

Sentencia C-780/03

LICENCIA DE CONDUCCION-Vigencia indefinida

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

LICENCIA DE CONDUCCION-Antecedentes legislativos

LICENCIA DE CONDUCCION-Sistema técnico de registro de conductores y de infracciones

LICENCIA DE CONDUCCION-Renovación no desconoce la presunción de buena fe

LEGISLADOR-Adopción de medidas para prevenir efectos contrarios a derechos no vulnera el principio de buena fe

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Interpretación no puede ser aislada del resto de texto superior

DERECHO DE CIRCULACION-Objetivo central de la regulación

DERECHO DE CIRCULACION-Normas que lo integran tienen relación directa con los derechos de terceros y con el interés público

DERECHO A LA CIRCULACION-Interés general implícito en la regulación legal es fundamento constitucional

NORMA ACUSADA-No contraría principio de la buena fe

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para conocer de las demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta

OMISION LEGISLATIVA-Casos en que se presenta

CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia de pronunciamiento por omisión legislativa absoluta

Referencia: expediente D-4465

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 (parcial) de la Ley 769 de 2002

Actor: Ariel de Jesús Cuspoca Ortiz

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D. C., diez (10) de septiembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Ariel de Jesús Cuspoca Ortiz demandó parcialmente el artículo 17 de la Ley 769 de 2002, por estimar que resulta contrario a los artículos 83 y 209 de la Constitución Política.

II. NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de la norma, dentro del cual se destaca y subraya la parte parcialmente demandada:

“LEY 769

“del 6 de agosto de 2002

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

“Artículo 17. Otorgamiento. La Licencia de conducción será otorgada por primera vez a quien cumpla con todos los requisitos descritos en el artículo 19 de este código, por la entidad pública o privada autorizada para el efecto por el organismo de tránsito en su respectiva jurisdicción.

“El formato de la licencia de conducción será único nacional, para lo cual el Ministerio de Transporte establecerá la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes.

“Las nuevas licencias de conducción contendrán, como mínimo, los siguientes datos: nombre completo del conductor, número del documento de identificación, huella, domicilio y dirección; fecha de expedición y organismo que la expidió.

“Dentro de las características técnicas que deben contener las licencias de conducción se incluirán, entre otros, un código de barra bidimensional electrónico, magnético u óptico con datos del registro y un holograma de seguridad. Las licencias de conducción que no cuenten con estos elementos de seguridad deberán ser renovadas de acuerdo con la programación que expida el Ministerio de Transporte al respecto.

“Las nuevas licencias de conducción deberán permitir al organismo de tránsito confrontar la identidad del respectivo titular de conformidad con las normas de la ley vigentes sobre la materia.

“En caso que el aspirante presente certificado expedido por un Centro de Enseñanza Automovilística, la licencia de conducción solamente podrá expedirse en el lugar donde tenga sede dicho centro “o en su área metropolitana”.

III. LA DEMANDA

Afirma el demandante que la expresión que acusa transgrede el artículo 83 de la Constitución Política, “en la medida en que se presume que la mayoría de los colombianos que tienen Licencia de Conducción la han adquirido de manera fraudulenta; es decir atribuyen la mala fe al ciudadano cuando la Constitución dispone precisamente lo contrario”.

Sostiene también que la misma expresión quebranta el artículo 209 superior, según el cual la función administrativa se desarrolla con base en el principio de moralidad, pues a su parecer resulta inmoral solicitar una nueva licencia de conducción a la mayoría de los conductores, con fundamento en que una minoría tiene la posibilidad de falsificar las licencias actuales.

Agrega que también se desconoce el principio de eficacia de la función administrativa, puesto que el artículo 22 de la misma Ley 769 de 2002 dispone que las licencias para conducir vehículos tienen vigencia indefinida, lo cual resulta contradictorio con lo que dispone el artículo que acusa, el cual ordena la renovación o refrendación de las mismas.

Finalmente, afirma que se desconoce quién va a asumir los costos de esta renovación de las licencias de conducción, por lo cual estima que, en caso de que la norma acusada llegue a ser declarada exequible, la constitucionalidad se condicione a que sea el Estado quien pague estos costos.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Transporte

En su condición de Ministro de Transporte, intervino dentro del proceso el doctor Andrés Uriel Gallego Henao, quien estima que la expresión acusada del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 debe ser declarada exequible. En sustento de su posición adujo las siguientes razones:

Conforme lo señala el artículo 24 de la Constitución y lo reitera la misma Ley acusada, todo colombiano tienen derecho a circular libremente por el territorio nacional, “pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para la garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público”. El Código de Tránsito Terrestre se inspira en varios principios rectores, que pretenden conseguir los objetivos anteriormente señalados, principios dentro de los cuales se encuentran los de seguridad de los usuarios, y plena identificación.

Dentro de este orden de ideas, el artículo acusado busca que todas las licencias de conducción cuenten con una información básica y unos elementos mínimos de seguridad en su elaboración, que permitan a las autoridades tener certeza absoluta respecto de la identidad de quien los porta e impedir que el documento sea susceptible de ser falsificado, en detrimento de la fe pública, de la seguridad de los usuarios y de la ciudadanía en general, teniéndose en cuenta que la conducción de vehículos automotores ha sido considerada siempre como una actividad riesgosa.

Agrega que en la actualidad, debido a que las licencias de conducción no cuentan con elementos mínimos de seguridad, “existen habilitadas para conducir con apariencia de legalidad, personas que no cumplen con las mínimas condiciones de idoneidad, de responsabilidad y/o que las han obtenido por medios fraudulentos”. Razón esta que hace necesario que el Estado establezca las nuevas condiciones mínimas de las licencias y que

exija que en un término prudencial todo conductor posea “un nuevo documento, acorde con las especificaciones técnicas y de seguridad que impone el siglo XXI”.

Sin embargo, aclara que la necesidad del cambio en las licencias va mucho más allá de la necesidad de prevenir el fraude descrito, pues los nuevos documentos permitirán a las autoridades tener la información necesaria que permita la total identificación del conductor y eventualmente de sus antecedentes como tal.

En cuanto a la presunta vulneración del artículo 209 de la Constitución que devendría del hecho de que el artículo 22 de la Ley se refiere a la vigencia indefinida de las licencias, al paso que el 17 ordena renovarlas, el señor Ministro aclara que la primera norma, posterior por su ubicación a la que fue demandada, se refiere a la vigencia indefinida de las nuevas licencias de conducción “en otras palabras las expedidas con posterioridad a que el Ministerio de Transporte reglamente mediante resolución las nuevas características que deberán contener de conformidad con la ley”. La obligación de renovar, por lo tanto, cobija solamente a las antiguas licencias, esto es, “las expedidas con anterioridad a la nueva reglamentación”.

En lo relativo al costo de la Licencia, “el Ministro es conciente de que el cambio implicará un desembolso para todos los usuarios, que será más que retribuido con las bondades de la nueva licencia, entre las que se encuentra que para el caso de vehículos particulares, su vigencias será indefinida.” Además afirma que “el progreso impone a los ciudadanos unas cargas razonables”.

Por todo lo expuesto solicita declarar la exequibilidad total del artículo 17 de la Ley 769 de 2003, Código Nacional de Tránsito Terrestre”.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

En representación del Ministerio de la referencia intervino dentro del proceso la ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, para defender la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

En relación con el cargo esgrimido por el demandante relativo a la vulneración del principio de buena fe recogido en el artículo 83 de la Constitución, la interviniente afirma que el

mismo carece de fundamento jurídico si se tiene en cuenta el sentido esencial del mencionado precepto superior, el cual no excluye la normatividad que pretenda dar eficacia al principio de seguridad jurídica y proteger los derechos de terceros.

Tampoco estima el Ministerio que el cargo relativo la vulneración del artículo 209 de la Carta deba ser estimado, por cuanto la intención del legislador al señalar requisitos para las licencias de conducción, "es de carácter proteccionista", lo cual excluye que la norma sea contraria a los principios que gobiernan el ejercicio de la función administrativa.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para decidir sobre el contenido normativo demandado, por ausencia de concepto de violación constitucional. En subsidio de esta petición, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 796 de 2002.

A juicio del Ministerio Público, los cargos esgrimidos contra las expresiones acusadas del artículo 17 del Código Nacional de Tránsito Terrestre "no tienen fundamento real ni posible, - ni por vía de interpretación-, en el contenido concreto de la disposición cuya inconstitucionalidad se solicita". Al parecer de la vista fiscal, la orden de renovación de las licencias en ningún momento se fundamenta en la falsedad de las licencias anteriores, sino en la necesidad de adaptarlas a las nuevas condiciones de seguridad que debe contener el formato único nacional de licencias de conducción. También se equivoca el demandante cuando afirma que la norma resulta inmoral, basando su acusación en que la orden de renovación se imparte a una mayoría con fundamento en que una minoría puede falsificar el documento, pues esta acusación, al igual que la anterior, se soporta en la motivación que subjetivamente considera el demandante que dio lugar a la expedición de la norma, "más no en su contenido o posibles interpretaciones razonables que esta pueda tener." Finalmente, el señor Procurador sostiene que el cargo relativo a la vulneración del principio de eficacia de la función administrativa no está presentado de manera razonable y coherente, pues no señala el actor, ni se puede deducir de la demanda, de qué manera la adopción de un formato de licencias de conducción único nacional, que cumpla con determinados requisitos de información y seguridad, pueda vulnerar el mencionado principio. Con base en estas consideraciones el Ministerio Público solicita a la Corte inhibirse para emitir un

pronunciamiento de fondo.

No obstante lo anterior, la vista fiscal estima que si la Corte opta por proferir un fallo de fondo, el mismo debe declarar la exequibilidad del aparte normativo acusado. Para defender esta posición, sostiene que la renovación de las licencias de conducción se impone como consecuencia de la adopción de un formato de licencia de conducción único nacional, que cuenta con ciertas características técnicas de seguridad, y no porque el legislador haya pensado que las licencias de conducción anteriores sean fraudulentas. Además, sostiene que no todas las licencias de conducción deben ser renovadas, “sino exclusivamente aquellas que no tengan los elementos de seguridad que ahora se exigen”, lo cual contribuye a confirmar que la razón de ser de la norma no es la presunción relativa a la falsedad generalizada de las licencias anteriores. Estos argumentos, a su parecer, son suficientes para justificar la constitucionalidad del aparte normativo demandado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. Competencia.

1. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda objeto de revisión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

B. El problema jurídico que plantea la presente demanda; ineptitud sustancial parcial de la misma.

2. Conforme a lo aducido en la demanda, la orden contenida en la parte acusada del artículo 17 de la Ley 769 de 2003, según la cual deben ser renovadas las licencias de conducción que no cuenten con un código de barra bidimensional electrónico, magnético u óptico con datos del registro y un holograma de seguridad, resulta contraria al principio general de buena fe y al de moralidad de la función administrativa, por fundarse en la consideración de que las licencias que carecen de estos requisitos son falsas. Además, dicha orden irrespeta el principio de eficacia de la función pública, pues no se entiende cómo la ley en el artículo 17 acusado ordena la renovación de las licencias de conducción, al paso que el en artículo 22 establece su vigencia indefinida.

A juicio de la vista fiscal, no es cierto que el legislador haya dado la orden de renovación por estimar que las licencias anteriores son falsas, ni esto puede deducirse del tenor literal de la disposición. Por ello la Corte debería inhibirse para proferir un fallo de fondo, o subsidiariamente declarar la exequibilidad del aparte acusado, ya que el cargo se esgrime a partir de una consideración errada. Sin embargo, el señor Ministro de Justicia sostiene que en la actualidad existe un alto porcentaje de licencias obtenidas por medios fraudulentos, afirmación que introduce una duda a cerca de la razón por la cual se profirió la orden de renovación, incertidumbre que impide a la Corte proceder en la forma que sugiere la vista fiscal, esto es proferir un fallo inhibitorio por estimar que es falso que la orden de renovación se haya impartido sobre la base de la falsedad de las licencias vigentes a la expedición de la ley, o de gran parte de las mismas. Así, la Corte debe tratar de indagar cuál fue la intención legislativa subyacente en la norma acusada y, de constatar que ella sí estuvo relacionada con la necesidad de conjurar el fenómeno social de fraude en la expedición de licencias de conducción, estudiar si ello en sí mismo implica una vulneración del principio de buena fe a que se refiere el artículo 83 de la Carta.

3. En cuanto a la acusación esgrimida por presunta vulneración del principio de eficacia de la función administrativa a que se refiere al artículo 209 de la Constitución, la Corte desde ahora acoge el concepto fiscal, en cuanto señala que la acusación no se encuentra debidamente fundamentada. En efecto, al parecer del actor el desconocimiento del aludido principio derivaría del hecho de que el artículo 22 de la Ley 769 de 2002, no acusado, establece que las licencias de conducción para vehículos particulares tendrán una vigencia indefinida, por lo cual encuentra inexplicable e innecesario que en el artículo 17, que parcialmente acusa, se ordene su renovación. Empero, a juicio de la Corte resulta evidente que el artículo 22 se refiere a la vigencia indefinida de las nuevas licencias expedidas de conformidad con la orden de renovación impartida en el artículo 17, las cuales contarán con ciertos dispositivos técnicos de seguridad, y no de las antiguas licencias que son las que esta última norma ordena renovar, justamente por carecer de tales adelantos técnicos. En tal virtud, el cargo de inconstitucionalidad esgrimido en contra del artículo 17 se estructura a partir de un alcance jurídico que el artículo 22 no tiene, y que la interpretación lógica y armónica de las dos normas lleva prima facie a descartar.

Así las cosas, en lo que se refiere a este cargo de inexecutable, la demanda resulta sustancialmente inepta. En efecto, la Corte ha sostenido que cuando la acusación de

inconstitucionalidad se formula sobre la base de un contenido normativo que no es posible deducir de la lectura de una disposición, se presenta una ineptitud sustancial en la formulación del cargo, defecto que conduce al rechazo de la demanda o a un fallo inhibitorio.

La siguiente cita de la jurisprudencia constitucional es ilustrativa de la imposibilidad en que se encuentra el fallador para proferir una sentencia de mérito cuando, por los defectos señalados, el cargo no ha sido correctamente formulado:

“El intérprete -y, por supuesto, ello es aplicable al juez constitucional- no puede hacer decir a las normas lo que no dicen, menos todavía si ello conduce a la declaración de inconstitucionalidad del precepto, pues, guardadas proporciones, ello sería tan grave como condenar a una persona por un delito en el cual no incurrió, debido a una errónea identificación de la conducta real del sujeto con el tipo penal correspondiente.

“Por otra parte, las normas de la ley deben ser interpretadas y aplicadas del modo que mejor convenga a los mandatos constitucionales.”¹

Por lo anterior, el cargo aducido por desconocimiento del principio de eficacia de la función pública a que se refiere el canon 209 de la Constitución, no será estudiado en la presente ocasión.

C. Examen del cargo de inconstitucionalidad esgrimido por violación al principio de buena fe.

4. Según se ha dicho, el demandante estima que el artículo 17 de la Ley 769 de 2002 desconoce el artículo 83 superior relativo al principio general de buena fe, cuando ordena que las licencias de conducción que no cuenten con un código de barra bidimensional electrónico, magnético u óptico con datos del registro y un holograma de seguridad deberán ser renovadas de acuerdo con la programación que expida el Ministerio de Transporte al respecto. Lo anterior por cuanto dicha orden se impartiría con fundamento en la estimación de que las licencias que no cuentan con tales requisitos técnicos son falsas.

Al tratar de descubrir cuál fue la intención que llevó al Congreso a expedir la orden de renovación de las licencias de conducción a fin de que las nuevas cuenten con los requisitos

técnicos señalados, no se encuentra en los antecedentes legislativos de la Ley 769 una referencia expresa a que la necesidad de renovación se motive en la existencia actual de un amplio número de licencias falsas, o presuntamente falsas. En cambio, se hacen breves alusiones a la necesidad de contar con un nuevo registro único nacional de conductores y de infracciones cometidas por los mismos. Al respecto, en la exposición de motivos al proyecto de ley número 001 de 2002 Cámara, se indica lo siguiente: “Se dictan normas para hacer aplicable el registro nacional de conductores, una gran base de datos donde se consigne información sobre todas las licencias expedidas en el país, y sobre los infractores a las norma de tránsito”² En similar sentido, en la exposición de motivos al proyecto de ley 010 de 2000 – Cámara, que fue acumulado con el anterior, se dice que en él “se han propuesto mecanismos para que los infractores no solamente sean castigados, sino para que se corrijan las faltas cometidas, basados en educación y prevención, actualizando los sistemas utilizados por las autoridades competentes para conocer cada infracción.”³ Todo lo anterior indica a la Corte que la intención del legislador fue crear un sistema técnico de registro de conductores y de infracciones que permitiera a las autoridades regular con mayor eficacia el otorgamiento de licencias y hacer efectivo el cumplimiento de las sanciones, para lo cual los requisitos técnicos incorporados en las nuevas licencias, consistentes en “un código de barra bidimensional electrónico, magnético u óptico con datos del registro y un holograma de seguridad”, resultan ser necesarios.

5. Ahora bien, independientemente de lo que revela el estudio de los antecedentes legislativos de la Ley 769 de 2003 en lo referente a los motivos que condujeron a ordenar la renovación de las licencias de conducción que no cuenten con los requisitos técnicos de un código de barra bidimensional electrónico, magnético u óptico con datos del registro y un holograma de seguridad, dentro del expediente la intervención del propio Ministro del Interior señala que el artículo acusado busca que todas las licencias de conducción cuenten con una información básica y unos elementos mínimos de seguridad en su elaboración, que permitan a las autoridades tener certeza absoluta respecto de la identidad de quien los porta e impedir que el documento sea susceptible de ser falsificado. No obstante, agrega que en la actualidad, debido a que las licencias de conducción no cuentan con elementos mínimos de seguridad, “existen habilitadas para conducir con apariencia de legalidad, personas que no cumplen con las mínimas conducciones de idoneidad, de responsabilidad y/o que las han obtenido por medios fraudulentos”, y que esta es la razón por la cual se hace necesario ordenar la renovación de aquellas licencias de conducción que no cuentan con las

especificaciones técnicas de seguridad mencionadas.

Así las cosas, conforme a esta última afirmación del señor Ministro, resulta ser que al demandante le asiste razón cuando afirma que la orden de renovación se expidió con fundamento, entre otras cosas, en la consideración de que las licencias actuales que no cuentan con tales dispositivos de seguridad son falsas o pueden serlo en una alta proporción. Se pregunta entonces la Corte si ello hace que dicha orden de renovación contenida en la parte acusada del artículo 17 de la Ley 769 de 2003 resulte inconstitucional, por desconocimiento de la presunción general de buena fe a que se refiere al artículo 83 superior, y estima que la respuesta a este cuestionamiento debe ser negativa, pues el verdadero alcance de la presunción de buena fe no excluye el que el legislador prevea la posibilidad de que se den ciertos comportamientos contrarios a derecho y adopte medidas para prevenir sus efectos, ni que señale de manera general requisitos para el ejercicio de ciertas actividades. Sobre este particular la Corte ha vertido una jurisprudencia consolidada, parte de la cual pasa a reseñarse:

-En la sentencia C-490 de 2000, al estudiar los artículos 327 y 513 del Código de Procedimiento Civil, referentes a la adopción de medidas cautelares dentro del proceso ejecutivo, acusadas de desconocer la presunción general de buena fe, la Corte dijo:

“La práctica de las medidas cautelares antes de la notificación del auto que las decreta tiene una razón obvia, y es evitar que el demandado, al conocer que un embargo o un secuestro fueron ordenados, pueda intentar insolventarse a fin de eludir el cumplimiento de la sentencia. Por ende, esa regulación persigue un propósito constitucionalmente relevante, como es asegurar la efectividad de la sentencia, sin que pueda aducirse que de esa manera las expresiones acusadas desconocen el principio constitucional de la buena fe, al suponer que el demandado podría intentar sustraerse a las consecuencias de un fallo adverso. En efecto, el principio constitucional de la buena fe no implica que las autoridades deban regular los asuntos suponiendo que las personas se portan siempre bondadosamente y cumplen voluntariamente con todas sus obligaciones pues, como dicen los autores de El Federalista, “si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno”⁴, ni habría necesidad de regulaciones jurídicas, ni de ordenamientos coactivos, pues todas las personas vivirían en perfecta armonía. Los ordenamientos jurídicos existen en gran medida como un reconocimiento de las imperfecciones del ser humano, que hace necesaria la imposición

coactiva de ciertos comportamientos y del cumplimiento de determinadas obligaciones, precisamente porque es razonable pensar que algunas personas estarían dispuestas a no acatar esas pautas normativas. Por ende, mal puede considerarse que desconoce el principio de buena fe la expresión acusada, simplemente porque el legislador establece mecanismos para evitar que el demandado intente insolventarse para eludir una condena en su contra. Esos comportamientos ocurren en la práctica, por lo cual bien puede la ley prevenirlos, sin que por tal razón desconozca la buena fe. Argumentar que ese tipo de reglas atenta contra el principio de buena fe llevaría a concluir que todo el código penal viola la Constitución porque la ley presume que los ciudadanos pueden cometer delitos.”⁵ (Negrillas fuera del original)

- En la Sentencia C- 412 de 2001,⁶ al estudiar la constitucionalidad del artículo 259 del Código de Procedimiento Civil, en el aparte que ordena que en los documentos otorgados en el extranjero que hayan sido autenticados por cónsul o agente diplomático colombiano, la firma del mismo debe ser abonada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, obligación esta última que el demandante consideraba contraria a la presunción general de buena fe, la Corte señaló:

“La Corte Constitucional ha sostenido, con apoyo en el artículo 83 de la Carta, que, en virtud del principio cardinal en éste plasmado, se presume la buena fe de las personas en todas las actuaciones que adelanten ante las autoridades, ya para el cumplimiento de sus deberes o para el ejercicio de sus obligaciones⁷.

“En concordancia con esa regla, el artículo 84 de la Constitución dispone que, cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

“De todo ello se deduce que, mientras en los mandatos superiores en referencia se introduce un claro límite a las autoridades administrativas, judiciales y de control para agregar requisitos no previstos en la ley, ésta goza de expresa autorización constitucional para preverlos, cuando reglamenta de manera general derechos o actividades. Al estipular requisitos el legislador no viola el principio de la buena fe, pues no presume nada en contra de ella; no parte del supuesto de la mala fe del gobernado; simplemente se limita a cumplir su función de salvaguarda del interés general y de ordenamiento mínimo en lo que respecta

al servicio público y al funcionamiento de los entes estatales.” (Negrillas fuera del original)

De otro lado, la jurisprudencia constitucional también ha puesto de presente que el principio a que se refiere el artículo 83 de la Carta no puede ser interpretado aisladamente del resto del texto superior, para darle un alcance absoluto que impida a las autoridades exigir requisitos para el ejercicio de actividades, garantías del cumplimiento de deberes, o pruebas de hechos con relevancia jurídica, cuando tales requisitos, garantías o pruebas se exigen en defensa del interés general. Es este sentido ha dicho:

“Esta Corte ha sido enfática en señalar que, el principio de la buena fe no equivale a una barrera infranqueable que pueda aducirse para impedir la eficaz protección del interés público y de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la integridad del patrimonio público, pues, como también lo ha puesto de presente, la protección del interés general y del bien común, que son también postulados fundamentales en el Estado Social de Derecho, imponen al mencionado principio límites y condicionamientos que son constitucionalmente válidos.

“En efecto, desde su Sentencia T-460 de 1992, de la que fue ponente el H. M. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte puso de presente que, so pretexto de la vigencia de este principio, no puede hacerse nugatorio el deber de sancionar los actos contrarios a la Constitución y a la Ley.

“Dijo entonces la Corporación:

“...

... el mencionado principio también tiene sus límites y condicionamientos, derivados de otro postulado fundamental como es el de la prevalencia del interés común. En modo alguno puede pensarse que el principio de la buena fe se levante como barrera infranqueable que impida a las autoridades el cumplimiento de su función, pues, mientras la ley las faculte para hacerlo, pueden y deben exigir los requisitos en ella indicados para determinados fines...”

6. En el presente caso, el aparte acusado del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 obliga a renovar las licencias de conducción que no cuenten con ciertos requisitos técnicos, y lo hace no sólo por que se haya estimado que en la actualidad un amplio margen de las licencias que

detentan los conductores son falsas, sino también porque el Estado debe asegurarse que quienes conducen automotores sean personas capacitadas para ello, pues en el ejercicio de esta actividad, que tradicionalmente el Derecho ha considerado como “peligrosa”, se ven implicados caros intereses públicos como lo son la protección general de la vida y la integridad física de la ciudadanía expuesta al riesgo correspondiente. Dentro de este contexto, los dispositivos tecnológicos incorporados en las nuevas licencias, que permiten la plena identificación del conductor y el conocimiento de sus antecedentes como tal, constituyen una garantía para las autoridades y para el público en general, de que quienes conducen vehículos automotores son realmente las personas a quienes el Estado ha concedido autorización para ello, por haber verificado su idoneidad para el desempeño de la actividad. Estimar que la presunción general de buena fe impide de manera general la imposición de los nuevos requisitos señalados, que gracias a los avances tecnológicos permiten al Estado ejercer un mejor control sobre la identidad e idoneidad de los conductores, es olvidar que también la Constitución obliga a las autoridades a garantizar de la mejor manera la vida de los ciudadanos y que el interés general prima sobre el particular. Este interés general de regular el derecho de circulación con miras a proteger la seguridad de los ciudadanos, explícito en la Ley 769 de 2002, ya había sido destacado por esta Corporación :

“El legislador adoptó el Código Nacional de Tránsito Terrestre con el fin de regular la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y ciertas vías privadas (Art. 1º Ley 769/02).

“El objetivo central de dicha regulación es el de garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, así como la preservación de un ambiente sano con la protección del uso común del espacio público. En este sentido, es evidente que las normas que lo integran tienen relación directa con los derechos de los terceros y con el interés público, pues éstos son los conceptos que principalmente se ven involucrados en la ecuación vía - persona - vehículo.

“Es claro que si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados: la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal provocaría la accidentalidad

constante de sus elementos y el medio ambiente no resistiría la ausencia de una normatividad que reglamentare la emisión de gases tóxicos por parte de los automotores, para poner sólo los ejemplos más evidentes. Fines tan esenciales al Estado como la prosperidad general y la convivencia pacífica (Art. 2º C.P.) serían irrealizables si no se impusieran normas de conducta claras y precisas para el ejercicio del derecho de circulación.”⁸

Así pues, la satisfacción del interés general implícito en la regulación legal del derecho a la libre circulación, expedida con miras a garantizar la seguridad de los ciudadanos, es fundamento constitucional suficiente para exigir requisitos que, como el que se establece en la norma acusada, pretenden asegurar que quien conduce un vehículo automotor esté realmente capacitado para ello. Por todo lo anterior, la Corte desestima el cargo de inconstitucionalidad relativo al desconocimiento del artículo 83 de la Constitución Política.

7. Un último asunto debe ser examinado por la Corte, y es el relativo a la petición que formula el demandante, quien afirma que se desconoce quién va a asumir los costos de esta renovación de las licencias de conducción, por lo cual estima que, en caso de que la norma acusada llegue a ser declarada exequible, la constitucionalidad debe condicionarse a que sea el Estado quien pague estos costos.

A juicio de la Corte, para acceder a la anterior solicitud sería necesario adelantar un examen de constitucionalidad sobre un contenido normativo que el aparte acusado no tiene, y que es el referente a quién asumirá los costos de la renovación de las licencias, costos que de ser trasladados a los particulares responderían al concepto jurídico de tasa. En efecto las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad.⁹ En este caso, la prestación pecuniaria pretendería remunerar el servicio de expedición de la nueva licencia de conducción.

Si bien el ministro de Transporte, al intervenir personalmente dentro del presente proceso, afirmó que era “conciente de que el cambio implicará un desembolso para todos los usuarios, que será más que retribuido con las bondades de la nueva licencia, entre las que se encuentra que para el caso de vehículos particulares, su vigencia será indefinida”, agregando también al respecto que “el progreso impone a los ciudadanos unas cargas razonables”, lo

cierto es que la norma acusada guarda silencio respecto de la creación legal de la tasa llamada a compensar el costo de renovación de las licencias, y que tampoco se encuentra en el resto de la Ley una disposición que regule la materia. De esta manera, a pesar de lo dicho por el Ministro, actualmente no se encuentra legalmente definido que sean los conductores quienes deban soportar el costo de tal renovación. Obviamente, sin un señalamiento expreso hecho en el texto de una ley, que indique que los costos de expedición de las nuevas licencias serán trasladados total o parcialmente a los conductores, debe entenderse que no serán de su cargo, pues al tenor de lo dispuesto por el artículo 338 superior sólo el Congreso, las asambleas y los concejos pueden decretar tasas, concepto al que, como se dijo, correspondería el pago que los particulares se vieran obligados a hacer para renovar la licencia de conducción a fin de ajustarla a los nuevos requerimientos técnicos.

Cabría empero preguntarse, si el silencio del legislador en cuánto a quién asumirá los costos de la renovación de las licencias de conducción origina una institucionalidad por omisión legislativa que la Corte deba declarar.

La jurisprudencia ha clasificado las omisiones legislativas en absolutas y relativas y ha señalado que un cargo fundado en una omisión absoluta plantea una ausencia total de regulación. En este caso, ha considerado que como la omisión se deriva de la completa inactividad del legislador, “la Corte carece de referente normativo para hacer la confrontación con la Carta”¹⁰, lo que le impide llevar a cabo el examen de constitucionalidad; en efecto, por definición este es un juicio comparativo entre una norma legal y otra constitucional. No existiendo norma legal, faltaría uno de los extremos normativos de comparación. Por ello la jurisprudencia ha dicho que la acción de inconstitucionalidad “si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales”¹¹. Esta es la razón por la cual la Corte no tiene competencia para “conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta”.¹²

La jurisprudencia también ha señalado que las omisiones legislativas se producen en los siguientes casos:

“- Cuando no produce ningún precepto encaminado a ejecutar el deber concreto que le ha impuesto la Constitución;

“- Cuando en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos grupos, perjudicando a otros;

“- Cuando en desarrollo de ese mismo deber, el legislador en forma expresa o tácita, excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto.

“A esta clasificación propuesta cabe agregar otra instancia: cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella. v.gr.: si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa. 13

El primero de los casos anteriores corresponde a la omisión legislativa absoluta. Los demás configuran formas de omisión legislativa relativa, en donde cabe el pronunciamiento de la Corte por cuanto la norma, por incompleta, desconoce el derecho a la igualdad o la garantía del debido proceso o de otro derecho fundamental.

En el presente caso, a juicio de la Corte se está en presencia de una ausencia total de regulación, configurativa de una omisión legislativa absoluta. Simplemente el legislador ha guardado silencio respecto de quién va a asumir los costos de expedición de las nuevas licencias de conducción. Observa también que ningún precepto superior obliga al legislador a señalar en el mismo texto de la ley que impone el deber de renovar las licencias de conducción, quién asumirá los costos correspondientes. No obstante, como se dijo anteriormente, mientras no se defina legalmente que dicho costo será de los conductores, quienes lo asumirán mediante el pago de una tasa, no es posible al Estado hacer el cobro correspondiente.

Además, la Corte quiere hacer ver que al guardar silencio sobre el asunto, el legislador no ha dispensado un trato discriminatorio respecto de ninguna clase de conductores, no ha favorecido a ningún grupo respecto de otro que por ello pueda considerarse perjudicado, ni ha omitido ningún ingrediente normativo que impida a los destinatarios de la norma ejercer

sus derechos fundamentales.

Finalmente, debe destacarse que si bien la Nación y las entidades territoriales están facultadas por las normas superiores para establecer tasas por los servicios que prestan, no están constitucionalmente obligadas a ello, como lo señaló esta Corporación en la Sentencia C-511 de 1999¹⁴ en donde vertió los siguientes conceptos:

“No ofrece duda alguna que la Nación y las entidades territoriales, gozan de la potestad para establecer, a través de sus órganos de representación popular, tasas a cargo de los usuarios por la prestación de servicios públicos, y específicamente los domiciliarios, e inclusive para subsidiar a los usuarios de éstos últimos, (arts. 338 y 368). En consecuencia, es posible no exigir el pago del costo por los servicios que el Estado presta a los usuarios de un servicio público...”¹⁵ (Negritas fuera del original.)

En tal virtud, el vacío legislativo que se presenta no origina un vicio de inconstitucionalidad.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLE la expresión “Las licencias de conducción que no cuenten con estos elementos de seguridad deberán ser renovadas de acuerdo con la programación que expida el Ministerio de Transporte al respecto” contenida en el artículo 17 de la Ley 769 de 2002.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

Magistrada

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General

Aclaración de voto a la Sentencia C-780/03

LICENCIA DE CONDUCCION-Sentencia deja abierta la posibilidad que el legislador pueda ordenar la renovación y cobrársela a los usuarios (Aclaración de voto)

LICENCIA DE CONDUCCIÓN-Posibilidad de cobrar a los usuarios por renovación contraría el principio de la buena fe o el postulado de confianza legítima (Aclaración de voto)

LICENCIA DE CONDUCCION-Mientras se encuentre vigente el particular no está obligado a

renovarla/LICENCIA DE CONDUCCION-Si el Estado obliga a renovarla debe asumir los costos
(Aclaración de voto)

Ref.: Expediente D-4465

Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Muy respetuosamente me permito aclarar mi voto en relación con lo señalado en las páginas 13 y 14 de la sentencia, que establece que “mientras no se defina legalmente que el costo de renovación de la licencia de conducción estará a cargo de los conductores, no es posible al Estado hacer el cobro correspondiente”.

La sentencia deja abierta la posibilidad de que el legislador pueda ordenar la renovación de la licencia y cobrársela a los usuarios.

A mi juicio, esa probabilidad que deja la sentencia contraría el artículo 83 de la Constitución que consagra el principio de la buena fe, o cuando menos el postulado de la confianza legítima. Si un particular obtiene una licencia ajustada a la ley y ésta se encuentra vigente, no está obligado a renovarla hasta tanto no venza su vigencia. Si el Estado declara caduca esa licencia u obliga a renovarla, debe asumir los costos de la renovación y no puede dejar sin efecto la anterior u obligar a renovarla y gravar al particular con su pago.

El problema del costo de renovación de licencias, permisos o autorizaciones, no es indiferente para el usuario y si el Estado obliga a renovarla antes de su vencimiento debe asumir los costos de renovación y no gravar al particular, pues de hacerlo, viola el artículo 83 de la Constitución y el postulado de la confianza legítima.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Sentencia C-371 de 1994. M.P José Gregorio Hernández Galindo

2 Gustavo López Cotes. Exposición de motivos al proyecto de Ley 001 de 2000 Cámara. Gaceta del congreso Número 289 de 2000, Pág. 19.

3 Varios autores. Exposición de motivos al proyecto de ley 010 de 2000 Cámara, Gaceta del Congreso Número 301 del martes 1º de agosto de 2000, Pág., 20.

4 Madison, Hamilton y Jay. El Federalista, No LI

5 M.P Alejandro Martínez Caballero.

6 M.P Jaime Córdoba Triviño

7 Ver sentencias C-540 del 23 de noviembre de 1995, C-023 del 11 de febrero de 1998 (M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía) y C-963 del 1 de diciembre de 1999 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

8 Sentencia C-355 de 2003, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 Cf., entre otras, la Sentencia C- 1179 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

10 Sentencia C-528 de 2003.

11 Sentencia C-543 de 1996. Cfr. también, las Sentencias C-073 de 1996 y C-540 de 1997.

12 Ibídem

13 Sentencia C-543 de 1996, M.P Carlos Gaviria Díaz.

14 M.P Antonio Barrera Carbonell.

15 En esa oportunidad se estudiaba la constitucionalidad de la norma que permitía que el Registrador Nacional del Estado Civil periódicamente señalara el valor de las renovaciones de las cédulas de ciudadanía. La Corte estimó que era inconstitucional que ese costo se podía trasladara al ciudadano.