

NOTA DE RELATORIA: Mediante auto 031 del 20 de febrero del 2013, se subsanó un error involuntario cometido en esta sentencia, referido a la omisión de la impresión de un folio, que si bien no cambiaba el fondo de la decisión constituía una inconsistencia formal que fue resuelta ordenándose nuevamente la notificación, comunicación, publicación e inserción en la Gaceta de la Corte.

Sentencia C-969/12

LICENCIA DE CONDUCCION-Exigencia de paz y salvo por concepto de multas por infracciones de tránsito para su expedición y renovación

PAZ Y SALVO POR INFRACCIONES DE TRANSITO PARA SUSTITUIR, RENOVAR Y RECATEGORIZAR LA LICENCIA DE CONDUCCION-Exigencia no constituye una vulneración del derecho al trabajo

No vulnera el derecho al trabajo, el conjunto de medidas encaminadas a impedir los trámites de renovación, sustitución y recategorización de la licencia de conducción, para aquellas personas que no se encuentran a paz y salvo por concepto de multas por infracciones de tránsito, debidamente ejecutoriadas. No se debe perder de vista que el legislador concedió un plazo de 48 meses a partir de la promulgación de la Ley para hacer exigible la sustitución de la licencia, contempló plazos en términos de años para hacer exigible la renovación del referido documento. Igualmente, existen en el ordenamiento formas de acuerdo y facilidades de pago, las cuales, no implican un desembolso total e inmediato de las sumas adeudadas a la Administración por concepto de multas, causadas por infracciones de tránsito. Todo lo anterior, permite al afectado que cumple su actividad laboral en la conducción, tomar provisiones para evitar futuras dificultades y acudir a formas que le hagan más viable la satisfacción de sus obligaciones económicas derivadas de la trasgresión de las normas de tránsito. La Corte Constitucional considera que, no existe un derecho a quebrantar el ordenamiento de tránsito, abstenerse de cancelar las multas y continuar desempeñando una actividad peligrosa con una licencia amparada por la legalidad.

COSA JUZGADA FORMAL Y MATERIAL-Jurisprudencia constitucional/COSA JUZGADA MATERIAL-Concepto/COSA JUZGADA MATERIAL-Formas

NORMAS DEMANDADAS QUE AL MOMENTO DEL FALLO HAN SIDO MODIFICADAS-Juicio de constitucionalidad

DERECHO HUMANO Y FUNDAMENTAL AL TRABAJO-Jurisprudencia constitucional/DERECHO AL TRABAJO-Doble condición

DERECHO AL TRABAJO-Derecho y deber/DERECHO AL TRABAJO-Principios mínimos fundamentales

La jurisprudencia de esta Corte ha destacado en innumerables ocasiones la trascendencia del derecho al trabajo y su doble faceta de derecho y deber, tal es el caso de la Sentencia C-055 de 1999: "La Constitución del 91 introdujo una gran transformación en la concepción del trabajo al catalogarlo como un derecho y un deber de toda persona, que goza en sus distintas modalidades de la especial protección del Estado (art. 25 CP.). ..el constituyente

consagró una serie de “principios mínimos fundamentales” que configuran el “suelo axiológico” de los valores materiales expresados en la Constitución alrededor de la actividad productiva del hombre, a los cuales tiene que sujetarse el Congreso en su actividad legislativa al igual que el aplicador o intérprete de las disposiciones de ese orden y la sociedad en general. Tales principios son los que se enuncian a continuación: i) “- Igualdad de oportunidades para los trabajadores; ii) Remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; iii) Estabilidad en el empleo; iv) Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; v) Facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles ;vi) Situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; vii) Primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; viii) Garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; ix) Protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. x) Igualmente, se establece que “ El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”, que “Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”, y que “La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.” Estos principios son postulados fundamentales que dan vida al libre desempeño de la actividad personal en condiciones dignas y justa, y guardan íntima relación con el funcionamiento mismo del Estado. En efecto, “cuando el constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente de la nueva legalidad”.

DERECHO AL TRABAJO-No tiene carácter absoluto

Es indudable que el derecho al trabajo se encuentra asociado con la garantía que permite a los ciudadanos acceder al ejercicio de funciones públicas; sin embargo, como se ha expuesto, el derecho al trabajo mediante la vinculación laboral con el Estado no es absoluto, sino que se encuentra relativizado por las condiciones y requisitos que el legislador puede imponer legítimamente para proteger principios constitucionalmente válidos, como los de prevalencia del interés general, moralidad, transparencia, eficacia y eficiencia administrativa.

DERECHO AL TRABAJO-Intimamente ligado con la libertad de elección de profesión u oficio

DERECHO AL TRABAJO-Puede ser sometido a restricciones en aras de permitir su ejercicio pacífico y compatible con los derechos ajenos

NORMAS DE TRANSITO-Facultad de regulación legislativa/**TRANSITO AUTOMOTOR**-Regulación por el legislador

RECAUDO POR CONCEPTO DE MULTAS Y SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRANSITO-Destinación

La sentencia C- 799 de 2003 de la Corte es clara en este sentido y precisa en relación con los mecanismos de cobro de las multas, que éstos a más de pretender la efectividad de la

sanción, persiguen los mismos fines que informan la justificación de la multa. Un elemento indicador de las finalidades de la sanción en estudio es la destinación de su recaudo, la cual se observa en el artículo 160 del Código Nacional de Tránsito, que en lo pertinente, a la letra dice: “160. Destinación. De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial...”. Como se puede apreciar, bienes como la seguridad vial, la planificación del tránsito, la educación en esa materia no merecen reparo constitucional, y hallan asidero, en la prevalencia del interés general consagrada en el artículo 1 de la Constitución Política, los deberes protección de las autoridades a todas las personas estipulados en el artículo 2 de la Carta y la finalidad estatal de brindar bienestar general contemplada en el artículo 366 superior. En conclusión, las finalidades específicas de la sanción no encuentran reparo constitucional.

CONDUCCION DE VEHICULOS-Actividad peligrosa que explica la intervención del legislador

El tránsito automotor es una actividad que es trascendental en las sociedades contemporáneas pues juega un papel muy importante en el desarrollo social y económico...tal actividad implica también riesgos importantes y por lo tanto puede ser regulada por el legislador para asegurar el cumplimiento del deber que tienen las autoridades de la República de proteger a todas las personas, en su vida, honra, bienes, y derechos y libertades, y de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

EXIGENCIA DE PAZ Y SALVO POR INFRACCIONES DE TRANSITO PARA SUSTITUIR, RENOVAR Y RECATEGORIZAR LA LICENCIA DE CONDUCCION-No supone el pago inmediato que implique de manera abrupta e irrazonable, la satisfacción de obligaciones para con la administración y el sacrificio de los recursos destinados al mínimo vital de los conductores infractores

SISTEMA RUNT-Validación

LEGISLADOR-Puede establecer mecanismos de recaudo de multas, diferentes al cobro por vía de jurisdicción coactiva

El legislador puede establecer mecanismos de recaudo de las multas, diferentes al cobro por vía de jurisdicción coactiva. Y se explicitaron antes las finalidades que inspiran al principio democrático, las cuales, en este caso, prevalecen sobre el derecho a tramitar la sustitución o recategorización de la licencia por parte de un infractor moroso.

Referencia: expediente D-9101

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 4º (parcial) de la Ley 1383 de 2010 “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”, y de los artículos 197 (parcial) y 198 (parcial) 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”

Actor:

Julián Arturo Polo Echeverri

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintiuno (21) de Noviembre de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Julián Arturo Polo Echeverri demandó el párrafo primero (parcial) del artículo 4º de la Ley 1383 de 2010 “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”, el inciso cuarto (parcial) del artículo 197 y el inciso tercero (parcial) del artículo 198 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”, al considerar que dichas disposiciones contravienen lo dispuesto en los artículos, 13, 25 y 29 de la Constitución Política.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el trece (13) de junio de dos mil doce (2012), informó al Magistrado Ponente que el anterior proveído fue notificado por medio del estado número 083 de 6 de junio del año en curso, así mismo, indicó que durante el término otorgado, el demandante no presentó escrito de subsanación.

Por Auto del veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012), el Magistrado Sustanciador, rechazó los cargos formulados contra los preceptos demandados, por la presunta vulneración a los derechos a la igualdad y el debido proceso. Igualmente, dispuso fijar en lista la demanda y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia.

En la misma providencia, ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro de Transporte, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Presidente del Colegio de Abogados Especializados en Derecho del Trabajo y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Pontificia Javeriana, Atlántico y Libre, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso impugnando o defendiendo la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de las demandas de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda presentada.

II. LOS TEXTOS DEMANDADOS

A continuación se transcriben las disposiciones acusadas y se subrayan los apartes demandados.

LEY 1383 DE 2010

(Marzo 16)

Diario Oficial No. 47.653 de 16 de marzo de 2010

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 4º. El artículo 17 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

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 correspondiente.

Las nuevas licencias de conducción contendrán, como mínimo, los siguientes datos: Nombre completo del conductor, número del documento de identificación, huella, tipo de sangre, fecha de nacimiento, categoría de licencia, restricciones, fecha de expedición y organismo que la expidió.

Dentro de las características técnicas que contendrán las licencias de conducción se incluirán, entre otros, un código de barra bidimensional u otro dispositivo electrónico, magnético u óptico con los datos del registro que permita la lectura y actualización de estos.

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

PARÁGRAFO 1º. Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte, deberá sustituirla en un término de cuarenta y ocho (48) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006. Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito y el certificado indicado en el artículo 19 del presente Código.

PARÁGRAFO 2º. Para garantizar la gratuidad del cambio de licencias se autoriza a los organismos de tránsito descontar, por una sola vez, una suma igual a 1 salario mínimo, legal

diario vigente (smdv), por cada licencia expedida, de los recursos que obligatoriamente debe transferir al Ministerio de Transporte por concepto de especies venales.

DECRETO 19 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 197. VIGENCIA DE LA LICENCIA DE CONDUCCIÓN. El artículo 22 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 6 de la Ley 1383 de 2010 quedará así:

“Artículo 22. Vigencia de la Licencia de Conducción. Las licencias de conducción para vehículos de servicio particular tendrán una vigencia de diez (10) años para conductores menores de sesenta (60) años de edad, de cinco (5) años para personas entre sesenta (60) años y ochenta (80) años, y de un (1) año para mayores de ochenta (80) años de edad.

Las licencias de conducción se renovarán presentando un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz, y previa validación en el sistema RUNT que la persona se encuentra al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas.”

ARTÍCULO 198. RENOVACIÓN DE LICENCIAS. El artículo 23 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

“Artículo 23. Renovación de Licencias. La renovación se solicitará ante cualquier organismo de tránsito o entidad pública o privada autorizada para ello y su trámite no podrá durar más de 24 horas una vez aceptada la documentación.

No se renovará o recategorizará la licencia de conducción mientras subsista una sanción contra su tenencia o si el titular de la misma no se encuentre a paz y salvo por concepto de multas por infracciones de tránsito, debidamente ejecutoriadas.

Para los trámites de tránsito que lo requieran, se entenderá que la persona se encuentra a paz y salvo cuando ésta no posea infracciones de tránsito o cuando se haya cumplido alguna de las siguientes condiciones:

1. Cuando haya cumplido con la sanción impuesta;
2. Cuando hayan transcurrido tres (3) años desde la ocurrencia del hecho que generó la imposición de la sanción, sin que la autoridad de tránsito haya notificado el mandamiento de pago;

3. Cuando habiendo realizado convenio o acuerdo para el pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, la persona se encuentra al día en los pagos pactados en el convenio para la fecha de solicitud del trámite respectivo.”

(...)

III. LA DEMANDA

Como la demanda fue admitida en relación con los cargos por vulneración al derecho al trabajo contenido en el artículo 25 de la Carta, la reseña de esta y las intervenciones, se contraerán solamente a este aspecto.

El demandante estima que las disposiciones objeto de censura constitucional, contenidas en la Ley 1383 de 2010 “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones” y en el Decreto 19 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, contravienen lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

En relación con el artículo 4 de la Ley 1383 de 2010, actual artículo 17 del Código Nacional de Tránsito, manifiesta que la expedición de una licencia de conducción a un administrado dentro del sistema de transporte, es el resultado de la verificación por parte de las escuelas autorizadas de sus aptitudes físicas y técnicas en la conducción, es por ello, que la renovación de dicha licencia en cumplimiento de una nueva disposición legal que varía las condiciones técnicas o porque aquella haya expirado, no puede convertirse en un mecanismo de presión para el pago de las multas impuestas a infractores de tránsito. La exigencia de un paz y salvo por infracciones de tránsito para lograr la obtención de la licencia, como dispone el texto acusado, la desnaturaliza pues torna en imposible el acceso a aquélla.

Seguidamente, indica que la actividad del transporte constituye en nuestra sociedad un “gran porcentaje de fuentes de trabajo”, sin embargo, dicha actividad se pone en riesgo al punto de comportar la pérdida del empleo para quien no logra renovar la licencia que le permite acceder al trabajo que venía desempeñando. Agrega que aportar el paz y salvo implica, la mayoría de las veces, tener que cancelar las multas e impone cargas excesivas para los administrados, en este caso, pues obliga a muchos conductores que devengan un salario mínimo a afectar sus condiciones de vida para poder conservar su trabajo.

Cuestiona igualmente que sea la ausencia de capacidad económica para cancelar las multas la que se constituya en obstáculo para la consecución de la licencia, asunto no relacionado con las aptitudes físicas, técnicas y mentales exigibles para el manejo de automotores.

Cita in extenso un apartado de la sentencia C-799 de 20032, que se transcribe:

“6. En este punto, al hacer el examen de proporcionalidad la Corte encuentra que se presenta un exceso en las atribuciones que la norma examinada concede a las autoridades

con miras a realizar la fuerza coactiva de las normas de tránsito y a sancionar su incumplimiento, desproporción que se manifiesta en que, con base en tales atribuciones, es posible restringir derechos fundamentales hasta llegar al desconocimiento de los mismos en ciertos casos, con el objetivo de lograr el pago de la sanción pecuniaria impuesta. En efecto, este exceso se revela en lo siguiente:

a. En que la retención de la licencia de conducción o la inmovilización del vehículo con el que se cometió la infracción son medidas administrativas que conllevan una restricción fuerte de la libertad de circulación, y que en ciertos casos pueden implicar también una limitación del derecho al trabajo, limitaciones estas que sólo pueden ser evitadas pagando inmediatamente la multa impuesta. Empero, como se vio, en ocasiones las multas alcanzan cuantías que equivalen a un salario mínimo mensual legal vigente, lo que hace fácil presumir que para la población cuyo ingreso mensual es éste, o se acerca a éste, su pago sólo puede lograrse a costa del sacrificio del mínimo vital de subsistencia. Así, lo que en definitiva tolera en ciertos casos el aparte normativo acusado es la afectación o amenaza de afectación del núcleo esencial de ciertos derechos fundamentales implicados en la percepción del salario mínimo, a fin de lograr el pago inmediato de la multa y el respeto a las normas de tránsito.

Evidentemente, no todos los conductores perciben ingresos mensuales equivalentes tan solo al salario mínimo y su capacidad de pago les permite pagar inmediatamente las multas impuestas por infracciones de tránsito sin afectación de su mínimo vital de subsistencia. Pero el aparte normativo acusado tiene un alcance general sobre toda la población de conductores, dentro de la cual una amplia proporción deriva su sustento de ingresos equivalentes o cercanos a la suma fijada como salario mínimo mensual legal. Este grupo de conductores se ve ante la siguiente disyuntiva: o pagar inmediatamente la multa con afectación de su mínimo vital de subsistencia, o verse expuesto a la limitación indefinida de su libertad de circulación y, en ciertos casos, privado de su elemento de trabajo.

La desproporción de las atribuciones administrativas para retener la licencia de conducción o inmovilizar el vehículo de los infractores de tránsito que se hallen en mora de cancelar la sanción de multa deviene del desconocimiento del legislador a cerca de la realidad socioeconómica de un grupo importante de conductores. Esta realidad hace que no todas las personas que conducen vehículos por las vías públicas estén en igualdad de condiciones frente al pago inmediato de obligaciones pecuniarias como las multas a que se refiere el Código Nacional de Tránsito Terrestre.[10] Dado que la cláusula social de Derecho del Estado obliga a todas las autoridades a hacer concretas las condiciones que permitan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y el respeto de la dignidad humana, no puede el legislador soslayar la situación de penuria económica y debilidad manifiesta por la que atraviesa un sector de la población, imponiendo a su cargo sanciones pecuniarias que no está en posibilidad de atender inmediatamente.”.

Concluye que la exigencia del paz y salvo puede afectar el mínimo vital y el derecho al trabajo de un grupo de personas que en su mayoría sólo alcanzan a sufragar sus mínimas condiciones de subsistencia y, permite que, quienes tienen como fuente de trabajo la conducción de automotores y están en situación de escasez de recursos económicos, queden “sin su ‘elemento de trabajo’ la licencia de conducción”.

En relación con los artículos 197 y 198 acusados, expone los mismos argumentos de censura, ya referidos, y que en su sentir, tornarían la llegada del término de vigencia o expiración de la licencia en nocivo para los afectados.

De conformidad con lo expuesto, el ciudadano Julián Arturo Polo Echeverri solicitó a este Tribunal la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas.

IV. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista, y en cumplimiento de lo ordenado en auto de 28 de junio de 2012, la Secretaria General de ésta Corporación informó que de acuerdo a las comunicaciones libradas se recibieron los siguientes escritos de intervención:

1. Ministerio de Transporte

Mediante apoderada, el Ministerio de Transporte, intervino oportunamente solicitando la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, al advertir que aquéllas tienen como finalidad contrarrestar los altos índices de accidentalidad registrados en el país con el ejercicio de la conducción de vehículos considerada como actividad peligrosa.

Indicó, además, que la obligación consagrada en los apartes demandados no vulnera el derecho fundamental al trabajo de los conductores, pues la renovación de la licencia se exige cada tres años y la sanción solo afecta la validez del documento transcurrido el término anotado; de tal modo que los sancionados conservan su patente y cuentan con tiempo para ahorrar la suma a cancelar.

Alude a lo reglado en el numeral 3 del artículo 198 del Decreto 019 de 2012 según el cual “...se entenderá que la persona se encuentra a paz y salvo...cuando habiendo realizado convenio o acuerdo para el pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, la persona se encuentra al día en los pagos pactados en el convenio para la fecha de solicitud del trámite respectivo.”, afirmando que el “espíritu de este enciso(sic)” es que “...el infractor tenga la posibilidad de continuar trabajando”

Refiere, transcribiendo in extenso, que la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 017 de 20043, al estudiar una demanda contra el artículo 23 del Código Nacional de Tránsito, según el cual “No se renovará la licencia de conducción mientras subsista una sanción contra su tenencia o el titular de la misma figure como deudor al pago de infracciones debidamente ejecutoriadas”, señaló:

5.4. Tampoco se observa que la medida sea desproporcionada. Esto por dos razones:

Segundo, la medida es necesaria. Como se observó en el apartado 5.1, el instrumento analizado está dirigido a que los conductores de vehículos de servicio público no puedan incurrir en nuevas infracciones cuando no han pagado las obligaciones adquiridas por multas impuestas en el pasado. La Corte considera que no existen mecanismos menos onerosos en términos de la limitación de los derechos de los conductores que cumplan de manera igualmente efectiva con dicho objetivo, pues las demás medidas coactivas de recaudo no están dirigidas específicamente a dicha finalidad. Obsérvese por ejemplo, que los deudores de multas contra quienes se dirige un proceso de ejecución coactiva pueden continuar

conduciendo independientemente de las obligaciones que hayan dejado de pagar. Así, las normas relativas a la ejecución coactiva de los deudores de multas de tránsito no están dirigidas y no cumplen la función preventiva de impedir que los conductores de servicio público que desconocen la imposición de sanciones en su contra puedan continuar ejerciendo sus actividades colocando en riesgo la integridad o la vida de pasajeros o de terceros...”

Adicionalmente, el trámite de los procesos de ejecución coactiva impone ciertos gastos a la administración cuyo desembolso no se justifica en todas las situaciones. Sería irrazonable exigir que la administración inicie procesos ejecutivos para recaudar cada deuda por concepto de una multa, así la mayoría de infracciones representen valores menores que el gasto en el que se incurre al adelantar el proceso. En este orden de ideas, la utilización de la ejecución coactiva se justifica financieramente en los casos en los cuales el conductor es deudor de varias multas. Esto hace necesario que existan mecanismos que incentiven de manera generalizada el pago de multas y que propendan por (sic) la efectividad de las sanciones, sin que sea necesario acudir a procesos ejecutivos para cada caso particular y por cada multa aisladamente considerada.

5.4....la luz de las finalidades perseguidas por la norma acusada, se justifica la limitación razonable y proporcionada de los derechos invocados... La Constitución no reconoce un derecho a violar las normas de tránsito, abstenerse de pagar las multas y obtener la renovación de la licencia de conducción. La expresión demandada será declarada exequible, por los cargos analizados.”

2. Colegio de Abogados del Trabajo de Colombia

El Colegio de Abogados del Trabajo de Colombia intervino, mediante apoderado, quien solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los segmentos censurados, manifestando que el actor invocó la Sentencia C-799 de 2003 de manera conveniente en favor de su pretensión. Cita otros apartes, en los cuales refiere que el legislador no está imposibilitado para consagrar medidas coactivas tendientes al logro del pago de las multas, empero, tales mecanismos deben respetar parámetros de proporcionalidad.

Concluye que el paz y salvo es un requisito exigible a todos los ciudadanos infractores y no infractores interesados en obtener permisos para actividades de alto riesgo, como lo es el conducir.

3. Departamento Administrativo de la Función Pública

Mediante apoderada, el Departamento Administrativo de la Función Pública, intervino oportunamente en el trámite de la acción un escrito en el que solicitó que se declaren exequibles las disposiciones acusadas, lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

La sanción deviene de la culpa del infractor y no de una imposición arbitraria, ilegítima o desproporcionada.

La Corte Constitucional en Sentencia C-089 de 2011 señaló que el transporte terrestre es una actividad que requiere regulación:

“... Su ejercicio arriesga derechos fundamentales de los ciudadanos a la vida, la integridad y la seguridad, por el peligro que entraña la movilización a través de vehículos - velocidad de la movilización y contundencia de los mismos -. También impacta en derechos colectivos como el medio ambiente y el uso del espacio público (vgr. vías, calles, bahías, publicidad exterior, contaminación del aire, etc.). Como consecuencia de ello, es objeto de una fuerte regulación por el Legislador, al punto tal de que la Corte ha reconocido que es “legítima una amplia intervención policiva del Estado [en estas materias], con el fin de garantizar el orden, y proteger los derechos” de los ciudadanos.

Así pues, indica que la conducción de vehículos automotores terrestres constituye una actividad de riesgo y, como tal, el legislador tiene la facultad y la obligación de establecer los mecanismos necesarios para que aquélla se desarrolle bajo condiciones de seguridad. En relación con la mentada facultad del legislador recuerda apartados de las Sentencias C-799 de 2003 y C-885 de 2010.

Entonces, todo aquel que decida conducir un vehículo, bien como forma de trabajo o únicamente como medio de transporte, está en la obligación de cumplir con las exigencias establecidas por el legislador para el ejercicio de dicha actividad, pues mal haría el Estado en premiar o excusar a los conductores infractores aplazándoles el pago de las multas o permitiéndoles la posibilidad de continuar violando las normas de tránsito, pues ello daría lugar a la reincidencia y al incumplimiento de la ley y los reglamentos, a la espera de que prescriban tales sanciones.

En ese orden de ideas, considera que el exigir a los conductores, el paz y salvo por infracciones de tránsito, para poder renovar su licencia, es un requisito constitucionalmente razonable y no estima lógico renovar licencias sin la satisfacción de sanciones que las acciones u omisiones de los transgresores han generado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en el solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la expresiones demandadas.

En efecto, para la Vista Fiscal la actividad de conducir comporta riesgos, la negligencia o descuido en esta tarea pueden llevar a una infracción en la que la multa es apenas una consecuencia. Así pues, “En materia de tránsito las sanciones no tienen un propósito económico...Por el contrario, su propósito es preventivo, tuitivo y formativo, valga decir, busca garantizar que las personas cumplan con las normas de tránsito. La multa cumple una importante función pedagógica y preventiva para los conductores y contribuye a mitigar el riesgo que es propio de la actividad de conducir”.

En ese orden de ideas, advierte el Ministerio Público que el reclamo del actor se contrae a advertir la afectación del derecho al trabajo cuando la cuantía de las multas y la imposibilidad de pagarlas implican las consecuencias estipuladas en las disposiciones acusadas, observando al respecto que “ el pretender que un conductor descuidado y negligente pueda sustituir, renovar o reclasificar su licencia de conducción, sin que su comportamiento sea relevante y sin cumplir con las sanciones impuestas, con el argumento

de que de esta actividad depende su sustento, equivale a justificar con el derecho al trabajo, un trabajo realizado de manera irregular y peligrosa y, por tanto, a incrementar el riesgo del propio conductor, de sus pasajeros y de las demás personas que transitan por las vías públicas. Las sanciones no pueden quedarse en el papel, ya que de hacerlo se las priva de su sentido preventivo, tuitivo y formativo”.

Aclara la Procuraduría que se equivoca el actor cuando estima que el pago total de las multas es la única forma de ponerse al día y recuerda el contenido del artículo 198 del Decreto 19 de 2012 en los siguientes términos

“...se entenderá que una persona se encuentra a paz y salvo: cuando no posea infracciones de tránsito; cuando haya cumplido con la sanción impuesta; cuando hayan transcurrido 3 años desde la ocurrencia del hecho que genera la sanción, sin que se haya notificado el mandamiento de pago; y cuando habiendo convenio o acuerdo de pago, la persona esté al día en los pagos pactados”.

Concluye, consecuentemente, que entre las varias maneras de estar a paz y salvo se destaca la posibilidad de celebrar acuerdos de pago, la cual le resta fuerza al argumento sobre la escasa capacidad de pago, ésta puede ser insuficiente pero no nula. Finalmente, recuerda las posibilidades de disminuir el importe de las multas por vía de los cursos impartidos por las autoridades de tránsito.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

1. El alcance de la demanda y el problema jurídico

2.1 Se trata de evaluar la constitucionalidad de los enunciados contenidos en varios preceptos del Código Nacional de Tránsito así:

a. Artículo 4 de la Ley 1383 de 2010 que reza:

El artículo 17 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 17. Otorgamiento...PARÁGRAFO 1. Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte, deberá sustituirla en un término de cuarenta y ocho (48) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006. Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito y el certificado indicado en el artículo 19 del presente Código. (se subraya lo demandado)

Este mandato fue modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011 cuyo tenor literal es como sigue:

ARTÍCULO 244. LICENCIAS DE CONDUCCIÓN. El párrafo 1o del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 4o de la Ley 1383 de 2010, quedará así:

“Párrafo 1o. Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente Artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte, deberá sustituirla en un término de cuarenta y ocho (48) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006. Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito. Por razones de seguridad vial, las personas que tengan licencias con más de 5 años de expedición, deberán realizarse los respectivos exámenes médicos”.

Si bien es cierto, ni el accionante, ni los intervinientes hacen mención alguna del cambio legislativo anotado, es deber de la Corte considerar lo ocurrido.

b. Inciso cuarto (parcial) del artículo 197 del Decreto Ley 019 de 2012 que dice:

Las licencias de conducción se renovarán presentando un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz, y previa validación en el sistema RUNT que la persona se encuentra al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas.” (se subraya lo demandado)

c. Inciso tercero (parcial) del artículo 198 del Decreto Ley 019 de 2012 el cual manda:

No se renovará o recategorizará la licencia de conducción mientras subsista una sanción contra su tenencia o si el titular de la misma no se encuentre a paz y salvo por concepto de multas por infracciones de tránsito, debidamente ejecutoriadas. (se subraya lo demandado)

2.2 Además de la modificación al precepto arriba transcrito como cuestión previa adicional importante a las consideraciones de fondo, la Corte advierte la presencia de dos decisiones que han involucrado contenidos normativos similares a los demandados, debiendo absolverse cualquier inquietud en relación con una eventual Cosa Juzgada.

2.3 Tal como se advirtió en los antecedentes de los diversos cargos señalados por el actor, finalmente se admitieron las acusaciones por violación al derecho al trabajo. El actor estimó que los preceptos demandados quebrantan el contenido del artículo 25 de la Carta Política al exigir el paz y salvo por pago de multas para sustituir, renovar o recategorizar la licencia de conducción. En su entender, tal requisito implica un pago que puede resultar irrealizable para las personas de menores ingresos y con bajos recursos, conduciendo a la postre a la imposibilidad de obtener una licencia apta para conducir.

La carencia del documento en opinión del actor, lesiona el derecho al trabajo de las personas que devengan su sustento de la actividad de conducir, quienes no podrían desempeñar el oficio de choferes si les falta la licencia anotada.

2.4 Todos los intervinientes coincidieron en solicitar la declaratoria de exequibilidad de los

enunciados censurados por el actor. Estiman que no se da la vulneración del derecho al trabajo y que el legislador puede exigir el paz y salvo de pagos de multas para sustituir, renovar y recategorizar la licencia de conducción. Consideran, en términos generales, que existen diversas formas de cancelar las multas adeudadas, no siendo admisible una afectación del mínimo vital.

2.5 Atendiendo los presupuestos anotados, estima esta Corporación que el problema jurídico se puede expresar en los siguientes términos ¿vulnera el derecho al trabajo la exigencia de presentación del paz y salvo por infracciones de tránsito para sustituir, renovar y recategorizar la licencia de conducción?

2.6 Con la finalidad de resolver el problema jurídico planteado y observando la jurisprudencia sentada por esta Corte se considerarán sucintamente los siguientes asuntos: la Cosa Juzgada material (i), el Control de Constitucionalidad frente a disposiciones modificadas con posterioridad a la expedición de la disposición acusada (ii), la condición jurídica del derecho al trabajo (iii), la potestad de configuración del legislador en materia de regulación del tránsito (iv) y, finalmente, se evaluarán las medidas cuestionadas por el actor (v).

1. La cosa juzgada material

3.1 Generalidades de la Cosa Juzgada material

3.1.1 Las decisiones proferidas por la Corte Constitucional como guardián de la integridad de la Constitución hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 243 de la Carta y 22 del Decreto 2067 de 1991.4

3.1.2 El instituto de la Cosa Juzgada ha sido objeto de no pocos pronunciamientos en la Corte, definiéndosele como “una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas.” 5. La finalidad de esta categoría procesal es lograr la seguridad jurídica, la firmeza de lo decidido y el carácter vinculante de los mandatos contenidos en el fallo.

3.1.3 Con todo, la Cosa Juzgada en razón de sus efectos, presenta matices que esta Corporación ha precisado con detalle. Importante para el caso aquí estudiado es recordar la distinción entre la Cosa Juzgada formal y la Cosa Juzgada material. Sobre el punto se ha dicho en la jurisprudencia que hay Cosa Juzgada formal “cuando se predica del mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior de la Corte”; y hay Cosa Juzgada material “cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido sustancial es igual”, entre otras decisiones pueden revisarse la C-744 de 2001, la C-310 de 2002 y la C-039 de 2003.

3.1.4 A su vez, respecto de la Cosa Juzgada material se ha precisado que se presenta cuando el enunciado acusado reproduce el mismo sentido normativo de otro precepto juzgado por la Corte. Se ha advertido que:

“Esta identidad normativa debe apreciarse desde el punto de vista de la redacción de las disposiciones demandadas, como desde el punto de vista del contexto dentro del cual ellas se ubican, de tal forma que si la redacción es diversa, pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que existe identidad.⁶ Por el contrario, pese a que el texto sea el mismo, si el contexto normativo en el que se reproduce es diferente, no cabe hablar de cosa juzgada material.⁷”.

3.1.5 La Cosa Juzgada material presenta dos formas, una de ellas ha sido denominada por la jurisprudencia como cosa juzgada material en sentido estricto y se predica cuando:

“existe un pronunciamiento previo declarando la inexecutableidad, por razones de fondo, de un contenido normativo que es reproducido en la disposición que es nuevamente acusada. La identidad del contenido acusado deberá ser deducida tanto de la redacción del precepto como del contexto normativo en el que se expidió. La estructuración de la cosa juzgada en este evento está condicionada, además, a que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en que se sustentó la declaratoria previa de inexecutableidad”.⁸

3.1.6 La Cosa Juzgada material en sentido amplio, ha dicho la jurisprudencia, se presenta cuando:

“existe un pronunciamiento previo declarando la executableidad de la norma demandada cuyo contenido normativo es igual al actualmente atacado. Cuando ello sucede, ha indicado la jurisprudencia⁹ no se obliga, a la Corte Constitucional a estarse a lo resuelto en la sentencia anterior, pero en cambio, sí se le exige a esta justificar las razones por las cuales no seguirá dicha sentencia que constituye un precedente específico aplicable a la norma reproducida...”¹⁰.

En este caso la misma sentencia citada manifiesta que deberá revisarse si el mandato acusado alcanzó unos efectos distintos, lo que justificaría una decisión de fondo con un sentido diferente al anterior.

3.2 Las Sentencias C-385 de 2003 y C-017 de 2004 frente a los contenidos normativos en estudio.

Las disposiciones del Código Nacional de Tránsito han sido objeto de no pocos cuestionamientos frente al Alto Juez Constitucional, un importante recuento de algunas de esas varias acusaciones, y en particular, las relacionadas con la Ley 1383 de 2010 puede encontrarse en la Sentencia C-089 de 2011. Entre esos varios ataques antes de la expedición de la Ley 1383 es imperativo mencionar dos fallos emanados de la Corte que pudieran eventualmente suscitar inquietudes en relación con la Cosa Juzgada.

3.2.1 La sentencia C-385 de 2003

3.2.1.1 En aquella ocasión la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 769 de 2002 cuyo párrafo rezaba:

Parágrafo. En todas las dependencias de los organismos de tránsito y transportes de las entidades territoriales existirá una sede del SIMIT o en aquellas donde la Federación lo

considere necesario, con el fin de obtener la información para el consolidado nacional y para garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si éste no se encuentra a paz y salvo. (subrayas fuera de texto)

3.2.1.2 Evaluada la disposición, esta Corporación declaró la exequibilidad del texto, pero en ningún momento estudió el aparte subrayado que a simple vista ofrece una interpretación normativa similar a las derivadas de los preceptos acusados en el caso en estudio. En su momento el mandato del artículo 10 impedía cualquier clase de trámite para quien no estuviese a paz y salvo, en el caso en estudio se trata de tres mandatos que bien podrían quedar comprendidos en las hipótesis normativas que se desprenden del artículo 10. Específicamente se podría decir que no era posible la renovación, la sustitución o la recategorización de la licencia de conducción y genéricamente se podría afirmar que no era posible ningún trámite.

3.2.1.3 En este caso no se puede predicar la Cosa Juzgada porque la hipótesis normativa que aquí interesa, ni siquiera fue considerada. En su momento la Corte estudió si la disposición transcrita y su párrafo quebrantaban la autonomía de las Entidades Territoriales y el principio de unidad de materia, pero de ningún modo se discutió la exigencia de paz y salvo para adelantar trámites ante organismos de tránsito. Como se puede apreciar, no hay Cosa Juzgada material, y a lo sumo se estaría frente a una Cosa Juzgada formal, quedando habilitada esta Corporación para decidir sobre los tres preceptos acusados.

3.2.2 La sentencia C-017 de 2004

3.2.2.1 En el 2004 a la Corte se le solicitó que declarase la inexecutable del inciso segundo del artículo 23 de la Ley 769 de 2002 cuyo tenor literal era:

“Renovación de licencias. La renovación se solicitará ante cualquier organismo de tránsito o entidad pública o privada autorizada para ello, su trámite no podrá durar más de 24 horas una vez aceptada la documentación.

No se renovará la licencia de conducción mientras subsista una sanción contra su tenencia o el titular de la misma figure como deudor al pago de infracciones debidamente ejecutoriadas.” (el subrayado fue el enunciado demandado)

3.2.2.2 En su momento se consideró por el actor que el enunciado demandado violaba los artículos 4, 24, 29, 58 y 333 de la Constitución, en esa oportunidad ésta Corporación declaró por los cargos analizados, la exequibilidad de la expresión “o el titular de la misma figure como deudor al pago de infracciones debidamente ejecutoriadas”. Entre los argumentos que se tuvieron en cuenta para adoptar la decisión, se destacan los siguientes:

“...la medida incentiva el pago de las multas adeudadas y conlleva a (sic) que las sanciones impuestas tengan una consecuencia real para aquellas personas que incurrieron en comportamientos sancionados por la normatividad de tránsito. Por ende, la medida es necesaria para que las disposiciones que regulan dicha materia sean efectivas para la protección de los bienes jurídicos tutelados por las normas de tránsito y los derechos de terceros”

“...pueden hacer una provisión contable destinada al pago de eventuales multas adeudadas, causable en el momento en el cual se venza la licencia de conducción. Esto lleva a que el mecanismo coactivo analizado no desconozca el mínimo vital de los conductores o sus familias”.

Agregaba la Corte que la finalidad de la medida era legítima y no existía un mecanismo menos oneroso para lograrla:

“...los conductores de vehículos de servicio público no puedan incurrir en nuevas infracciones cuando no han pagado las obligaciones adquiridas por multas impuestas en el pasado. La Corte considera que no existen mecanismos menos onerosos en términos de la limitación de los derechos de los conductores que cumplan de manera igualmente efectiva con dicho objetivo, pues las demás medidas coactivas de recaudo no están dirigidas específicamente a dicha finalidad”

Finalmente, y respecto del uso de la ejecución coactiva como único medio para el logro del pago de las multas, manifestaba la Corte su desacuerdo y aprobaba la existencia de otros mecanismos:

3.2.2.3 En el sentir de la Corte el enunciado juzgado en el 2004 y que condicionaba específicamente la renovación de la licencia a no figurar como deudor de infracciones debidamente ejecutoriadas, contiene la misma hipótesis normativa del aparte demandado del artículo 197 del Decreto 19 de 2012, actual artículo 22 del Código Nacional de Tránsito.

Para facilitar la comparación, se transcribe el actual art. 22:

Las licencias de conducción se renovarán presentando un nuevo examen de aptitud física, mental y de coordinación motriz, y previa validación en el sistema RUNT que la persona se encuentra al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas.” (se subraya lo demandado).

El mandato cuestionado en la Sentencia C- 017 de 2004 rezaba:

No se renovará la licencia de conducción mientras subsista una sanción contra su tenencia o el titular de la misma figure como deudor al pago de infracciones debidamente ejecutoriadas. (el subrayado fue lo demandado).

3.2.2.4 Si bien es cierto hay identidad de normas, los cargos por los cuales se juzgaron son diferentes, en aquella ocasión el actor no consideró que se violara el derecho al trabajo, pues sucintamente la censura se contrajo a advertir la presunta violación de los derechos a la libertad de circulación, al debido proceso, a la propiedad privada y a la libertad de empresa,

en esta oportunidad es la vulneración del artículo 25 de la Carta el motivo de inconformidad. Esta situación permite afirmar que no se está frente a una Cosa Juzgada. No se pierda de vista que la parte resolutive de la C-017 de 2004, indicó expresamente que la declaratoria de exequibilidad se hacía en relación con los cargos analizados y no obró en el fallo una acusación por quebrantamiento del artículo 25 de la Constitución.

3.2.2.5 En consecuencia, y respecto de la acusación recaída sobre el artículo 197 del Decreto 19 de 2012, actual artículo 22 del Código Nacional de Tránsito, esta Corte se pronunciará de fondo por estimar que tal norma está pendiente de ser evaluada en relación con el artículo 25 de la C.P.

4. El Control de Constitucionalidad frente a disposiciones modificadas con posterioridad a la expedición de la disposición acusada.

4.1 Otro asunto previo que ocupa a este juzgador tiene que ver con el juicio de constitucionalidad que se le adelanta a normas que han sido objeto de modificación por el legislador con posterioridad a la expedición de la norma acusada. Esto es, se trata de establecer cuál debe ser el comportamiento de la Corte frente a normas que dieron origen a la demanda, pero que a la fecha del fallo han sido modificadas.

4.2 En este punto cabe aclarar que se trata de modificación y no de derogación, lo cual de entrada problematiza cualquier intención de fallo inhibitorio por sustracción de materia. La Corte, al respecto desde sus inicios, marcó una importante línea que se ha preservado, y que parece resumida en los siguientes apartados:

“... Ahora bien, la Corte discrepa de la tesis según la cual la llamada sustracción de materia debe conducir necesariamente a un fallo inhibitorio, pues la importancia del control constitucional no reside únicamente en el efecto inmediato sobre la futura ejecutabilidad de la norma atacada sino que se extiende al establecimiento de una doctrina por medio de la cual el organismo encargado de velar por el imperio de la Carta Política señala el alcance e interpretación de los principios y preceptos que la integran”.

“Aún en el caso de pronunciamientos relativos a normas que han perdido su vigencia formal, la doctrina constitucional tiene el efecto de fijar los criterios que deban observar en el futuro quienes gozan de competencia en el proceso de creación y aplicación de las normas jurídicas en sus distintos niveles, pues aquella emerge como criterio auxiliar de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y como elemento que unifica y corrige la jurisprudencia...” (C- 416 de 1992 M.P. Hernández Galindo).

Está claro pues que la mera pérdida de vigencia formal de los enunciados normativos no es razón suficiente para declinar la competencia de la Corte. Cabe también precisar que de conformidad con la jurisprudencia es procedente pronunciarse de mérito si el mandato objeto de subrogación continua produciendo efectos o en el caso de subrogaciones parciales en las cuales el mandato inicial continúa teniendo vigencia (C- 957 de 1999 M.P. Tafur Galvis).

Más clara es la competencia de la Corte cuando se está frente a un texto que se incorpora en el texto posterior y la única modificación que sufre hace relación bien al número del artículo o a la nomenclatura de la nueva ley a la cual se incorpora. En este sentido puede tenerse en

cuenta lo decidido por la Corte en la Sentencia C- 978 de 2002 (M.P. Montealegre Lynett).

4.3. En el caso en estudio advierte la Corte que el párrafo del artículo 4 de la Ley 1383 de 2010, atacado, fue modificado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011 el cual no fue censurado por el accionante, ni fue objeto de manifestación alguna por los intervinientes.

De la lectura de las disposiciones se colige que el apartado acusado se conservó en la modificación, para mayor claridad se transcribe:

PARÁGRAFO 1º. Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte, deberá sustituirla en un término de cuarenta y ocho (48) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006. Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito y el certificado indicado en el artículo 19 del presente Código. (se subraya lo demandado)

Por su parte el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011 reza:

“LICENCIAS DE CONDUCCIÓN. El párrafo 1º del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 4º de la Ley 1383 de 2010, quedará así: “párrafo 1º. Quien actualmente sea titular de una licencia de conducción, que no cumpla con las condiciones técnicas establecidas en el presente Artículo y en la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Transporte, deberá sustituirla en un término de cuarenta y ocho (48) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, de conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006. Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito, por razones de seguridad vial, las personas que tengan licencias con más de 5 años de expedición, deberán realizarse los respectivos exámenes médicos” (se subraya el texto demandado que se conserva y en negrilla el texto en el cual difieren los mandatos)

Como puede apreciarse no sólo se trata de la coincidencia en el enunciado sobre el cual se formula el cargo, sino que el resto del texto el cual le da sentido a la proposición es idéntico, esto es, la presentación del paz y salvo sigue exigiéndose para efectos de la sustitución del permiso de conducción.

Agotadas las consideraciones previas, es del caso referirse al asunto de fondo que convoca a la Corte en esta oportunidad.

1. El derecho humano y fundamental al trabajo

5.1 Resulta pertinente destacar el rango normativo y la importante condición del derecho al trabajo dado que según el actor, en el asunto en estudio, aparece como el derecho presuntamente conculcado.

Varios son los preceptos constitucionales en los cuales se consagra la protección del derecho al trabajo, desde el mismo preámbulo el Constituyente de 1991 mostraba su intención de asegurar a las personas el referido derecho. En la misma senda aparecen los artículos 25 y 53 que reconocen al trabajo como derecho y establecen una serie de principios mínimos encaminados a garantizarlo y tutelarlos.

La protección constitucional comprende también la brindada por los instrumentos internacionales, los cuales, por vía de los pronunciamientos de la Corte, se entiende tienen estatus constitucional. La Corporación ha configurado un específico bloque de constitucionalidad en materia laboral que ya desde la Sentencia C-401 de 2005 precisaba cuáles convenios de la OIT se pueden adscribir al bloque en sentido estricto y cuáles al bloque en sentido lato, pero, siempre advirtiendo el lugar preferente que tienen en la jerarquía normativa los mencionados tratados.

5.2 El derecho al trabajo es de aquellos que gozan de la doble condición de derecho humano y derecho fundamental. La calidad de derecho humano se advierte desde la misma Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 cuando en cuyo artículo 23 se dice:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Igual calificación alcanza en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuyo artículo 7 dispone:

“Los estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las obras de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.”

La calidad de derecho fundamental, que se predica según la doctrina, de aquellos derechos que tienen consagración constitucional y cuentan con el mecanismo de garantía reforzada; también cobija al derecho al trabajo. Se trata de un derecho estipulado en el artículo 25 de la Carta Política y tutelable de conformidad con lo normado en el artículo 86, esto es, a su incorporación constitucional se le suma en términos de protección procesal, la presencia de una vía especial de amparo, literalmente se tiene.

“Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”

“Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”

Por si fuese poco, una mera lectura literal del texto constitucional permitiría afirmar el carácter fundamental del derecho, pues, su ubicación en el capítulo constitucional titulado de los derechos fundamentales es razón suficiente para otorgarle tal calificación.

Adicionalmente, la jurisprudencia ha mantenido:

“(…)En repetidas ocasiones la Corte ha sostenido que el derecho al trabajo es un derecho fundamental¹¹ consagrado como principio rector del Estado social de derecho y como objetivo primordial de la organización política. Al ser fundamental el derecho al trabajo debe ser reconocido como un atributo inalienable de la personalidad jurídica; un derecho inherente al ser humano que lo dignifica en la medida en que a través de él la persona y la sociedad en la que ella se desenvuelve logran su perfeccionamiento. Sin el ejercicio de ese derecho el individuo no podría existir dignamente, pues es con el trabajo que se proporciona los medios indispensables para su congrua subsistencia¹² y además desarrolla su potencial creativo y de servicio a la comunidad. El derecho al trabajo es la actividad que lo pone en contacto productivo con su entorno.

El reconocimiento del carácter de fundamentalidad del derecho al trabajo se refleja en la especial consagración que la Carta Política hace tanto en el sentido de protección subjetiva con la enumeración de principios mínimos que limitan el ejercicio legislativo (artículo 53) y con el reconocimiento expreso de la responsabilidad del Estado en la promoción de políticas

de pleno empleo (artículo 334).”

5.3 La jurisprudencia de esta Corte también ha destacado en innumerables ocasiones la trascendencia del derecho al trabajo y su doble faceta de derecho y deber, tal es el caso de la Sentencia C-055 de 1999:

“La Constitución del 91 introdujo una gran transformación en la concepción del trabajo al catalogarlo como un derecho y un deber de toda persona, que goza en sus distintas modalidades de la especial protección del Estado (art. 25 CP.). ..el constituyente consagró una serie de “principios mínimos fundamentales” que configuran el “suelo axiológico” de los valores materiales expresados en la Constitución alrededor de la actividad productiva del hombre, a los cuales tiene que sujetarse el Congreso en su actividad legislativa al igual que el aplicador o intérprete de las disposiciones de ese orden y la sociedad en general.

Tales principios son los que se enuncian a continuación:

- “- Igualdad de oportunidades para los trabajadores;
- * Remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo;
- * Estabilidad en el empleo;
- * Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales;
- * Facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles ;
- * Situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho;
- * Primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales;
- * Garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario;
- * Protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.”

Igualmente, se establece que “ El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”, que “Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna”, y que “La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”

Estos principios son postulados fundamentales que dan vida al libre desempeño de la actividad personal en condiciones dignas y justa, y guardan íntima relación con el funcionamiento mismo del Estado. En efecto, “cuando el constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente de la nueva legalidad”

La condición normativa de derecho y principio también ha sido reconocida por esta

Corporación, muestra de ello se puede constatar en la sentencia C-177 de 2005.

5.4 En este punto resulta importante destacar que el derecho al trabajo como todos los derechos constitucionales no tiene carácter absoluto. Dada su coexistencia con otros preceptos de la Carta, resulta inevitable que en casos concretos el trabajo entre en tensión valorativa con otros mandatos de rango constitucional. En tales tensiones resulta indudable que el derecho deba ceder, pues de lo contrario, sacrificaría sin más los restantes contenidos del ordenamiento jurídico, en este orden de ideas cabe advertir la necesidad de restricciones. En suma, nada de extraño tiene la presencia de limitaciones a un derecho, en este caso al derecho al trabajo.

Así por ejemplo, esta Corporación ha sostenido de manera específica que el derecho al trabajo mediante vinculación estatal puede ser limitado legítimamente por el legislador en aras de otros principios y valores constitucionales.

“Es indudable que el derecho al trabajo se encuentra asociado con la garantía que permite a los ciudadanos acceder al ejercicio de funciones públicas; sin embargo, como se ha expuesto, el derecho al trabajo mediante la vinculación laboral con el Estado no es absoluto, sino que se encuentra relativizado por las condiciones y requisitos que el legislador puede imponer legítimamente para proteger principios constitucionalmente válidos, como los de prevalencia del interés general, moralidad, transparencia, eficacia y eficiencia administrativa” (C-651/06 Vargas Hernández)

Merecen destacarse algunos pronunciamientos de la Corte en los cuales se ha manifestado que el derecho al trabajo, íntimamente ligado con la libertad de elección de profesión u oficio encuentran barreras justificadas por la presencia de otros contenidos constitucionales:

“(…)no puede concluirse, que la Constitución Política patrocine un desempeño de las profesiones y oficios despojado de todo nexo con los deberes y obligaciones que su ejercicio impone, en total y absoluta independencia de la inevitable regulación legal, así como tampoco sea un desempeño ajeno a la necesaria inspección y vigilancia de las autoridades competentes, por razones de interés general.”

“(…)el trabajo no solamente es un derecho, sino también una obligación (artículo 25 de la C.P.), que en contra partida a la protección especial que merece del Estado, exige de quien lo ejerce aptitudes e idoneidad reglamentadas por la ley y certificadas por autoridad competente, como también unos comportamientos mínimos que le aseguren a la sociedad que con ese ejercicio no se pone en peligro a sus integrantes ni se les causará daño”.

“(…)el derecho al trabajo y la libertad de ejercer profesiones, implican necesariamente el establecimiento de unas normas o reglas adecuadas a los fines que cada una de ellas persigue(…)”(T- 525 de 1994 M.P. Naranjo Mesa).

Con posterioridad la Corte insistió en la condición limitable del derecho al trabajo y a la libertad de elegir profesión u oficio como necesidad que permite compaginarlos con el resto de derechos de los cuales son titulares los asociados. En esa oportunidad se dijo:

“(…)En cuanto refiere al ejercicio de tales derechos, la jurisprudencia ha precisado que los mismos no tienen un carácter absoluto, no solo por el hecho de que a su ejercicio concurren distintas variables de naturaleza política y social, sino además, porque la Constitución no patrocina ni incentiva un desempeño de las profesiones y oficios despojados de toda vinculación o nexo con los deberes y obligaciones que su ejercicio comporta(…)”

“(…)todo derecho, y en particular el trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, cuentan con límites intrínsecos, que son los que se derivan de los confines del derecho y hacen parte integral de su propio alcance y definición, y con límites extrínsecos, siendo ellos los impuestos expresa o implícitamente por la Constitución y por la ley para garantizar la vigencia de otros valores e intereses igualmente relevantes, como pueden ser los derechos ajenos, el orden público, el bien común y el deber correlativo al ejercicio de cada derecho”. (C- 393 de 2006 M.P. Escobar Gil).

El carácter limitable del derecho al trabajo trae como consecuencia que varios de sus aspectos no resulten amparables por vía del mecanismo de tutela, pues hay facetas del derecho en estudio que implican un carácter prestacional y, por ello, dependen tanto de las políticas públicas estatales, como de la existencia de recursos. Ha dicho la Corte sobre esos matices:

“(…)No obstante, pese a que el núcleo esencial del derecho al trabajo goza de indudable protección constitucional, también es claro que no todos sus aspectos relacionados están igualmente amparados por la Carta. La Corporación ha dejado establecido que la protección constitucional de esta garantía no incluye la obligación de que el Estado provea efectivamente de fuentes de trabajo a todos los asociados, como tampoco la obligación de mantener individuos en cargos determinados por tiempo indefinido. Esta protección tampoco implica que el Estado deba soportar el ejercicio de actividades laborales en cualquier sitio y por tiempo no establecido, pues un principio de orden social exige que las autoridades reglamenten el ejercicio de las actividades laborales cuando éstas lleguen a afectar derechos ajenos.

Así las cosas, el derecho al trabajo puede ser sometido a restricciones en aras de permitir su ejercicio pacífico y compatible con los derechos ajenos. La Corte ha seguido la misma tesis en múltiples pronunciamientos, como es el caso del contenido en la Sentencia T-047 de 1995. En este fallo la Corte consideró que “el derecho al trabajo, al ser reconocido como fundamental, exige la protección a su núcleo esencial, pero no la trae consigo la facultad de obtener una vinculación concreta, porque ésta también puede constituir una legítima expectativa de otros, con igual derecho. Así, pues, en aras del derecho a la igualdad, no hay que proceder contra los intereses ajenos, sino en concordancia con ellos, de suerte que se realice el orden social justo, es decir, la armonía de los derechos entre sí” (C-355 de 2003M.P. Monroy Cabra)

1. En suma, se puede afirmar que las restricciones a un derecho pueden provenir del legislador o de la Administración. Bien el principio mayoritario o el órgano ejecutivo están en situación de adoptar medidas que comporten límites al ejercicio de un derecho constitucionalmente protegido. En el caso en estudio, habrá de considerarse si las medidas

adoptadas por el legislador o el ejecutivo en funciones legislativas resultan admisibles a la luz del ordenamiento constitucional. Se debe establecer si lo dispuesto en el apartado del artículo 4 de la Ley 1383 de 2010, hoy artículo 244 de la Ley 1450 de 2011, y lo contemplado en el artículo 148 del Decreto Ley 19 de 2012, en el sentido de exigir paz y salvo por concepto de multas para la renovación, sustitución y/o recategorización de la licencia de conducción, resulta aceptable en el marco constitucional.

6. La potestad de configuración del legislador en materia de tránsito

6.1 El artículo 150 numeral 2 de la Constitución faculta al Congreso colombiano para expedir códigos en todos los ramos y por ello el legislador produjo el Código Nacional de Tránsito en el cual aparecen las disposiciones acusadas. En uso de las facultades conferidas por el numeral 1 del precitado artículo 150 el Congreso modificó por vía de la Ley 1383 de 2010 el artículo 17 del citado Código de Tránsito. Por su parte, el ejecutivo, fungiendo como legislador, de conformidad con las facultades conferidas por el Congreso, incorporó en el artículo 198 del Decreto 19 de 2012 una modificación al artículo 23 del mismo cuerpo normativo. Son tales preceptos en los apartes demandados los que aquí se estudian para definir su constitucionalidad.

En el ejercicio de tal actividad reguladora el legislador debe tener como norte las finalidades establecidas en el artículo 2 de la Constitución. En particular y tras una mera revisión literal, se encuentra que resultan de especial interés, las tareas de garantizar la efectividad no solo de los derechos, sino también la de los principios y deberes contemplados en la Norma Suprema. En el mismo mandato constitucional debe resaltarse la obligación de las autoridades de asegurar no sólo el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, sino también el de los deberes de los particulares.

6.2 Diversas han sido las oportunidades en las cuales la Corte se ha ocupado de la potestad del legislador al momento de regular el tránsito, en tales ocasiones este Tribunal no ha dudado en reconocer que el principio democrático goza de la posibilidad de legislar sobre ese tema. A modo de ejemplo se pueden citar en lo pertinente las siguientes decisiones:

“... la jurisprudencia de esta Corte ha insistido que en la regulación del tránsito terrestre, por tratarse de normas de interés público, el Legislador tiene una amplia libertad de configuración respecto de las mismas, por cuanto se encuentran encaminadas a proteger la libertad de locomoción, circulación y movilidad de los ciudadanos, así como la vida, la integridad personal y los bienes, la seguridad, la salubridad pública, la malla vial y el medio ambiente, entre otros fines, valores y derechos constitucionales...” (C-089 de 2011 M.P. Vargas Silva)

“(...)En la medida en que el Estado es el encargado de organizar y coordinar los elementos involucrados en la relación vía-persona-vehículo, esta Corte ha advertido que resulta lógico suponer que en él recaiga la responsabilidad de evaluar en qué grado y con qué intensidad se afectan el interés general y los derechos de terceros. ‘En otras palabras, es el Estado, por conducto del legislador, el que debe determinar cuáles son las restricciones que deben imponerse para que el tránsito de vehículos y de peatones permita alcanzar niveles

aceptables de orden, seguridad, salubridad y comodidad públicas'13" C-468 de 2011 M.P. Calle Correa)14

Como se puede notar, el Congreso a través de las medidas que adopta busca proteger bienes constitucionalmente reconocidos. Esto significa que la potestad legislativa está signada por finalidades que el constituyente ha estimado merecedoras de tutela por parte del órgano encargado de hacer las leyes. Entre esas finalidades se cuentan la vida, la seguridad, la integridad física, el orden y la comodidad pública. Los telos de la actividad legislativa en este campo son entonces la justificación de la normatividad expedida por el legislador, y se constituyen en criterio orientador de los contenidos de la reglamentación a producir. Mal podrían ser de recibo disposiciones en las cuales el Congreso pretendiese realizar fines constitucionalmente inaceptables y tampoco resultarían razonables normas que no tuviesen ninguna finalidad.

6.3 Resulta imperativo en este punto observar que si bien es cierto el legislador goza de la potestad de regular el tránsito automotor, también es cierto que tal facultad no es irrestricta. En serio riesgo quedaría la supremacía de la Carta Fundamental si el poder del congreso fuese ilimitado al expedir la legislación. La materia en estudio, el tránsito vehicular, no es la excepción. En las diversas ocasiones en las cuales esta Corporación ha proferido decisiones relacionadas con la constitucionalidad o inconstitucionalidad en el tema, ha insistido en lo amplio, pero no en lo absoluto de la facultad. En este sentido se pueden citar:

"... la potestad del legislador no es absoluta, ni puede ejercerse de manera arbitraria, sino que las restricciones que se impongan deben ser razonables y proporcionadas, en función de fines constitucionalmente legítimos".(C-981 de 2010 M.P. Mendoza Martelo)

"...en la regulación del tránsito terrestre, por tratarse de normas de interés público, el Legislador tiene una amplia libertad...ha destacado la Corte, que dicha libertad no es absoluta, por cuanto la misma debe ser racional, proporcional y respetuosa de los derechos fundamentales..." (C-089 de 2011 M.P. Vargas Silva)

Evidencia del control al legislador en esta materia han sido decisiones en las cuales esta Corporación estimó que las medidas decretadas por el órgano democrático debían ser excluidas del ordenamiento jurídico por haber sido expresión de un uso excesivo de la potestad de configuración en referencia.¹⁵ Es esta una razón por la cual es tarea del Tribunal Constitucional evaluar las medidas adoptadas por el legislador impidiendo que en el evento de darse medidas constitucionalmente inaceptables pervivan en el ordenamiento.

6.4 Importante resulta en esta decisión especificar tanto la finalidad de la imposición de las multas como la finalidad del cobro de las mismas en materia de tránsito. Por lo que atañe a la imposición es del caso decir que en principio buscan un efecto disuasor en los potenciales infractores de la normatividad de tránsito, y se constituyen en sanción para aquellos que efectivamente han transgredido normas a las cuales el legislador les ha imputado la multa a unas ciertas conductas estimadas como indeseable.

En el trasfondo justificador del carácter general de este tipo de medida se encuentra el deseo de proteger bienes constitucionales altamente valuados, tales son el interés público, la seguridad y comodidad de quienes se desplazan por las vías públicas y el uso correcto del

espacio público. No se trata de un mero afán rentístico sino que el respeto de los bienes señalados compromete al legislador en su protección y éste halla en la multa una forma de prevenir su menoscabo.

La sentencia C- 799 de 2003 de la Corte es clara en este sentido y precisa en relación con los mecanismos de cobro de las multas, que éstos a más de pretender la efectividad de la sanción, persiguen los mismos fines que informan la justificación de la multa. Un elemento indicador de las finalidades de la sanción en estudio es la destinación de su recaudo, la cual se observa en el artículo 160 del Código Nacional de Tránsito, que en lo pertinente, a la letra dice:

“160. Destinación. De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial...”

Como se puede apreciar, bienes como la seguridad vial, la planificación del tránsito, la educación en esa materia no merecen reparo constitucional, y hallan asidero, en la prevalencia del interés general consagrada en el artículo 1 de la Constitución Política, los deberes protección de las autoridades a todas las personas estipulados en el artículo 2 de la Carta y la finalidad estatal de brindar bienestar general contemplada en el artículo 366 superior. En conclusión, las finalidades específicas de la sanción no encuentran reparo constitucional.

6.5 Otro aspecto que explica la intervención del legislador en la materia en referencia, es el carácter de actividad peligrosa atribuido a la conducción de vehículos. En este sentido tampoco ha sido escasa la reflexión de esta Corporación, desde la Sentencia C-309 de 1997 y siguiendo la doctrina nacional y extranjera se ha sostenido la importancia de la regulación legislativa en esta materia:

““el tránsito automotor es una actividad que es trascendental en las sociedades contemporáneas pues juega un papel muy importante en el desarrollo social y económico...tal actividad implica también riesgos importantes y por lo tanto puede ser regulada por el legislador para asegurar el cumplimiento del deber que tienen las autoridades de la República de proteger a todas las personas, en su vida, honra, bienes, y derechos y libertades, y de los deberes sociales del Estado y de los particulares...” (C-468/11 M.P. Calle Correa)16

Mal podría el legislador desconocer la especial condición del manejo de automotores y omitir la regulación del mismo, dado que en aquella actividad se ponen en riesgo derechos tan trascendentales como la vida y la integridad física.

Con los presupuestos consignados, es del caso evaluar las medidas acusadas por el accionante en su líbello de cargos.

Tres fueron las disposiciones atacadas de manera parcial. Cada una de ellas será considerada por separado en este fallo. Téngase en cuenta que se trata en todos los casos de manifestaciones del legislador frente a una actividad peligrosa, con miras a lograr las finalidades generales y específicas a las cuales se ha hecho referencia en los considerandos

jurídicos 6.2 y 6.4 de este pronunciamiento. Igualmente, considérese que no se trata de medidas inconstitucionales prima facie, no se encuentra en principio prohibición constitucional de incorporar sus contenidos al ordenamiento jurídico; por ello, merecen un estudio detallado que ponga de presente su situación frente al ordenamiento constitucional.

7.1 En relación con el contenido del artículo 4 de la Ley 1383 de 2010, derogado por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011, pero que reproduce literalmente el aparte demandado, el cual exige estar a paz y salvo por infracciones de tránsito al momento de configurarse la obligación de sustituir la licencia de conducción; es del caso anotar que se trata de una exigencia para la cual la legislación ha concedido un plazo de 48 meses contados a partir de la promulgación de la ley. Este término resulta de vital importancia, porque se ha dicho por el actor que la medida resulta lesiva para quien carece de recursos económicos. Esta corporación estima que 4 años, desde la promulgación de la ley, es un plazo razonable para hacer uso de un mecanismo que permita hacer efectiva una obligación a favor del Estado, y a su vez, para materializar una sanción en contra de quien ha transgredido el ordenamiento jurídico. Bien había dicho la Corte Constitucional en la varias veces citada Sentencia C-017 de 2004, que frente a este tipo de medidas deberían los conductores hacer provisiones contables, para cuando se venciese el permiso, pudiesen atender el requerimiento económico del caso.

Otro aspecto que no se puede ignorar en este juicio, es la definición legal de lo que significa estar a paz y salvo. El método de interpretación sistemático conduce a revisar el contenido de otras disposiciones en el Código Nacional de Tránsito, para entender la idea de situación a paz y salvo. En este sentido el artículo 23 el inciso 2º con sus respectivos numerales regla lo siguiente:

(...)

“para los trámites de tránsito que lo requieran, se entenderá que la persona se encuentra a paz y salvo cuando ésta no posea infracciones de tránsito o cuando se haya cumplido alguna de las siguientes condiciones:

1. Cuando haya cumplido con la sanción impuesta;
2. Cuando hayan transcurrido tres (3) años desde la ocurrencia del hecho que generó la imposición de la sanción sin que la autoridad de tránsito haya notificado el mandamiento de pago;
3. Cuando haya realizado convenio o acuerdo para el pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, la persona se encuentre al día en los pagos pactados en el convenio para la fecha de solicitud del trámite respectivo.”

Como se puede constatar, el mandato legal no exige el pago inmediato, incluso contempla aquellas situaciones en las cuales la eventual inactividad de la Administración en el cobro coactivo de las multas acarrea la pérdida del derecho y premia la eventual negligencia del

ciudadano infractor. No hay un mandato que suponga el pago inmediato e implique de manera abrupta e irrazonable, la satisfacción de las obligaciones para con la Administración y, consecuentemente, el sacrificio de los recursos destinados al mínimo vital de los conductores infractores.

Adicionalmente, se considera la posibilidad de habilitar para la sustitución de la licencia, a quienes sin haber cancelado el monto total de las multas, han cumplido sus compromisos de pagos parciales en virtud de convenios o acuerdos con la Administración. Es esta otra posibilidad que ampara de enfrentar desembolsos cuantiosos y repentinos, a quien ha quebrantado las reglas de circulación automotriz.

Vinculado con el aspecto inmediatamente considerado se tiene el dispositivo establecido en el artículo 136 del código en comento, precepto cuyo título resulta suficientemente elocuente "reducción de la multa". Allí se consagran condiciones que permiten disminuir el monto de la deuda contraída por violar el ordenamiento de tránsito, el punto de partida es la aceptación de la comisión de la culpa, evitando con ello el desgaste de la actividad administrativa. La realización de cursos sobre normas de tránsito y el pago dentro de cierto plazo, son formas de reducir el valor de lo que se adeuda. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de acogerse al proceso administrativo, cuando se estime que la multa es ilegal, y se esté dispuesto, a esperar las resultas del proceso en el cual deberá desvirtuarse la presunción de inocencia si se pretende imponer el castigo. En esta última hipótesis, si se halla probada la culpa, no proceden los descuentos.

Como se puede notar, no son pocos los mecanismos a través de los cuales el infractor puede aliviar su situación y lograr reemplazar su licencia de conformidad con las exigencias técnicas del párrafo del artículo 4 de la Ley 1383 de 2010.

Con tales posibilidades, resulta inaceptable estimar que el legislador adoptó una medida desproporcionada, la cual presuntamente desconoce el derecho al trabajo de quien devenga su sustento de la conducción de vehículos. Además, se debe destacar que quien se coloca en la situación de infractor, porque cuenta con la voluntad para evitar incurrir en el desconocimiento del ordenamiento de tránsito, es la persona transgresora. Es el sancionado quien por dolo o culpa en sus respectivas modalidades, debe responder por su actos, no en otro sentido puede entenderse el párrafo 1º del artículo 129 del Código que a tenor literal dice "Las multas no podrán ser impuestas a persona distinta a quien cometió la infracción" .

Lo que podría aseverarse es que justamente pensando en las penurias económicas de quienes laboran manejando vehículos, se les abren diferentes posibilidades de ponerse al día en sus deudas con la Administración.

Un asunto que no escapa a este escrutinio de la Sala Plena, es el criterio empleado por el legislador para adoptar la medida, no se trata de impedir un trámite administrativo a quien devenga un salario mínimo, y de ello pende su mínimo vital; se trata de materializar la sanción impuesta a quien tiene la condición de infractor del ordenamiento.

Cabe también agregar en este hilo de la argumentación, que la sanción no es a perpetuidad, pues quien atiende sus compromisos con la Administración de Tránsito, podrán hacer las gestiones que le permita sustituir su permiso de conducción. El carácter temporal de la

imposibilidad de lograr la sustitución del documento, no depende del poder público, depende del moroso.

Considerar que la única forma de lograr el recaudo frente a quienes voluntariamente no cancelan sus obligaciones, es el uso de la jurisdicción coactiva, es prohijar el desgaste de la Administración frente a eventuales actitudes de desidia o negligencia para con sus deberes ante el Estado. Sobre este asunto puntualmente dijo la Corte:

“(...) el trámite de los procesos de ejecución coactiva impone ciertos gastos a la administración cuyo desembolso no se justifica en todas las situaciones. Sería irrazonable exigir que la administración inicie procesos ejecutivos para recaudar cada deuda por concepto de una multa, así la mayoría de infracciones representen valores menores que el gasto en el que se incurre al adelantar el proceso. En este orden de ideas, la utilización de la ejecución coactiva se justifica financieramente en los casos en los cuales el conductor es deudor de varias multas. Esto hace necesario que existan mecanismos que incentiven de manera generalizada el pago de multas y que propendan por la efectividad de las sanciones, sin que sea necesario acudir a procesos ejecutivos para cada caso particular y por cada multa aisladamente considerada”. (C-017 de 2004 M.P. Cepeda Espinosa)

Con las razones expuestas, estima esta Corporación que no se puede predicar la inconstitucionalidad del apartado “. Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito” al cual se condiciona la sustitución de la licencia de conducción, según el contenido del derogado parágrafo del artículo 4 de la Ley 1383 de 2010, y reproducido literalmente en la parte acusada, en el artículo 244 de la ley 1450 de 2011, disposición esta última que será objeto de declaración en la parte resolutive de la providencia dada su vigencia.

7.2 Por lo que guarda relación con el artículo 197 del Decreto 19 de 2012, actual artículo 22 del Código Nacional de Tránsito, se tiene lo siguiente:

Para esta Corporación los argumentos que en su momento se esgrimieron en la Sentencia C-017 de 2004, sumados a los que en esta oportunidad se han tenido en cuenta para estimar como proporcionada, y constitucionalmente admisible, la medida encaminada a impedir el trámite de sustitución, del documento de conducción si no hay paz y salvo de multas, resultan de recibo.

Bien se dijo en la decisión en referencia:

“...La Corte considera que no existen mecanismos menos onerosos en términos de la limitación de los derechos de los conductores que cumplan de manera igualmente efectiva con dicho objetivo, pues las demás medidas coactivas de recaudo no están dirigidas específicamente a dicha finalidad”

Y se agregaba de manera incontestable: “...La Constitución no reconoce un derecho a violar las normas de tránsito, abstenerse de pagar las multas y obtener la renovación de la licencia

de conducción...”.

Al igual que se dijo en el caso antes estudiado, se trata de una medida que busca materializar sanciones impuestas a infractores de las normas de tránsito, y a su vez pretende favorecer los ya varias veces mencionado bienes constitucionales que orientan tanto la imposición de las multas, como el recaudo de las mismas.

En este caso no se tiene el plazo puntual de 48 meses considerado en la hipótesis normativa del párrafo del artículo 4 de la Ley 1383 de 2010. Sin embargo, el artículo 22 del código establece diversos plazos para hacer exigible la renovación, algunos de ellos incluso muy superiores al precitado término de los 4 años.¹⁷ Con lo reglado, queda sin piso el argumento de forzar un pago inmediato y repentino que afecte las condiciones económicas mínimas del infractor. En el caso de quienes desempeñan su trabajo en el manejo de vehículos, una actitud previsiva antes del vencimiento de los nada despreciables términos legales, evitará futuros traumatismos en el ejercicio de su trabajo.

No sobra anotar que se está frente a una restricción que sólo cobra eficacia cuando se hace exigible la renovación, pero, además esta restricción es transitoria, pues cuando el infractor moroso cumple sus obligaciones viabiliza los trámites requeridos. La tardanza depende en este caso no de la Administración, sino del transgresor necesitado de renovar su licencia.

Con todo lo dicho, estima la Sala Plena que, no hay lugar a considerar desproporcionada la decisión del legislador. Tampoco se puede sostener que haya en ella un desconocimiento del derecho del trabajo, bien se ha afirmado antes que éste no es un derecho absoluto y la eventual limitación a la que puede verse enfrentado en este caso, solo se configura por la negligencia y falta de previsión del afectado. Mientras el permiso esté vigente, el infractor puede conducir; vencidos los términos, podrá nuevamente acceder la licencia necesaria para su trabajo cuando se encuentre en la situación de paz y salvo descrita en el artículo 23 arriba comentado.

En consecuencia, no debe esta Corporación, atender el pedimento del actor en el sentido de declarar inexecutable el inciso cuarto (parcial) del artículo 197 del Decreto Ley 019 de 2012 en la expresión “y previa validación en el sistema RUNT que la persona se encuentra al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas.”

No sobra precisar que en esta ocasión la Corte concluye que la norma acusada no vulnera el derecho al trabajo. Más específicamente, condicionar la renovación de la licencia de conducción a estar a paz y salvo por concepto de multas, no es violatorio del derecho al trabajo. La sentencia C-017 de 2003 había sentado la regla, según la cual, la exigencia de no figurar como deudor en el pago de infracciones de tránsito impedía renovar el documento y ello no resulta violatorio de los derechos de libertad de circulación, del debido proceso, de la propiedad privada y de la libertad de empresa.

7.3 Por lo que atañe al contenido demandado en el artículo 198 del Decreto 19 de 2012 en el cual se condiciona la renovación y la recategorización del permiso de conducir a estar a paz y

salvo; se advierte que se trata de dos hipótesis. Una es la de la renovación y la otra es la de la recategorización. Esta distinción resulta pertinente, pues en lo concerniente a la renovación la Corte se atiene a lo considerado en el acápite 7.2.

Queda pues por considerar la hipótesis según la cual no es debida la recategorización de la licencia si el titular no está a paz y salvo, por concepto de multas producto de infracciones debidamente ejecutoriadas.

La situación tampoco impone la privación de la licencia para quien trabaja conduciendo, pues, quien está pendiente de recategorizar su permiso, puede continuar conduciendo con la licencia que tiene. Resulta sí claro, que no puede desempeñar la conducción, de cierto tipo de automotores cuya maniobra exige un tipo especial de permiso. En este caso, no podrá llevar a cabo el tipo de actividad especial, pero podrá seguir desempeñando la tarea de conducción que la autorización de la cual sea titular le permita. Se trata pues, de una restricción y no de una suspensión del acceso a un permiso legal.

En relación con la medida restrictiva en estudio, procede considerar si resulta admisible constitucionalmente, y cabe atender los mismos razonamientos que permitieron dilucidar a esta Corte los problemas de constitucionalidad tanto del apartado del párrafo del artículo 4 de la Ley 1383 de 2010, como del inciso cuarto (parcial) del artículo 197 del Decreto Ley 019 de 2012. En este sentido, se puede afirmar que quien desee recategorizar su licencia cuenta con las mismas posibilidades de negociación y pago de quien pretenda sustituir o renovar su documento de conducción.

Como ya se consideró antes, el legislador puede establecer mecanismos de recaudo de las multas, diferentes al cobro por vía de jurisdicción coactiva. Y se explicitaron antes las finalidades que inspiran al principio democrático, las cuales, en este caso, prevalecen sobre el derecho a tramitar la sustitución o recategorización de la licencia por parte de un infractor moroso. En consecuencia, no se avizora desproporción en la disposición elaborada por el Congreso y no resulta viable acceder al pedimento de la declaratoria de inconstitucionalidad del apartado del artículo 198 del Decreto 19 de 2012.

8. Conclusión

No vulnera el derecho al trabajo, el conjunto de medidas encaminadas a impedir los trámites de renovación, sustitución y recategorización de la licencia de conducción, para aquellas personas que no se encuentran a paz y salvo por concepto de multas por infracciones de tránsito, debidamente ejecutoriadas.

No se debe perder de vista que el legislador concedió un plazo de 48 meses a partir de la promulgación de la Ley para hacer exigible la sustitución de la licencia, contempló plazos en términos de años para hacer exigible la renovación del referido documento. Igualmente, existen en el ordenamiento formas de acuerdo y facilidades de pago, las cuales, no implican un desembolso total e inmediato de las sumas adeudadas a la Administración por concepto de multas, causadas por infracciones de tránsito. Todo lo anterior, permite al afectado que cumple su actividad laboral en la conducción, tomar provisiones para evitar futuras dificultades y acudir a formas que le hagan más viable la satisfacción de sus obligaciones económicas derivadas de la trasgresión de las normas de tránsito.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la expresión “Para tal efecto, deberá presentar paz y salvo por infracciones de tránsito” contenida en el párrafo del artículo 4 de la Ley 1383 de 2010, en la forma como fue modificado, por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la expresión “y previa validación en el sistema RUNT que la persona se encuentra al día por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas.” contenida en el inciso cuarto del artículo 197 del Decreto Ley 019 de 2012.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la expresión “o si el titular de la misma no se encuentre a paz y salvo por concepto de multas por infracciones de tránsito, debidamente ejecutoriadas” contenida en el artículo 198 del Decreto 019 de 2012.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Auto 031/13

Referencia: expediente D-9101

Actor:

Julián Arturo Polo Echeverri

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veinte (20) de Febrero de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones, ha proferido el siguiente

AUTO

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio de febrero 12 de 2013 la oficial mayor de la Secretaría General de la Corte Constitucional informó que una vez comunicada y notificada la sentencia C-969 de 2012, se advirtió que en el impreso de la providencia no obra el folio 29 y el folio 31 figura dos veces, requiriéndose aclarar lo ocurrido y subsanar el equívoco.

II. CONSIDERACIONES

Encuentra la Sala que por error involuntario se omitió la impresión del folio 29 y en su lugar se reprodujo dos veces el folio 31 de la providencia C-969 de 2012. Dicha situación en nada cambia el fondo de la decisión, pero, se requiere notificar y comunicar nuevamente la sentencia una vez subsanada la inconsistencia formal.

Estima la Sala que de no corregirse la situación presentada, encontrándose incompleto el fallo notificado y comunicado, podría afectarse el principio de publicidad y de contera los derechos derivados de tales actos procesales.

En aras de salvaguardar las garantías aludidas, es oportuno ordenar nuevamente la comunicación y notificación de la sentencia mencionada, esta vez incorporando el folio 29

faltante y evitando duplicar el folio31.

Dada la necesidad de mandar lo pertinente y, en mérito de lo expuesto la Sala Plena.

RESUELVE:

Primero.- Ordenar nuevamente la notificación, comunicación, publicación e inserción en la Gaceta de la Corte Constitucional de la sentencia C-969 de 2012, subsanando lo pertinente de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente auto.

Segundo.- Cumplido lo anterior archívese el expediente.

Cúmplase

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

Ausente en comisión

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Respecto de la exigencia jurisprudencial de los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia, entre otros, en la estructuración del cargo en la demanda se puede consultar la sentencia C-1052 de 2001.

2 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

4 Sentencias C-397 de 1995 M.P. Hernández Galindo; C-774 de 2001 M.P. Escobar Gil. y C-310 de 2002 MP. Escobar Gil.

5 Sentencia C-397 de 1995 M.P. Hernández Galindo; Auto 289A de 2001 M.P. Montealegre Lynett; y sentencias C-774 de 2001 M.P. Escobar Gil. AV. Cepeda Espinosa; C-394 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-030 de 2003 M.P. Tafur Galvis; y C-181 de 2010 M.P. Pretelt Chaljub).

6 Ver entre otras las sentencias C-427 de 1996 M.P. Martínez Caballero. AV. y SV. Hernández Galindo, en la que la Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino cuando los contenidos normativos son iguales.

7 Ver sentencia C-228 de 2002 M.P. Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. AV. Jaime Araújo Rentería.

8 Sentencia C-1173 de 2005 M.P. Cepeda Espinosa. SV. Sierra Porto; SV. Jaime Araújo Rentería.

9 Sentencia C-096 de 2003 M.P. Cepeda Espinosa.

10 Sentencia C-311 de 2002 M.P. Cepeda Espinosa.

11 Ver entre otras sentencias T-03 de 1992, T-225 de 1992, T-483 de 1993, T-402 de 1994, T-799 de 1998 y T-1041 de 2000

12 Sentencia 554 de 1995. MP. Carlos Gaviría Díaz.

13 C-1090/03 M.P. Vargas Hernández

14 También se han referido a la potestad y finalidades del legislador al reglamentar el tránsito vehicular los fallos C- 799/93 M.P. Monroy Cabra y C-980/10 M.P. Mendoza Martelo

15 En la ya citada sentencia C-799/03 la Corte declaró inexecutable en el artículo 140 de la

Ley 769 de 2002, el cual autorizaba la inmovilización del vehículo o preferiblemente la retención de la licencia de conducción si pasados treinta (30) días de la imposición de la multa, ésta no había sido debidamente cancelada. Mediante Sentencia C- 355/03 ésta Corporación decretó la inexecutable de algunos apartes del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, de conformidad con los cuales se pretendía erradicar la actividad de personas cuyo ejercicio laboral es la conducción de vehículos de tracción animal. En ese caso también se consideró excesivo el uso de la potestad legislativa.

16 Sobre el punto se pueden revisar los fallos C-1090/03 M.P. Vargas Hernández, C-529/03 M.P. Montealegre Lynett

17 Así por ejemplo los permisos de conducción para vehículos de servicio particular, tienen vigencia de 10 años si se trata de personas menores de sesenta años y de 5 años en el caso de personas entre sesenta y ochenta años de edad.

{p}