangibilidad de los artículos 58 y 95, ya que la propiedad es una función social que implica obligaciones y que tiene una función ecológica.

3.3.7.3. No parece razonable el argumento de la demanda sobre el desconocimiento del principio de confianza legítima, pues ello “llevaría a la intangibilidad de la regulación normativa por parte de las autoridades y a una limitación, no consagrada constitucionalmente, respecto del ejercicio del poder soberano para legislar naturalmente dentro de del marco de la Constitución, y renovar la legislación”. Tampoco se considera vulnerado el principio de buena fe, que podría prosperar en una relación contractual, pero que “no es de recibo en el marco de regulaciones generales diferentes “pues no puede el estado garantizar, salvo el caso de expropiaciones, o de afectación de una industria o actividad lícita que pueda sustituirse por un monopolio estatal”.

4. Concepto del Procurador General de la Nación: exequibilidad

4.1. El demandante parte del supuesto de que los vehículos automotores nuevos pueden tener fallas, sin tener en cuenta que los actuales vehículos cuentan con amplias garantías de los fabricantes y que existen otro tipo de revisiones técnico mecánicas no previstas en la ley, que realizan los talleres concesionarios o autorizados, para mantener las condiciones del vehículo. Actualmente, el proceso de producción de vehículos automotores a nivel mundial y nacional, exige altos estándares de calidad que garantizan la seguridad y un bajo impacto ambiental. Por lo anterior, insistir en que pese a las garantías que ofrecen actualmente los vehículos nuevos, estos deban someterse a la revisión técnico mecánica cada dos años, no corresponde a la realidad del mercado automotor.

4.2. La diferencia entre el plazo para la revisión de vehículos nuevos particulares y nuevos de servicio público, también es razonable porque éstos últimos tienen un uso mucho más intensivo dado que son utilizados permanentemente a lo largo del día.

4.3. En conclusión “exigir la revisión técnico mecánica a un vehículo nuevo parece carecer de sentido, pues tanto el fabricante como el Estado garantizan su buen funcionamiento”. Lo anterior teniendo en cuenta además, que no existe ninguna evidencia científica y técnica documentada que respalde lo contrario.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La presente demanda de inconstitucionalidad fue formulada contra una disposición vigente contenida en el Decreto Ley 019 de 2012. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre ella, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5º de la Constitución Política.

2. Problema jurídico constitucional

La Corte Constitucional, en guarda de la supremacía de la Constitución, resolverá lo siguiente:

2.1. Si, al modificar el plazo para la primera revisión técnico-mecánica de los automotores nuevos de uso particular, de dos a seis años, el Gobierno Nacional se excedió en el uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, dado que: (i) la habilitación legislativa apunta a regulaciones “existentes en la Administración Pública”, no de particulares como los centros de diagnóstico, sujetas al derecho privado; (ii) la ley habilitante solo autorizó suprimir, reformar o modificar trámites innecesarios ante la Administración Pública, siendo tal revisión necesaria para la seguridad pública en el transporte vehicular y la preservación del medio ambiente; (iii) la Ley 1474 de 2011 no facultó al Gobierno para modificar trámites referidos a licencias ambientales; (iv) la ley habilitante no autorizó -ni podía autorizar- la expedición de normas referidas a un código, como el Código de Nacional de Tránsito Terrestre, reformado mediante el uso de facultades extraordinarias por la disposición demandada.

2.2. Si al extender de dos a seis años el plazo para la primera revisión técnico-mecánica de los automotores nuevos de uso particular, el Gobierno Nacional desconoció la obligaciones del Estado de protección de la vida e integridad de las personas, y de garantizar la calidad de los productos y servicios para preservar el medio ambiente (CP, Preámbulo y arts 2, 5, 11, 12, 78, 80, 95 y 333).

2.3. Si la disposición demandada contraría el principio de buena fe de los empresarios dueños de los Centros de Diagnóstico Automotor que realizan la revisión técnico-mecánica a los vehículos automotores, y que se han visto afectados por la menor frecuencia de éstas, en virtud de la disposición acusada.

3. Cuestión previa: disposición demandada y marco normativo

3.1. La ley habilitante (L 1474/11)

La Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, otorgó facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 75. POLÍTICA ANTITRÁMITES. Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se justifique la creación del respectivo trámite. Dicho documento deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública que en un lapso de treinta (30) días deberá conceptuar sobre la necesidad del mismo. En caso de que dicho concepto sea negativo la entidad se abstendrá de ponerlo en funcionamiento.

PARÁGRAFO 1o. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. (subraya fuera del original)

PARÁGRAFO 2o. Las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales.

3.2. El Decreto con fuerza de ley (DL 19/12)

3.2.1. Habilitado como legislador extraordinario, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 019 de 2012. Su objetivo fue declarado en los siguientes términos:

ARTICULO 1. OBJETIVO GENERAL. Los trámites, los procedimientos y las regulaciones administrativas tienen por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades y facilitar las relaciones de los particulares con estas como usuarias o destinatarias de sus servicios de conformidad con los principios y reglas previstos en la Constitución Política y en la ley.

3.2.2. En las consideraciones del Decreto Ley se resaltan los principios eficiencia, equidad y

economía, que deben ser cumplidos por las instituciones de la Administración, atendiendo las necesidades del ciudadano para garantizar la efectividad de sus derechos y bajo los postulados de la buena fe y los mandatos de honestidad, lealtad y sinceridad que deben regir las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas.

3.3. Disposición demandada (artículo 202 del DL 019/12) y otras normas precedentes

3.2.1. La disposición acusada, hace parte del Título II sobre régimen especial, y del Capítulo XV, relativo a “Trámites, procedimientos y regulaciones del sector administrativo de transporte”. Allí, los artículos 201, 202 y 203 se refieren a la revisión técnico mecánica de los vehículos. En el artículo 201 se define en qué consiste la revisión periódica de los vehículos automotores, para establecer, como regla general, que todos deben someterse anualmente a este procedimiento. En el artículo 202 se fija la excepción a la regla, prescribiendo que los vehículos nuevos de uso particular, diferentes de motocicletas y similares, deberán realizar la primera revisión técnico mecánica al sexto año de la fecha de su matrícula. A su vez, la primera revisión de los vehículos nuevos de servicio público se efectuará a partir del segundo año.

3.2.2. La norma que resultó modificada fue el artículo 52 de la Ley 769 de 20025 - modificado a su vez por el artículo 12 de la Ley 1383 de 20106-, que regulaba la periodicidad de las revisiones estableciendo el término de dos años, durante los primeros seis (6) años contados a partir de la fecha de su matrícula, para la primera revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes de los vehículos nuevos, sin diferenciar entre los de uso particular y de servicio público.

3.2.3. El artículo 203 se refiere a los Centros de Diagnóstico, como los lugares donde debe realizarse la revisión técnico mecánica, siempre que cuenten con las condiciones establecidas en los reglamentos que emita el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entidad que habilita a dichos centros para su funcionamiento. Así, la primera revisión técnico mecánica para los vehículos nuevos de uso particular regulada en el artículo 202 del Decreto, se ha realizar en los Centros de Diagnóstico Automotor habilitados por el Ministerio de Transporte, de acuerdo con las especificaciones que indiquen el mencionado Ministerio junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

4. Cargo 1º: exceso en el uso de las facultades extraordinarias del Presidente de la República (vulneración del artículo 150.10 de la Constitución)

4.1. El concepto de la inconstitucionalidad en la demanda

La inconstitucionalidad pretendida, en razón a la extralimitación del Gobierno Nacional en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Legislador, responde a varias consideraciones, a saber:

4.1.1. La demanda precisa que la actividad de revisión vehicular a cargo de los centros de diagnóstico no se inscribe en la esfera de la actuación de la Administración, razón por la cual la regulación extraordinaria excede el ámbito competencial del Legislador habilitante.

4.1.2. Agrega que la habilitación legislativa fijó como objeto de las medidas ejecutivas con fuerza de ley los procedimientos, regulaciones o trámites innecesarios, y no aquellos requeridos para el cumplimiento de fines constitucionales relacionados con la seguridad pública y el medio ambiente.

4.1.3. Se insiste en la demanda que la Ley 1474 de 2011 no facultó al Gobierno para modificar trámites referidos a licencias ambientales, partiendo de la base de que la revisión técnico-mecánica es una ellas.

4.1.4. También se resalta la inhabilidad del Gobierno Nacional para expedir legislación en materia de códigos, destacando que la norma modificada -artículo 52 de la Ley 769 de 2002, reformado por el artículo 12 de la Ley 1383 de 2010-, integra el Código de Nacional de Tránsito Terrestre.

4.2.1. En reiterada jurisprudencia la Corte ha considerado que, al encontrarse la función legislativa en cabeza del Congreso⁷, la posibilidad de que el Ejecutivo asuma esa competencia a través de decretos es excepcional y de interpretación restrictiva⁸, pues constituye una alteración en el reparto ordinario de facultades normativas.

4.2.2. En prevención de posibles abusos en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República⁹, el Constituyente condicionó su otorgamiento, así: (i) solicitud expresa del Gobierno Nacional, sin que proceda por iniciativa congressional; (ii) temporalidad de la habilitación por un término máximo de seis meses¹⁰; (iii) mayoría absoluta en el Congreso para su concesión¹¹; (iv) competencia permanente del Congreso para modificar en todo momento y por iniciativa propia, los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias; (v) “necesidad” o “conveniencia pública” como fundamento de la solicitud; (vi) precisión en la delimitación de las facultades conferidas¹² y, en consecuencia, “interpretación restrictiva” de su alcance, “circunscritas de modo exclusivo al tenor literal de la norma habilitante”¹³; (vii) limitación material de su ejercicio, vedado a la expedición de códigos, decretar impuestos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del artículo 150 -numeral 19- de la C.P.

4.2.3. La demanda contra el artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012, no presenta ningún reproche frente a los requisitos relativos a la iniciativa gubernamental de las facultades, la temporalidad de las mismas, la mayoría absoluta que requiere su aprobación, y la necesidad o conveniencia de su concesión. En efecto, el proyecto de ley fue presentado por el Gobierno¹⁴ el 7 de septiembre de 2010, aprobado de acuerdo con las mayorías establecidas para este tipo de ley -consta en la Gaceta del Congreso 78 de 2011-, publicado en la Gaceta del Congreso número 607 de 2010, y sancionada como ley el 12 de julio de 2012 -Diario Oficial 48.128 de la misma fecha-. A su vez, el Decreto 019 de 2012 se publicó el 10 de enero de 2012 en el Diario Oficial No. 48.308, en los términos previstos para este fin. Del mismo modo, el Ejecutivo justificó la solicitud de facultades legislativas en la necesidad actual de contar con instrumentos renovados en la lucha contra la corrupción y de implementar acciones en tal sentido¹⁵.

4.2.4. Las facultades extraordinarias deben ser, materialmente, precisas. Así, además de la limitación temporal, el Presidente de la República se ve constreñido a ejercer las facultades reducidas materialmente a los asuntos para los cuales ha sido habilitado¹⁶. La jurisprudencia ha señalado los siguientes requisitos de precisión: “1) indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo; 2) señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades; y 3) enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación”¹⁷.

4.2.4.1. Con respecto al señalamiento de la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo, la jurisprudencia ha reiterado que “el concepto “precisión” se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere”¹⁸. En este sentido, la Corte ha considerado que una habilitación amplia y general no es necesariamente contraria a la Carta¹⁹, siempre que no sea vaga e indeterminada, ya que la precisión de la ley habilitante es “parámetro para el control de constitucionalidad sobre la ley de facultades así como sobre los decretos legislativos de desarrollo”²⁰. Así, se debe individualizar y determinar claramente el alcance de las facultades otorgadas, excluyendo interpretaciones que admitan la delegación legislativa sobre asuntos que no se encuentren en el ámbito de la habilitación o que no guarden relación directa con dichas materias.

4.2.4.2. La finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al emplear las facultades extraordinarias, liga su ejercicio a la voluntad del Congreso, de modo que exista coherencia “entre, los motivos que llevaron al legislador a concederlas, y el contenido mismo de la ley de facultades”²¹. El objetivo de la delegación es “habilitar al Ejecutivo para que en áreas técnicas o complejas, donde tiene especial experticio, sea éste el que legisle siguiendo los parámetros trazados por el Congreso”²². La doctrina constitucional ha establecido que al Congreso le corresponde establecer en forma clara, cierta, específica y determinable el campo normativo sobre el cual debe actuar al Presidente de la República y, de otro lado, el Ejecutivo debe ejercer la competencia legislativa transitoria sin exceder los límites fijados en la ley habilitante²³. Para establecer en cada caso si se han excedido dichos límites, la doctrina constitucional ha señalado la necesidad de identificar el “verbo rector de la facultad” en el que se encuentra definido el alcance de la misma. Preciado el objetivo central, se determina la finalidad que debe orientar al legislador extraordinario²⁴ para definir si se presentó la extralimitación.

4.2.4.3. La enunciación de los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación, debe estar claramente definida en la ley que confiere las facultades extraordinarias, ya de manera explícita o deducida de la ley habilitante²⁵. Sin embargo, la jurisprudencia ha advertido que la exigencia de precisión no puede llegar al punto de hacer que sea el propio Legislador quien defina con detalle el contenido de las materias que debe regular el Ejecutivo con las facultades extraordinarias porque ello limitaría en exceso las

competencias del Presidente y restaría sentido a la delegación legislativa. Solo se declarará inconstitucional la disposición que excede las facultades extraordinarias cuando se identifique con precisión el abuso de la competencia extraordinaria. En este sentido, la Corte ha considerado que: “el Congreso puede, en consecuencia, conceder facultades para el diseño concreto de unas medidas legislativas pero no puede delegar la definición del norte fundamental de una política pública cuya adopción le ha sido confiada por el Constituyente. El Gobierno puede gozar de la potestad de elegir los medios para desarrollar las finalidades de la habilitación, mas no puede sustituir completamente al Congreso en la delimitación de los aspectos básicos de una política pública que por voluntad del Constituyente corresponde al legislador” 26.

4.2.5. De acuerdo con lo anterior, solo serán inconstitucionales los Decretos Ley expedidos por el Presidente de la República en dos eventos: 1) Cuando versan sobre materias no autorizadas ni incorporadas en la ley habilitante porque lo anterior supondría desconocerla e invadir el ámbito de competencia del legislador²⁷; 2) En los casos en los que la ley de facultades no define en forma clara y específica la materia, objetivos y presupuestos de la delegación²⁸.

4.3. Análisis del cargo

4.3.1. La facultad de regular aspectos procedimentales de la “Administración Pública”

4.3.1.1. El demandante aduce que no le estaba al Gobierno Nacional permitido suprimir o reformar requisitos de seguridad aplicados por entidades o personas particulares, o existentes de manera externa a la Administración, cuyas actuaciones se rigen por las normas del derecho privado.

4.3.1.2. El ordenamiento constitucional prevé variados tipos de descentralización de funciones y competencias, entre los que se cuenta la descentralización por colaboración, modalidad de ejercicio privado de funciones públicas, en la que particulares que cuentan con determinado expertise particular coadyuvan con el Estado en la realización de sus cometidos, tal como se expresa en la Ley Fundamental en su artículo 210 -parágrafo 2º-: “los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”. En tal sentido, el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011 -modificatorio del artículo 53 de la Ley 734 de 2002-, incluye en el ejercicio de función pública al particular que, por disposición

legal, acto administrativo, convenio o contrato, realiza funciones administrativas o cumple actividades propias de los órganos del Estado. Lo anterior, no significa que las funciones administrativas que realizan los particulares dejen de ser tales o pasen necesariamente a regirse por el derecho privado.

4.3.1.3. Los Centros de Diagnóstico Automotor son definidos en el artículo 2º de la Ley 769 de 2002, como aquellos entes estatales o privados destinados al examen técnico mecánico de vehículos automotores y a la revisión del control ecológico conforme a las normas ambientales. El artículo 53 de la misma Ley, establece que la revisión técnico mecánica se realizará en centros “que posean las condiciones que determinen los reglamentos emitidos por el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo de sus competencias. El Ministerio de Transporte habilitará dichos centros, según la reglamentación que para tal efecto expida”. Así, los centros de diagnóstico, ya sean estatales o particulares, son habilitados y regulados por el Ministerio de Transporte. Según la misma disposición, los resultados de las revisiones deberán consignarse en un documento uniforme que establece el Ministerio y que podrá ser solicitado por la autoridad de tránsito, de modo que el conductor que no porte dicho documento, incurrirá en las sanciones correspondientes.

4.3.1.4. Es claro entonces que la revisión técnico mecánica, así sea prestada por particulares, está íntimamente asociada a una función administrativa propia del tipo de descentralización por colaboración, regulada por el Ministerio de Transporte, fundada en el interés público dirigido a la preservación del medio ambiente y la seguridad de los ciudadanos en las vías. Desde el punto de vista normativo, este tipo de procedimiento administrativo o delegación de operaciones realizadas por particulares, es susceptible de ser modificado por el Ejecutivo en el ejercicio de las facultades extraordinarias, cuya finalidad también se extiende a las actuaciones de los particulares que cumplan funciones administrativas o que lleven a cabo operaciones vinculadas con el control, prevención y sanción de actos de corrupción.

4.3.1.5. Finalmente, el nuevo Código de Procedimientos Administrativos y de lo Contencioso Administrativo, entiende por Autoridades, para los efectos de la Legislación “todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas”²⁹. (subraya fuera del texto original)

4.3.2. La facultad de “suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios”.

4.3.2.1. El demandante considera que la Ley 1474 de 2011 autorizó reformar o modificar trámites o procedimientos innecesarios, entre los cuales no se encuentra la revisión técnico mecánica, la cual ni puede ser catalogada como un trámite, ni puede caracterizarse como innecesaria, ya que las adecuadas condiciones de un vehículo garantizan “la vida, la integridad de las personas, y el equilibrio ambiental”; agrega que el Presidente no reformó, ni suprimió esta actuación como lo ordena la Ley habilitante y como lo proclama el título del Decreto Ley 019 de 2012, sino que simplemente proyectó el plazo para la primera revisión de los automotores nuevos particulares.

4.3.2.2. El artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 señala el alcance de las facultades extraordinarias y define el verbo rector de las mismas. En dicha disposición referida a la política antitrámites, se establece en el párrafo 1º la autorización para que el Presidente de la República “expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”. Dicha habilitación se encuentra enmarcada en una política estatal más amplia, referida a la creación de mecanismos de prevención y sanción de la corrupción y de efectividad del control de la gestión pública. Asimismo, correspondía al Gobierno definir cuáles eran dichas regulaciones, trámites y procedimientos que resultaban innecesarios y superfluos, ya que tal competencia fue justamente la materia de las facultades excepcionales, con el encargo de definir la necesidad o no de los mismos³⁰. Significa que contaba el Presidente con un amplio y razonable margen de apreciación para definir, con base en su experiencia técnica, cuáles eran dichos trámites innecesarios, y establecer los requisitos en caso de que las entidades del orden nacional requirieran imponer nuevos procedimientos o regulaciones que afectaran a los ciudadanos. Tal y como lo ha señalado en casos similares la jurisprudencia, “por estar el Ejecutivo más directamente compenetrado con la función administrativa, tiene a su disposición mejores elementos de juicio para juzgar la necesidad o no necesidad de una determinado trámite o exigencia pública”³¹.

4.3.2.3. En ese contexto, el Ejecutivo consideró que no eran necesario imponer a los automotores particulares nuevos, la primera revisión técnico mecánica a los dos años, sino en los seis años siguientes a su matricula, teniendo en cuenta los altos estándares de calidad

y la tecnología de los nuevos automotores, su bajo impacto ambiental, y las revisiones que los concesionarios ofrecen durante los primeros años, entre otros factores. Así, no refleja el artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012 una extralimitación en el ejercicio de las facultades conferidas por el Legislador ordinario al Ejecutivo. Ahora bien, la consideración de ser o no una reforma adecuada, tiene su escenario natural en el Congreso de la República, quien mantiene su competencia para modificar o derogar las disposiciones expedidas por el Presidente³².

4.3.2.4. Frente al argumento del demandante de que la revisión técnico mecánica no puede catalogarse como trámite o procedimiento, la Corte coincide con algunas de las intervenciones en el sentido de que se trata de una apreciación personal que no ha sido suficientemente sustentada. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, trámite es “cada uno de los estados y diligencias que hay que recorrer en un negocio hasta su conclusión”. El proceso de revisión constituye un verdadero trámite o procedimiento en el sentido anteriormente enunciado, ya que supone superar una serie de pasos tales como que el conductor o dueño del vehículo acuda a los Centros de Diagnóstico, someta el automotor a una evaluación técnica según la regulación del Ministerio de Tránsito, que los resultados se consignen en el formato uniforme que dicha entidad del Gobierno ha previsto para este fin, y que se entregue al ciudadano un certificado. Así, no es posible afirmar que la revisión técnico mecánica no sea un trámite o procedimiento y que al reformar algunos de sus requisitos, el Ejecutivo haya incurrido en una extralimitación en el ejercicio de sus facultades extraordinarias.

4.3.2.5. Teniendo claro que la revisión técnico mecánica constituye un trámite o procedimiento y que el Ejecutivo estaba autorizado para definir cuáles trámites y procedimientos eran innecesarios, cabe agregar que, contrariamente a lo expuesto por el demandante, el Presidente de la República sí consideró dicha revisión como necesaria, ya que no la suprimió sino modificó el plazo para la primera revisión técnico-mecánica de los automotores particulares nuevos. En este sentido, también carece de fundamento el argumento del demandante que considera que no hubo modificación sino simple proyección de un término, ya que cambiar la primera revisión de dos a seis años, constituye una verdadera reforma de dicho trámite, legítima y autorizada por el Legislador ordinario.

4.3.2.6. Por las anteriores consideraciones, el cargo no está llamado a prosperar en relación

con este argumento.

4.3.3. La revisión técnico mecánica y las licencias ambientales

4.3.3.1. El demandante considera que el abuso de la delegación legislativa se manifiesta también en el desconocimiento del parágrafo 2º, del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 que dispone que “las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales”. La jurisprudencia³³ ha reconocido que la preservación de un medio ambiente sano, como deber Estatal y derecho o interés colectivo de los ciudadanos, se desprende de lo que dispone la Constitución en sus artículos 2, 8, 49, 67, 79, 80, 88, 95.8, entre otros. En el marco de este deber general de salvaguarda del medio ambiente, el Estado está facultado para exigir licencias ambientales.

4.3.3.2. La ley 99 de 1993, subrogada por el Decreto Ley 3543 de 2011, define la licencia ambiental en su artículo 50 como “la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”. A su vez, el artículo 52 de la misma Ley, establece los casos en los cuales el Ministerio del Medio ambiente otorgará la licencia ambiental:

“ARTÍCULO 52. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos:

1. Ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías.
2. Ejecución de proyectos de gran minería.
3. Construcción de presas, represas o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes.

4. Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado.
5. Construcción de aeropuertos internacionales.
6. Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales.
7. Construcción de distritos de riego para más de 20.000 hectáreas.
8. Producción e importación de pesticidas, y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales.
9. Proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.
10. Proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el numeral 19 del artículo 31 de la presente Ley.
11. Transvase de una cuenca a otra de corrientes de agua que excedan de 2 mt³/segundo durante los períodos de mínimo caudal.
12. Introducción al país de parentales para la reproducción de especies foráneas de fauna y flora silvestre que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida salvaje.
13. Generación de energía nuclear”.

De lo anterior no se desprende que la conducción de vehículos automotores constituya una actividad sujeta a la expedición de una licencia ambiental, ni tampoco que la revisión técnico mecánica corresponda a una licencia de esta naturaleza³⁴.

4.3.3.3. En suma, la Corte concluye que la revisión técnico mecánica no es una licencia ambiental, y no se configura el supuesto del párrafo 2º, del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 de acuerdo con el cual las facultades extraordinarias no podrán aplicarse a trámites de licencias ambientales.

4.3.4. La posibilidad de modificar o reformar Códigos a través de Decretos Ley

4.3.4.1. La Constitución dispone en el artículo 150 numeral 2º, que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y “expedir códigos en todas las ramas de la legislación y

reformular sus disposiciones”. A su vez, el numeral 10º del mismo artículo, prohíbe que el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias, expida códigos. Estas normas de reserva legislativa pretenden, conceptualmente, preservar el principio democrático y de separación de poderes; e históricamente, poner fin al ejercicio crónico e inmoderado de las facultades legislativas por el Ejecutivo, práctica común bajo el imperio de la Constitución anterior y hoy restringida en virtud de la Ley Fundamental de 199135.

4.3.4.2. Así, en la sentencia C-1155 de 2008, se recogió la siguiente regla jurisprudencial en esta materia,

“(…) La Corte Constitucional se ha ocupado de la determinación del alcance de la prohibición, de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República o de hacer uso de ellas, para la expedición de Códigos, prescrita en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. La interpretación de la mencionada prohibición se ha desarrollado en la jurisprudencia de esta Corporación, a partir de una interpretación sistemática del citado numeral 10 del artículo 150 superior junto con su numeral 236, según la cual (i) resulta contrario al orden constitucional no sólo expedir códigos mediante decretos-leyes, sino modificarlos por medio de ellos de manera sustancial, en los temas que pretenden regular. Como consecuencia de esta interpretación, se ha sostenido también, entonces, (ii) que las modificaciones a disposiciones normativas contenidas en códigos, hechas por otras disposiciones contenidas en decretos expedidos en virtud de facultades extraordinarias, son en principio constitucionales, salvo que dichas modificaciones versen sobre la estructura y la esencia de un código. Esto por cuanto, precisamente, la prohibición en cuestión se extiende sólo a aquellas modificaciones que alteren la estructura y la esencia de la materia regulada por el código. (...)

“8. Se puede afirmar en consecuencia, que en el concepto de código, confluyen varios elementos a saber: (i) la existencia de un cuerpo normativo único con fuerza obligatoria; (ii) que se refiera a una rama específica del derecho; (iii) que involucre una pretensión de regulación sistémica, de integralidad, y plenitud; y (iv) que exista la manifestación expresa del legislador de erigir dicho cuerpo jurídico en código⁴⁰”.

4.3.4.2.2. Las reglas jurisprudenciales en la materia son las siguientes:

(i) Existen diferencias entre los códigos, estatutos y recopilaciones: todo Código es una sistematización, pero no todo ordenamiento sistemático es un código. El código busca sistematizar una rama específica del derecho de forma plena y coherente en un cuerpo normativo, mientras la compilación, que puede ser efectuada por cualquier persona o autoridad y no implica el ejercicio de una actividad legislativa, recoge en un solo texto disposiciones jurídicas sobre un tema específico sin variar su contenido ni naturaleza⁴¹. De otro lado, el estatuto es más amplio que el Código y ha sido definido como “el régimen jurídico que gobierna determinada actividad o un ramo especializado, el cual puede estar integrado por normas de distintas leyes, decretos u otros textos jurídicos, sin que necesariamente deban estar comprendidas en un solo texto. Lo esencial es que todas ellas, aunque sean de distinta jerarquía, guarden entre sí homogeneidad, no en su pertenencia a un mismo Código, sino en su referencia o relación con el área de que se trata”⁴². Aunque la ley habilitante confiera facultades para expedir un estatuto o recopilación, no necesariamente será este el resultado si mediante un estudio se pueda concluir que se trata de un código⁴³. Cuando sea problemático establecer si se trata de un código, una compilación o un estatuto, la Corte ha acudido como criterio complementario a la cláusula general de competencia de la C.P. de acuerdo con la cual es el Legislador quien determina las materias legales que se reserva, elevándolos, a la categoría de Código⁴⁴.

(ii) La prohibición de reforma, derogación, adición o modificación de Códigos en el ejercicio de facultades extraordinarias⁴⁵, se extiende a leyes especiales dictadas por fuera de los códigos si éstas son consideradas como partes integrantes de los mismos⁴⁶;

(iii) Cuando al expedir un estatuto o recopilación se faculta al Ejecutivo para eliminar normas repetidas o redundantes, “se supera el estadio de los estatutos o de las recopilaciones y se ingresa al de los códigos”⁴⁷;

4.3.4.2.3. También ha considerado la jurisprudencia que, en ocasiones, un conjunto de normas que tengan el título de Código, no necesariamente cuenta con esas características. De este modo, la sentencia C-577 de 2006, reiterada entre otras por la sentencia C-1155 de 2008, introdujo la siguiente metodología de control constitucional de este tipo de disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades extraordinarias,

“(…) Metodología del Control de Constitucionalidad. Lo anterior quiere decir que el juez

constitucional, ante la reforma o modificación de una disposición contenida en una ley que tiene por título “código”, por parte de otra contenida en un decreto extraordinario dictado por el Ejecutivo, (i) debe revisar el contenido de la ley modificada y determinar si efectivamente se trata de un código, pues el título de ésta, si bien es un elemento necesario, no es suficiente para establecer su naturaleza y características de tales. Y, (ii) una vez establecido la condición de código de la ley modificada, se procede a establecer cuál es la materia principal; que en estas leyes es, por una parte, la relativa a los fines, valores, principios y bienes jurídicos que sirven de criterio teleológico de interpretación para todo el área del derecho que se regule, y de otra, las normas que tengan como contenido criterios o pautas de interpretación propias de sistema o subsistema jurídico que regule. En caso de que estas materias principales contenidas en la ley que contiene el código sean modificadas se verificará la infracción de la limitante contenida en el inciso tercero del artículo 150.10 de la Constitución en los términos expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación. (...) “

Es de anotar que, tal y como lo ha señalado la Corte en diferentes ocasiones⁴⁸, la prohibición contenida en el artículo 150 numeral 10 de la CP, no se extiende a todas las disposiciones que puedan hacer parte de determinado Código. En efecto, se ha sostenido que no toda modificación de un Código por el Ejecutivo -en ejercicio de competencias extraordinarias- contradice la Constitución, si se trata de disposiciones que suponen una reforma parcial que no afecta la estructura general del Código, “ni establece la regulación sistemática e integral de una materia y, por lo tanto, no vulnera el principio democrático que el Constituyente quiso proteger con la prohibición de que trata el tercer inciso del numeral décimo del artículo 150 de la Carta”⁴⁹. En otras palabras, solo podrían declararse inconstitucionales las reformas que generen modificaciones esenciales del Código, que comprometan su estructura normativa, las que “no están cobijadas por la prohibición las reformas por la vía de las facultades extraordinarias que no afectan la estructura general de un código ni establecen la regulación sistemática e integral de una materia”⁵⁰. De esta regla se desprende otra recogida en la sentencia C-577 de 2006, según la cual los temas que no son propios de la regulación y sistematización de un código pero que estén comprendidos en disposiciones del mismo, pueden ser modificadas en ejercicio de las facultades extraordinarias.

4.3.4.3. Teniendo en cuenta lo anterior, debe establecerse si el Código Nacional de Tránsito

Terrestre, contenido en la Ley 769 de 2002, puede ser considerado como Código; y de ser así, si la reforma incluida por el artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012, constituye una modificación estructural y esencial del mismo.

4.3.4.3.1. En otras ocasiones, la Corte ha analizado la naturaleza del Código Nacional de Tránsito Terrestre, concluyendo que en principio este cuerpo normativo no cumple con los requisitos definidos por la jurisprudencia para ser considerado como tal⁵¹: dicha Ley se caracteriza por tener cierta unidad temática pero sin regular un área específica del derecho de manera sistemática, plena y coherente; y, de otro lado, el título de Código no le confiere tal identidad⁵². Lo anterior se desprende del mismo artículo 1º de la Ley 769 de 2002, que incluye en el ámbito de aplicación “la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito”. La sentencia C-577 de 2006, expone de la siguiente manera los argumentos anteriormente enunciados:

“(…) cabe señalar entonces, que de la aplicación estricta de los criterios desarrollados por la Corte para identificar si un cuerpo normativo configura o no un “código”, se deriva que la Ley 769 de 2002 denominada Código Nacional de Tránsito Terrestre, no cumple prima facie con dichos criterios: (i) La ley 769 en mención, no regula una específica área del derecho, no coincide con una división o subdivisión de éste, sus disposiciones no requieren de interpretación especial, no tiene valores o bienes jurídicos diferentes del derecho administrativo o comercial, ni reglas de interpretación diferentes a otras ramas del derecho. Esta ley regula un tema, como se hace en toda ley, y trata varios aspectos que hacen parte de una misma unidad temática, pero esto no es un elemento diferenciador que permita hablar de “código”. De otro lado, (ii) que la ley 769 de 2002 tenga la denominación “código”, es decir, que tenga ese título, no es suficiente para que su cuerpo normativo sea tomado como tal. La denominación no es el fundamento exclusivo de un “código”, y tal como se ha explicado, que la existencia de un “código” dependa de su título – se insiste – equivaldría a que el Congreso dispone del contenido del inciso 3 del art. 150 de la Constitución, lo cual resulta inaceptable”.

4.3.4.3.2. El Código Nacional de Tránsito Terrestre fue inicialmente adoptado por el

Presidente de la República mediante el Decreto 1344 de 1970, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso a través de la Ley 8ª de 1969, en la que se autorizaba al Ejecutivo para reglamentar lo relativo a la Policía Vial y de Circulación y a expedir el reglamento unificado de tránsito. Posteriormente, el Legislador ordinario expidió las leyes 33 de 1986 y 53 de 1989 en las que incorporó algunas modificaciones y se refirió a dicha reglamentación como “Código Nacional de Tránsito Terrestre”⁵³. En la presentación del Proyecto de Ley 001 de 2000 Cámara y 90 de 2000 Senado, que se convertiría en la Ley 769 de 2002, se tuvo presente que dicho Código databa de 1970 y se reconoció la necesidad de actualizarlo para asegurar una movilización segura con instrumentos eficaces para reducir la accidentalidad vial. De esta manera, el actual Código cuenta con cuatro títulos: el primero sobre disposiciones generales contiene los principios, y capítulos referidos a las autoridades y los registros de información; el segundo título sobre el régimen nacional de tránsito, contiene regulaciones relativas a los centros de enseñanza automovilística, la licencia de conducción, los vehículos, la licencia de tránsito, los seguros y responsabilidad, las placas, el registro nacional automotor y la revisión técnica mecánica; el tercer título se refiere a las normas de comportamiento y contiene capítulos sobre reglas generales y educación en el tránsito, los peatones, la conducción de vehículos, el transporte público, los ciclistas y motociclistas, tránsito de otros vehículos y animales, tránsito de personas en actividades colectivas, trabajos eventuales en vía pública, protección ambiental, clasificación y uso de las vías, límites de velocidad, señales de tránsito y procedimientos de control de tránsito; finalmente, el título cuarto regula lo referido a sanciones, competencia, actuación en caso de imposición de comparendo al conductor para el transporte público, los recursos, el procedimiento en caso de daños a cosas, la actuación en caso de infracciones penales, la actuación en caso de embriaguez, sanciones especiales, ejecución de la sanción, caducidad y aplicaciones de otros códigos.

4.3.4.3.3. De este recuento se desprenden las siguientes conclusiones:

(i) El denominado Código Nacional de Tránsito Terrestre se expidió en ejercicio de facultades extraordinarias en 1970 para reglamentar temas de policía vial y circulación, con posteriores modificaciones en el tiempo; tal y como lo reconoció la jurisprudencia constitucional, a pesar de su título, el legislador ordinario no le confirió una verdadera vocación de sistematización plena, integral y coherente de un área del derecho, por consiguiente no le asignó la naturaleza de Código;

(ii) La Ley 769 de 2002 tampoco ha sido reconocida como Código en el sentido anteriormente señalado por el legislador ordinario, quien además ha afirmado que el Código data de 1970, es decir, es el mismo expedido por el Presidente para “reglamentar” asuntos viales, siendo la pretensión de la nueva Ley simplemente la de actualizarlo;

(iii) Incluso aceptando que el Legislador a través de las leyes que sucedieron al Decreto 1344 de 1970, quisiera elevar a la categoría de Código las disposiciones contenidas en el mismo, la Corte no considera que el Código Nacional de Tránsito Terrestre reúna las características indicadas por esta Corporación en su jurisprudencia. En efecto los Códigos tienen una finalidad garantista y han sido considerados como instrumentos para asegurar ciertos derechos ciudadanos, razón por la cual el término ha sido constitucionalizado⁵⁴, sin embargo, el Código de Tránsito Terrestre no sistematiza una materia constitucional. Más bien se trata de un conjunto de disposiciones que regulan diferentes asuntos relativos al tránsito en vías privadas y públicas, temas que de ninguna manera constituyen una rama o área específica del derecho. Siendo así, el Código de Tránsito Terrestre podía ser legítimamente modificado en ejercicio de funciones extraordinarias en la medida en que la jurisprudencia no lo ha considerado como Código por lo que no opera la restricción del numeral 10º del artículo 150 de la CP.

4.3.4.4. Aún si la Ley 769 de 2002 se considerara un Código, tampoco podría aceptarse que la disposición acusada modifica su estructura esencial. En el caso concreto, la finalidad del Código de Tránsito, es como se mencionó arriba, regular la circulación de quienes transiten las vías públicas o privadas, y el procedimiento de las autoridades de tránsito. En este sentido, la modificación incorporada por el artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012, se relaciona con una materia accesoria como lo es la revisión técnica mecánica, trámite que por lo demás no es eliminado y con relación al cual solo se ha introducido una modificación en el término de la primera revisión exclusivamente aplicable a los automotores nuevos particulares. Para señalar de manera más clara lo anterior, resulta ilustrativo el siguiente cuadro:

Norma acusada

Norma modificada de la Ley 769 de 2002

Alcance de norma acusada frente a la Ley 769 de 2002

ARTÍCULO 202. PRIMERA REVISIÓN DE LOS VEHÍCULOS AUTOMOTORES. El artículo 52 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 12 de la Ley 1383 de 2010, quedará así:

“Artículo 52. Primera revisión de los vehículos automotores. Los vehículos nuevos de servicio particular diferentes de motocicletas y similares, se someterán a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes a partir del sexto (6o) año contado a partir de la fecha de su matrícula. Los vehículos nuevos de servicio público, así como motocicletas y similares, se someterán a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes al cumplir dos (2) años contados a partir de su fecha de matrícula. (Subrayado fuera del texto)

ARTÍCULO 52. PERIODICIDAD Y COBERTURA DE LA REVISIÓN DE GASES. La revisión de gases de vehículos automotores de servicio público se realizará anualmente y los de servicio diferente a éste, cada dos años. Los vehículos nuevos se someterán a la primera revisión de gases al cumplir dos (2) años contados a partir de su año de matrícula.

La revisión a los vehículos deberá realizarse en centros de diagnóstico automotor oficiales debidamente autorizado. (Subrayado fuera del texto)

- 1) La revisión técnico mecánica se sigue realizando tanto a los vehículos automotores nuevos, como a los demás, ya sean de uso público o particular.
- 2) Los automotores de uso público se siguen sometiendo a la primera revisión a los dos años.
- 3) Los automotores nuevos particulares diferentes a motocicletas y similares, realizarán su primera revisión a los seis años de haber sido matriculados.

La regulación de esta materia no afecta entonces la estructura del Código de Tránsito porque es una reforma parcial, de un elemento que no es de la esencia de la Ley, y porque mediante la modificación del plazo en la primera revisión de los vehículos nuevos particulares, tampoco se está estableciendo una regulación sistemática e integral del asunto sometido a consideración.

4.3.5. Conclusión del cargo

El análisis efectuado por la Corte permite establecer que, desde el punto de vista material, las facultades extraordinarias ejercidas por el Presidente de la República no desbordaron la delegación prevista por el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, ciñéndose al mandato de precisión que demandan las competencias conferidas por el Legislador ordinario. En suma, la norma demandada: (i) regula actividades propios de la función administrativa y de la Administración; (ii) no responde al concepto de 'licencia ambiental', excluida del mandato habilitante; (iii) modifica, y en modo alguno elimina, un procedimiento y trámite considerado innecesario en su dimensión temporal, para extenderlo a seis años, en ejercicio de una potestad de apreciación constitucionalmente reconocida; (iv) no representa una reforma sustancial ni esencial del denominado Código Nacional de Tránsito Terrestre que, por lo demás, no cumple con las características señaladas por la jurisprudencia constitucional para ser considerado como tal.

5. Cargo 2º: Desconocimiento de las obligaciones del Estado de protección de la vida e integridad de las personas, y de garantía de la calidad de los productos y servicios para preservar el medio ambiente (CP, Preámbulo y arts 2, 5, 11, 12, 78, 80, 95 y 333)

5.1. Concepto de inconstitucional en la demanda

Parte la demanda de considerar que la extensión, de dos a seis años, del plazo para la primera revisión técnico-mecánica de los automotores nuevos de uso particular, desconoce la obligación del Estado de garantizar la calidad de los productos y servicios, y de proteger la vida e integridad de las personas y preservar el medio ambiente, independiente de haber sido dispuesta en norma legal extraordinaria.

5.2. El deber de garantía de la calidad y bienes y servicios para la seguridad pública vehicular y el medio ambiente

5.2.1. El artículo 78 de la CP, consagra los derechos del consumidor y establece que la ley regulará el control de los bienes y de los servicios que se ofrezcan a la comunidad, así como la información para su comercialización. De lo anterior se desprende una obligación constitucional de garantía de la calidad de los productos y los servicios a cargo del Estado y en particular del legislador. La jurisprudencia ha indicado que la competencia legislativa no

se limita a asegurar la calidad de los productos y servicios en relación con el uso al que se destinen y a los derechos instrumentales de información y participación de los consumidores, ya que “los defectos de los productos y servicios, no son indiferentes para el consumidor y el usuario, pues las lesiones que generan pueden afectar su vida, su integridad física y su salud”⁵⁵.

5.2.2. En este sentido, el legislador goza de un amplio margen de configuración porque la Constitución le reconoce la competencia específica de crear un marco legal para regular esta materia. En efecto, la jurisprudencia ha afirmado que:

“La configuración sustancial y procesal de este aspecto - calidad de los bienes y servicios - del derecho del consumidor, según la Constitución Política, es del resorte del legislador. De una parte, el artículo 78 de la C.P., atribuye a la ley la función de regular el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad. De otra parte, la misma norma constitucional hace responsables a los productores - además de los distribuidores - por “[e]l adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios”, pero esta responsabilidad se establece “de acuerdo con la ley”. Adicionalmente, las condiciones de calidad e idoneidad de los bienes, aunque fundamentalmente se ocupan de determinar la aptitud o conformidad de los productos en relación con el uso específico para el cual se destinan, pueden en ciertos eventos tener repercusiones sobre la salud y la seguridad de consumidores y usuarios. Esto último contribuye a fundamentar, aún con más vigor, la competencia del legislador”⁵⁶.

Considerando el amplio margen de configuración del legislador, las medidas adoptadas por el mismo que se sometan al control de constitucionalidad, deberán ser evaluadas de acuerdo con un juicio de proporcionalidad leve, es decir, identificando su finalidad -que debe ser legítima-, y su idoneidad⁵⁷.

5.2.3. Teniendo en cuenta que el artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012 regula -sin suprimir- el trámite de la revisión técnico mecánica, la Corte considera que la finalidad perseguida por la norma acusada y el plazo previsto para la primera revisión, también se encamina al logro de valores constitucionales superiores, como la preservación del medio ambiente y la seguridad pública -integridad y la vida de los ciudadanos- en las vías de tránsito automotor. Se trata igualmente de una medida idónea y concordante con la finalidad enunciada, ya que la revisión técnico mecánica y de emisión de gases contaminantes

comprende una serie de procedimientos de chequeo del automóvil que garantiza la seguridad y el buen funcionamiento del mismo.

5.2.4. Además, la constitucionalidad de la norma acusada no solo se sustenta en la proporcionalidad de la medida diseñada por el legislador en el marco de su libertad de configuración. La ampliación en el plazo de la primera revisión de los vehículos particulares nuevos, no supone de ninguna manera que el Estado renuncie a su deber de control y vigilancia respecto de la calidad de los bienes ofrecidos a la comunidad, dada la razonabilidad de una regla práctica que fije un término mayor durante los primeros años de utilización de un vehículo destinado al uso particular.

5.2.5. Es importante destacar, que la revisión técnico mecánica es solo una de las medidas existentes orientadas a garantizar la calidad de los automotores de uso particular. En efecto hay otras disposiciones que obligan al conductor a mantener en perfectas condiciones mecánicas su vehículo. El artículo 28 de la Ley 769 de 2002 prescribe que un vehículo podrá transitar en el territorio nacional si se garantiza como mínimo “el perfecto funcionamiento de frenos, del sistema de dirección, del sistema de suspensión, del sistema de señales visuales y audibles permitidas y del sistema de escape de gases; y demostrar un estado adecuado de llantas, del conjunto de vidrios de seguridad y de los espejos y cumplir con las normas de emisión de gases que establezcan las autoridades ambientales”. Asimismo, el artículo 50 de la misma Ley señala que los propietarios de los vehículos que circulen por el territorio nacional, “tendrán la obligación de mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas y de seguridad”. De lo anterior se desprende que la revisión técnico mecánica es solo una de las formas en las que se mantiene y garantiza la seguridad y el adecuado funcionamiento del vehículo. Además de las revisiones que ordena la ley, los concesionarios suelen ofrecer garantías y revisiones periódicas que complementan las primeras. Cabe señalar también que los automóviles nuevos cuentan actualmente con tecnologías avanzadas que garantizan menores niveles de contaminación y altos estándares de seguridad por lo cual la frecuencia de las revisiones a las que deben someterse, no es equiparable a la de los vehículos de modelos más viejos.

5.2.6. Finalmente, las autoridades no han perdido competencia para controlar las condiciones técnico mecánicas de los vehículos nuevos o usados, en virtud de la norma acusada. Los artículos 122 y 131 de la Ley 769 de 2002 disponen sanciones y las multas para los

propietarios de los vehículos que infrinjan las normas establecidas en esta materia. En otras palabras, el que el vehículo tenga menos de seis años y todavía no cuente con la revisión técnico mecánica, no supone que la autoridad de tránsito no pueda establecer las sanciones del caso de no encontrarse en óptimas condiciones.

5.3. Conclusión del cargo

Las consideraciones realizadas por la Corte en este punto, permiten concluir que la ampliación en el plazo de la primera revisión técnico mecánica de los automotores nuevos de uso particular, no lleva a que el Estado renuncie a su deber de control y vigilancia respecto de la calidad de los bienes ofrecidos a la comunidad, ni desconoce los valores y principios constitucionales relacionados con el derecho a la vida y la integridad de los ciudadanos, ni con la preservación del medio ambiente sano porque: (i) constituye una medida proporcionada en el marco del amplio margen de configuración otorgada por la Constitución al Legislador en esta materia; (ii) no representa la única medida de control de las adecuadas condiciones del vehículo prevista en la Ley; (iii) no implica que las autoridades pierdan la posibilidad de ejercer el control de las condiciones técnico mecánicas de los vehículos nuevos o usados en cualquier momento y lugar.

6. Cargo 3º: desconocimiento del principio de buena fe y de confianza legítima de los empresarios dueños de los Centros de Diagnóstico Automotor (CP, art 83)

6.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda

La inconstitucionalidad aquí analizada se basa en que la disposición demandada desconoce expectativas legítimas de estabilidad normativa de los empresarios de los Centros de Diagnóstico Automotor, quienes se ven afectados por la menor frecuencia de las revisiones técnico-mecánica de los vehículos automotores en virtud de la disposición acusada, arrojando sobre ellos una carga económica contraria al principio de buena fe en el ejercicio del derecho constitucional de libertad de empresa.

6.2. El principio de buena fe en la Constitución y la jurisprudencia constitucional

6.2.1. El principio de buena fe se desprende, específicamente, del artículo 83 de la

Constitución, al establecer que “las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

6.2.2. La jurisprudencia⁵⁸ ha señalado que dicho principio constituye un verdadero postulado constitucional⁵⁹, y que debe entenderse como una exigencia de honestidad y rectitud en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración. Además ha definido el principio de buena fe “como aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (vir bonus)”⁶⁰. En este contexto, la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada” ⁶¹⁶²

6.2.3. Sobre la buena fe se erige la confianza legítima entendida como la garantía de la estabilidad, la seguridad jurídica y el respeto al acto propio⁶³. La confianza legítima como proyección del principio de buena fe busca la protección de los administrados frente a los cambios “bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades”⁶⁴, garantizándoles mecanismos que faciliten su adaptación a la nueva situación. En efecto, la jurisprudencia ha reconocido que la confianza legítima sirve para conciliar eventuales tensiones entre los intereses particulares y públicos cuando se han creado expectativas para los administrados que luego desaparecen. Evidentemente no existe una obligación de mantener las condiciones que ha generado una situación favorable puesto que no se configuran derechos adquiridos, sin embargo los cambios no deben ser abruptos⁶⁵. Tal y como lo señala la jurisprudencia en esta materia:

“Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente⁶⁶. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación⁶⁷”.⁶⁸

La Corte⁶⁹ considera que el principio de confianza legítima como proyección del principio de buena fe, se afirma sobre tres supuestos: (i) la preservación del interés general; (ii) un cambio cierto, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; (iii) la necesidad de adoptar medidas de carácter transitorio.

6.2.4. Cabe reiterar que, el principio de buena fe no es un derecho absoluto ya que admite ser ponderado con otros principios⁷⁰ como la seguridad jurídica o el interés general, y tampoco constituye un límite infranqueable al recto y razonable ejercicio de configuración legislativa⁷¹. Asimismo, la jurisprudencia ha señalado que la garantía de la confianza legítima no se opone a que el Congreso modifique leyes existentes ya que lo anterior desconocería el principio democrático y petrificaría el ordenamiento jurídico. En este orden de ideas, se ha admitido que este tipo de reformas son arbitrarias cuando logran demostrarse razones objetivas que permitan deducir la permanencia de una regulación “como por ejemplo, cuando la norma en cuestión ha estado vigente por un largo período, no ha estado sujeta a modificaciones ni se ha propuesto su reforma, su existencia es obligatoria “es decir, no es discrecional para las autoridades responsables suprimir el beneficio”⁷² y ha generado “efectos previsibles significativos”, esto es, que los particulares han acomodado su comportamiento a lo prescrito por la norma”⁷³.

6.3. Análisis del cargo

6.3.1. Considera la Corte que el cargo contra el artículo acusado, por presuntamente vulnerar el principio de buena fe de los dueños de los Centros de Diagnóstico, al considerarse que el artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012, en lugar de promover la buena fe entre los ciudadanos deja a los particulares en una “mal entendida libertad”, no está llamado a prosperar. La medida adoptada en la norma acusada se enmarca en una política general fundamentada en los principios eficiencia, equidad y economía de la Administración, y orientada a atender las necesidades del ciudadano para garantizar la efectividad de sus derechos.

6.3.2. Como se mencionó anteriormente, las razones que motivaron el Ejecutivo a extender el plazo para la primera revisión técnico mecánica de los automóviles particulares nuevos, partieron de consideraciones técnicas como los altos estándares de calidad de los vehículos, las garantías con las que cuentan y el bajo impacto de contaminación que producen las

nuevas tecnologías, entre otros factores. Sobre tal apreciación fáctica del Legislador y teniendo en cuenta el margen de configuración que en esta materia el Legislador ordinario delegó en el Presidente de la República, resulta viable y razonable una modificación en el trámite de tal revisión, encuadrada en el más amplio espectro de la eliminación o reforma de los procedimientos y regulaciones que el Ejecutivo considerara innecesarios.

6.3.3. No se ha demostrado tampoco en la demanda una vocación o expectativa de permanencia del plazo anteriormente contemplado para la primera revisión técnico mecánica de los automotores particulares nuevos, ya que esta medida ha sido objeto de múltiples modificaciones a lo largo de los últimos años por parte del legislador. Si bien el artículo 202 del Decreto 019 de 2012 amplía el plazo para la primera revisión técnico mecánica de los vehículos automotores, no suprime la disposición, ni reforma la regulación de la revisión con respecto a los vehículos particulares usados ni los de servicio público. Por lo tanto, la modificación descrita no justifica adoptar medidas transitorias para aminorar el impacto de la norma entre los empresarios de los Centros de Diagnóstico. Así, bajo ningún concepto puede el legislador ordinario o extraordinario ver limitada su competencia en este caso, atendiendo al principio de buena fe de los dueños de los Centros de Diagnóstico; tampoco puede pretenderse que la facultad legislativa se petrifique frente a intereses particulares, menos después que la norma ha sido acusada de no consultar el interés general a la vida, la integridad personal y la preservación del medio ambiente.

6.4. Conclusión del cargo

El legislador extraordinario puede adoptar una medida razonable y proporcionada -como la expedida-, y si ello es así, no viola el postulado de la buena fe y la confianza legítima solo porque aquella reduce el ámbito de las expectativas legítimas de carácter económico de los empresarios.

7. Razón de la decisión

La ampliación del plazo para la primera revisión técnico mecánica de los automotores nuevos de uso particular, se ajusta a la Constitución: (i) no constituye esta medida una extralimitación de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por

el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 ya que se ciñe al mandato de precisión que demandan las competencias conferidas por el Legislador ordinario; (ii) no lleva a que el Estado renuncie a su deber de control y vigilancia respecto de la calidad de los bienes ofrecidos a la comunidad, ni desconoce los valores y principios constitucionales relacionados con el derecho a la vida y la integridad de los ciudadanos, ni con la preservación del medio ambiente; (iii) no desconoce el postulado de la buena fe y de la confianza legítima de los empresarios de los Centros de Diagnóstico.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 202 del Decreto Ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, por los cargos examinados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

ALEXEI JULIO ESTRADA

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En dicha ley, se define “el nivel de emisión de gases contaminantes como la cantidad descargada de gases contaminantes por parte de un vehículo automotor, que debe ser establecida por la autoridad nacional competente”.

2 Se hace referencia, entre otras, al Acuerdo del Concejo de Bogotá n. 79 de 2003, la Resolución 005 de 1996, la Resolución del Ministerio de Ambiente 0910 de 2008, la Resolución n. 556 de 2003 del Departamento Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-.

3 La intervención cita el art. 50 de la Ley 769 de 2002, la Resolución 3027 de 2010 del Ministerio de Transporte.

4 Se adjunta concepto técnico del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del 10 de abril de 2012. Folios 117 y 118 del cuaderno principal.

5 Ley 769 de 2002. ARTÍCULO 52. PERIODICIDAD Y COBERTURA DE LA REVISIÓN DE GASES. La revisión de gases de vehículos automotores de servicio público se realizará anualmente y los de servicio diferente a éste, cada dos años. Los vehículos nuevos se someterán a la primera revisión de gases al cumplir dos (2) años contados a partir de su año de matrícula.

La revisión a los vehículos deberá realizarse en centros de diagnóstico automotor oficiales debidamente autorizado.

PARÁGRAFO 1o. Los vehículos automotores de placas extranjeras, que ingresen temporalmente y hasta por tres (3) meses al país, no requerirán la revisión técnico-mecánica y de gases.

PARÁGRAFO 2o. Las motocicletas, motociclos y mototriciclos estarán sujetas a lo previsto en el presente artículo.

6 Ley 1383 de 2010. ARTÍCULO 12. El artículo 52 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 52. Primera revisión de los vehículos automotores Los vehículos nuevos se someterán a la primera revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes al cumplir dos (2) años contados a partir de su fecha de matrícula.

PARÁGRAFO. Los vehículos automotores de placas extranjeras, que ingresen temporalmente y hasta por tres (3) meses al país, no requerirán la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes.

7 C-306 de 2004, C-732 de 2005.

8 C-510 y C-511 de 1992.

9 Las razones por las cuales la figura de las facultades extraordinarias fue limitada en la CP

de 1991, de modo que la habilitación legislativa al Presidente de la República no fuera objeto de abusos y excesos, se encuentran ampliamente descritas en la sentencia C-097 de 2003: “El Constituyente de 1991 quiso enfrentar el abuso consistente en la atribución recurrente y generalizado de las funciones legislativas al Gobierno mediante la institución de las facultades extraordinarias. Se pretendía con ello fortalecer el principio democrático y atenuar los excesos presidencialistas del régimen vigente”.

10 C-097 de 2003: “Desde sus inicios, mediante las sentencias C-510 y C-511 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte, partiendo de la premisa de que el Congreso es el titular del poder legislativo, interpretó el requisito de la transitoriedad de la habilitación en el sentido de que las facultades extraordinarias sólo pueden ser ejercidas por una sola vez sin que haya lugar, dado que se agotan al ser ejercidas, a modificar los decretos con fuerza de ley mediante el uso posterior de dichas facultades dentro del término otorgado por el legislador ordinario”

11 C-1028 de 2002: “No es posible, en consecuencia, entender que la delegación legislativa se ha hecho de modo implícito, sino que debe contar con una expresa manifestación de voluntad del Congreso en la que haga constar claramente que autoriza al Gobierno para dictar normas con rango de ley”

12 C-061 de 2005: “La precisión se refiere, pues, a las materias respecto de las cuales se imparte la habilitación legislativa, y es en relación con dichas materias que debe verificarse si el Ejecutivo ha respetado los límites competenciales que pesan sobre sus facultades extraordinarias”.

13 C-398 de 1995.

14 proyecto de ley 14 142 de 2010 Senado, 174 de 2010 Cámara, que se convertiría en la Ley 1474 de 2011, la cual habilitó al Presidente de la República para ejercer facultades extraordinarias, fue presentado por el Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras.

15 Gaceta del Congreso 607 de 2010.

16 C-1157 de 2003.

17 C-097 de 2003, C-061 de 2005.

18 C-074 de 1993.

19 C-061 de 2005: “El requisito de precisión en el otorgamiento de facultades extraordinarias no riñe con la posibilidad de que tales facultades sean más o menos amplias”.

20 C-097 de 2003

21 C-503 de 2001

23 C-734 de 2005,

24 C-734 de 2005, C-306 de 2004 y C-097 de 2003.

25 C-097 de 2003: “deben materializarse de manera explícita en el texto del artículo que confiere las facultades extraordinarias. No obstante, en ocasiones pueden estar dispersas en la ley correspondiente, como cuando dicha ley contiene los principios rectores de un sistema que la misma ley desarrolló pero de manera incompleta puesto que se optó por habilitar al Ejecutivo para terminar la obra del Congreso”

26 C-097 de 2003.

27 C-398 de 1995: “Se viola, por tanto, el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, que indica los límites constitucionales de las facultades extraordinarias, y se desconoce, además, el artículo 3º ibídem, a cuyo tenor los representantes del pueblo deben ejercer el Poder Público en los términos que la Constitución establece. Igualmente resultan vulnerados los artículos 121 y 123 C.P., según los cuales ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Y, claro está, es transgredido el artículo 113 de la Constitución, que consagra funciones separadas a cargo de las diferentes ramas del Poder Público”.

28C-734 de 2005, C-306 de 2004 y C-097 de 2003.

29 Artículo 2º Ley 1437 de 2011.

30 Ver C-340 de 1996 y C-433 de 1996 en las que la Corte estableció que no correspondía al

Legislador definir qué trámites o procedimientos eran innecesarios en cuanto la delegación legislativa radicaba precisamente en eso.

31 C-433 de 1996

32 Como bien lo señaló la sentencia C-362 de 1996 al analizar una disposición expedida por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias en la que se ordenaba eliminar la revisión técnico mecánica para vehículos particulares: “Sin embargo, la pregunta que ha de formularse en el examen de constitucionalidad no es si el certificado cumple un fin deseable, sino más bien si, en atención a los peligros potenciales que conlleva el uso de los automóviles, el organismo competente del Estado para regular sobre la materia estaba obligado a exigir el certificado de movilización. La respuesta constitucional es obvia: ese órgano del Estado no tiene ningún deber de establecer el mencionado certificado, pues él goza de discrecionalidad para determinar cuál medida debe elegir, entre la gama de disposiciones posibles de expedir, para prevenir las amenazas derivadas de la movilización de los vehículos. Las razones para seleccionar una u otra medida pueden ser diversas, y entre ellas cabe la de considerar las posibilidades reales de la administración de garantizar una revisión técnico-mecánica oportuna y eficiente, la de sopesar los costos que la revisión genera en términos de tiempo y dinero para los usuarios en relación con los beneficios que se han obtenido con ella, la de confiar a la diligencia de los propietarios de los automotores el mantenimiento de éstos, sin perjuicio de la inspección y vigilancia permanente a cargo de las autoridades etc. El Congreso es el órgano del Estado competente para regular lo referido al tránsito automotor y, por consiguiente, para dictar la norma bajo análisis, de acuerdo con la cláusula general de competencia contenida en el artículo 150 de la Constitución. Ello significa que a él le corresponde determinar cuál es la medida más apropiada para garantizar el buen estado de los vehículos. (...) Al hacerlo hizo uso de la discrecionalidad de que goza el Congreso para decidir cuál era la medida más oportuna para el control de los vehículos, atribución que le fue transferida por éste en el momento de dictar la ley de facultades. Del referido artículo del decreto se puede inferir que el gobierno consideró que las medidas que suprimía no eran necesarias o no habían cumplido con lo que se esperaba de ellas y, en consecuencia, se inclinó por tomar otra disposición para el efecto de garantizar una circulación vehicular libre de peligros, cual fue la de establecer que era responsabilidad personal de los propietarios de los automotores mantenerlos en óptimas condiciones mecánicas y de seguridad, a lo que agregó que las autoridades competentes vigilarían el

cumplimiento de las normas de tránsito y transporte. Para ello se apoyó en la obligación constitucional del Estado de presumir la buena fe de los particulares en sus actuaciones. No es competencia del juez constitucional establecer si la decisión del gobierno de suprimir los referidos trámites es acertada o no. Al Congreso le corresponderá, en el futuro, evaluar si las medidas ahora adoptadas son eficaces para garantizar un transporte libre de peligros y, en caso de considerar que no es así, está plenamente facultado para tomar otras disposiciones para el efecto”.

33 C-035 de 1999.

34 Cabe agregar que el mismo trámite de expedición de la licencia ambiental difiere del proceso de certificación de la revisión técnico mecánica. De acuerdo con el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, la licencia se solicita previamente por el interesado, quien debe presentar un estudio de impacto ambiental. A diferencia de este procedimiento, el trámite de la revisión técnico mecánica es obligatoria para todos los propietarios de automotores particulares o de uso público y se realiza bajo un procedimiento estándar fijado por el Ministerio de Transporte, al cabo del cual se emite un certificado que podrá ser solicitado por las autoridades de tránsito en cualquier momento so pena de sanciones para el infractor.

35 C-340 de 2006, C-970 de 2004

36 Constitución Política de 1991. “Artículo 150. Corresponde al Congreso (...)

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

37 C-252 de 1994.

38 C-577 de 2006, C-340 de 2006

39 C-129 de 1995.

40 En la Sentencia C-362 de 1996 se delinearon dos criterios fundamentales que contribuyen a dilucidar cuando se está en presencia de un código. Dijo entonces: “esta Corporación considera que para que un cuerpo normativo pueda ser calificado como un código debe cumplir por lo menos con los dos requisitos siguientes: a) Que el cuerpo normativo trate una materia determinada en una forma completa, integral y sistemática. Es decir, no cabe pensar

que se está en presencia de un código cuando el texto en análisis deja muchos temas sin resolver, o cuando coexisten con él un gran número de normas que se ocupan de la misma materia, sin que en este último caso dicho cuerpo legal disponga que esas normas se consideren parte integrante del mismo; b) Que exista una manifestación de voluntad por parte del Poder Legislativo para que un cuerpo legal sea elevado a la categoría de código. La Corte ha expresado ya en varias ocasiones (ver supra) que no todas las sistematizaciones normativas constituyen un código. También se han elaborado fórmulas que contribuyen a diferenciar los códigos de los estatutos y de las recopilaciones. Sin embargo, subsisten aún situaciones en las cuales los criterios diferenciadores no son suficientes para resolver las dudas. Esta Corporación estima que en estos casos se ha de recurrir a la cláusula general de competencia que en materia legislativa contempla la Constitución a favor del Congreso. Esta competencia comprende la de que el Legislativo pueda determinar qué campos legales se reserva, elevándolos a la categoría de códigos, de manera que únicamente él pueda decidir sobre la aprobación, derogación o modificación de leyes determinadas. Dado que los códigos constituyen “una técnica legislativa”, como es de aceptación general, es lógico que sea el órgano encargado de dictar las leyes el que precise cuál de éstas configura un código, concluyéndose entonces que en los casos en los que el Congreso no resuelve darle esta calidad a un cuerpo normativo se ha de respetar su voluntad de no hacerlo”. En sentencia C-186 de 2003 se reiteran los anteriores criterios.

41 C-340 de 2006, C-129 de 1995, C-582 de 2001: “Ha advertido sin embargo la jurisprudencia que, la facultad de compilar no puede conllevar la expedición de un nuevo texto jurídico con una numeración y una titulación propia e independiente pues ello equivale a expedir un código”

42 Cita de la sentencia C-340 de 2006. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia No. 15 de marzo de 1987.

43 Ibidem.

44 C-362 de 1995.

45 C-245 de 2001: “resultaría muy fácil para el Presidente de la República, a través de consecutivas modificaciones, variar completamente las materias de un código, fenómeno que, en últimas, perfectamente podría asimilarse a la expedición de un estatuto normativo

de esa naturaleza”.

46 C-362 de 1995, C-253 de 1994: “(...) La prohibición constitucional del otorgamiento de facultades extraordinarias, se predica de la expedición de códigos, y se extiende a la adopción de reglas especiales en aspectos puntuales claramente determinados como propias de lo que hace parte de un código; por consiguiente, la prohibición constitucional del numeral 10 del artículo 150, entendida en consonancia con el numeral 2 del mismo artículo, se extiende a la adición o modificación de los códigos”.

47 C-255 de 1995

48 C-577 de 2006, C-140 de 2001, C-252 de 1994, C-296 de 1995, C-077 de 1997 y C-046 de 1998

49 C-296 de 1995 reiterado por la sentencia C-077 de 1997

50 C-077 de 1997.

51 C-362 de 1996, C-577 de 2006.

52 C-362 de 1996: “Ahora bien, se podría argüir que el Legislador aceptó tácitamente la categorización del reglamento de tránsito como código, puesto que en las Leyes 33 de 1986 y 53 de 1989 se refirió a él llamándolo “Código Nacional de Tránsito Terrestre”. Sin embargo, esta posición no es aceptable. De acuerdo con la nueva Constitución, las leyes-código constituyen un tipo especial de ley que se distingue porque su expedición, reforma o derogatoria puede ser decidida exclusivamente por el Poder Legislativo. Con ello, a las leyes-código se les concede una garantía especial de estabilidad e intangibilidad de la que no gozan las leyes comunes. Así las cosas, y puesto que la Constitución no estableció cuáles son las leyes-código, razón por la cual esta facultad ha quedado atribuida al Legislador, lo menos que puede esperarse es que éste declare expresamente para cada caso concreto su voluntad irrefutable de que un cuerpo legal adquiriera esa calidad, cosa que no se da en el caso bajo análisis, pues en él simplemente utiliza una denominación que la práctica consuetudinaria había dado al reglamento de tránsito”.

53 C-362 de 1996

55 C-1141 de 2000

56 Íbidem.

57 C-720 de 2007, C-673 de 2001. “De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, tal es el estándar que, en principio, corresponde aplicar cuando se enjuician medidas que versan exclusivamente sobre materias 1) económicas, 2) tributarias o 3) de política internacional, sin que ello signifique que el contenido de una norma conduzca inevitablemente a un test leve; 4) cuando está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional; 5) cuando se trata del análisis de una normatividad preconstitucional derogada que aún surte efectos en el presente; y 6) cuando del contexto normativo del artículo demandado no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión”.

58 C-822 de 2011, C-1256-2001, C-1287-2001, C-007-2002, C-009-2002, C-012-2002, C-040-2002, C-127-2002, C-176-2002, C-179-2002, C-182-2002, C-184-2002, C-199-2002, C-251-2002, C-262-2002

59 C-071 de 2004

60 T-475 de 1992

61 Ibídem.

62 C-131 de 2004.

63 T-173 de 2008, T-1040 de 2005.

64 C-478 de 1998.

65 T-020 de 2000.

66 Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia del 17 de diciembre de 1992, asunto Holtbecker, en J. Boulouis y M. Chevallier, Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, París, Dalloz, 1993, p. 77. En este fallo el Tribunal consideró que el principio de la confianza legítima se definía como la situación en la cual se encuentra un ciudadano al cual la administración comunitaria, con su comportamiento, le había creado

unas esperanzas fundadas de que una determinada situación jurídica o regulación no sería objeto de modificación alguna.

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

68 C-131 de 2004.

69 C-131 de 2004, T- 084 de 2000.

70 C-963 de 1999.

71 T-460 de 1992.

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

73 C-131 de 2004