

Conceptos D-14430 y D-14606

Juan Sebastian Vega Rodriguez <jvega@procuraduria.gov.co>

Mié 09/03/2022 15:12

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

CC: Martha Ligia Castiblanco Prado <mcastiblanco@procuraduria.gov.co>

Bogotá, D.C., 9 de marzo de 2022

Honorables Magistrados

Corte Constitucional

Ciudad

Respetados Señores Magistrados:

Por instrucción de la Señora Procuradora General de la Nación, de manera atenta, me permito remitir adjunto los conceptos correspondientes a los procesos D-14430 y D-14606, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política.

Cordialmente,



Juan Sebastián Vega Rodríguez

Procurador Auxiliar

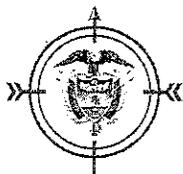
Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

jvega@procuraduria.gov.co

PBX: +57 601 587-8750

Línea Nacional Gratuita: 01 8000 940 808

Cra. 5ª. # 15 - 80, Bogotá D.C., Cód. postal 11032



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 9 de marzo de 2022

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Expediente: D-14606

Referencia: Acción Pública de inconstitucionalidad presentada por Johan Pacheco Charris contra el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021, *“Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”*.

Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

Concepto No.: 7045

De conformidad con el artículo 278.5 de la Constitución Política¹, rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

El ciudadano Johan Pacheco Charris interpuso demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021, cuyo texto se transcribe enseguida:

“Artículo 11. Suspensión del vencimiento de las licencias de conducción. *Suspéndase por el término de hasta dos (2) años contados a partir de 31 diciembre de 2021, el vencimiento de las licencias de conducción a que se refiere el artículo 22 de la Ley 769 de 2002² modificado por el artículo 197 del Decreto Ley 019 de 2012³, que venzan entre el 1° y el 31 de enero de 2022.*

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

El actor solicita que se declare la inexecutable de la norma demandada, porque fue expedida desconociendo el principio de identidad flexible⁴. Ello, pues se trata de una disposición que sólo fue incluida hasta el cuarto debate del trámite legislativo y no guarda una relación directa con el objeto principal de la Ley 2161 de 2021, este es, la regulación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

¹ “Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.

² “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

³ “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

⁴ Cfr. Artículos 157 y 160 de la Constitución Política.



II. Consideraciones del Ministerio Público

El artículo 157 de la Constitución Política señala que *“un proyecto no será ley sin haber sido aprobado: (a) en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara”,* salvo excepción legal que habilite el trámite conjunto de la iniciativa por parte de ellas; y (b) *“en la plenaria de cada cámara en segundo debate”*. De otra parte, el artículo 160 superior indica que *“durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”*.

Ahora bien, debido a que los textos de un proyecto de ley aprobados por cada una de las cámaras pueden llegar a tener discrepancias, el artículo 161 de la Carta Política habilita la posibilidad de que los mismos sean objeto de armonización, así como que la aprobación del informe de conciliación respectivo sea tenida como la *“repetición de segundo debate”*.

En punto de ello, la Corte Constitucional ha explicado que el principio de identidad flexible *“supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios, bajo el entendido que las comisiones y las plenarios de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, C.P.), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación)”*⁵.

En relación con las enmiendas que pueden ser introducidas válidamente a los proyectos de ley durante el trámite legislativo, dicho alto tribunal ha aclarado que las plenarios de las cámaras están facultadas para incorporar modificaciones al texto aprobado por las comisiones a pesar de no haber sido presentadas ante estas últimas, siempre que: (i) se refieran *“a temas tratados y aprobados en el primer debate”*, y (ii) *“que dichos asuntos guarden estrecha relación con el contenido del proyecto”*⁶.

Pues bien, la Procuraduría General de la Nación estima que la demanda de la referencia no está llamada a prosperar, pues el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 fue expedido sin desconocer el principio de identidad flexible, conforme pasa a explicarse.

Para empezar, se destaca que la Ley 2161 de 2021 tuvo origen en la acumulación de tres iniciativas radicadas ante la Cámara de Representantes⁷, las cuales, desde sus inicios, se orientaron a la *“adopción de incentivos que apremien los hábitos óptimos de conducción y seguridad vial”*, mediante la enmienda de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002)⁸.

En este sentido, el Ministerio Público evidencia que durante el debate parlamentario del articulado de la Ley 2161 de 2021, las cámaras deliberaron sobre diferentes modificaciones a la normativa vigente en búsqueda de establecer beneficios para la

⁵ Sentencia C-273 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa).

⁶ Sentencia C-726 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), reiterando el fallo C-942 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁷ Cfr. Proyectos de Ley 019, 155 y 221 de 2020 Cámara.

⁸ Cfr. Gaceta del Congreso 1476 de 2020.



población colombiana con el fin de incentivar la adopción de una cultura de seguridad vial, que reconozca la responsabilidad inherente a la conducción de vehículos automotores y, por consiguiente, la necesidad de asegurar los daños que pueden generarse con ocasión de su práctica⁹.

Así, en las discusiones de las comisiones se plantearon diferentes fórmulas para modificar el costo de los seguros de accidentes de tránsito, en especial, se consideraron distintos alivios económicos para los ciudadanos dirigidos a incentivar la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

Sin embargo, en el transcurso de las deliberaciones del proyecto se puso de presente la complejidad técnica de disminuir el costo del SOAT sin afectar su viabilidad financiera¹⁰, por lo que la Plenaria del Senado optó por restringir los beneficios directamente vinculados con dicho seguro e incluir otros alivios para la población relacionados con el uso de vehículos automotores, como ampliar la vigencia de las licencias de condición por dos años con el fin de posponer el pago asociado a su renovación¹¹.

La referida propuesta fue respaldada en sede de conciliación y aprobada por las plenarias de ambas cámaras, bajo la siguiente consideración sobre el articulado final:

“Dicho texto fue concertado luego de múltiples mesas técnicas; en donde se tuvieron en cuenta las particularidades del sector. Así también, en este texto se consagran beneficios para la población colombiana y obligaciones a cargo de los diferentes entes; a fin de garantizar tanto el fortalecimiento del sistema, como la sostenibilidad del mismo.

A su vez dicho texto acoge las expectativas que tiene el Congreso de la República en materia de seguridad vial, contribuyendo así, a establecer una mayor responsabilidad en materia de Accidentes de Tránsito, estimular la cultura del buen comportamiento en las vías y la cultura de adquisición del SOAT¹².

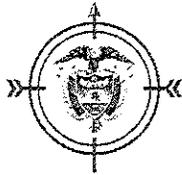
Así las cosas, para la Procuraduría en la adopción del artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 no se desconoció el principio de identidad flexible, puesto que la ampliación de la vigencia de las licencias de conducción es un asunto que se encuentra asociado con el tema principal discutido y aprobado en las deliberaciones de las comisiones permanentes de las cámaras, este es, la adopción de incentivos para la ciudadanía dirigidos a mejorar la seguridad vial por medio de la modificación de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

⁹ Cfr. Gacetas del Congreso 629 y 1476 de 2020, 68, 266, 328, 346, 356, 492, 679, 1137, 1260, 1366, 1386, 1488, 1542 y 1547 de 2021, así como 19 y 71 de 2022.

¹⁰ Ver, los conceptos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES- y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicados en las Gacetas del Congreso 266 y 1137 de 2021.

¹¹ Cfr. Grabación de la sesión de la Plenaria del Senado de la República del 29 de septiembre de 2021, disponible en el siguiente enlace: www.youtube.com/watch?v=nHXrnjWSGjM.

¹² Gaceta del Congreso 1547 de 2021.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Sobre el particular, cabe precisar que el principio de identidad flexible *“se predica de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto, no de los distintos artículos analizados de manera aislada”*¹³, por lo que si bien la norma enjuiciada formalmente no fue contemplada en el proyecto inicial, no puede ignorarse su conexidad temática directa con la modificación del Código Nacional de Tránsito Terrestre dirigida a mejorar la seguridad vial mediante el incentivo de la adquisición de seguros, por medio de alivios en otros costos asociados a la conducción, como los pagos relativos a la renovación de licencia correspondiente.

Al respecto, se recuerda que la vigencia temporal de la licencia de conducción se encuentra regulada en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, el cual es un cuerpo normativo que ordena una materia es sumamente amplia, en tanto pretende reglamentar todo lo referente a *“la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y ciertas vías privadas”*¹⁴.

Entonces, para el Ministerio Público es evidente que si el objetivo de la Ley 2161 de 2021 fue modificar el Código Nacional de Tránsito Terrestre, como se indica en su título¹⁵, el artículo 11 demandado que enmienda una disposición del este último que se relaciona con su amplia materia, guarda la conexidad exigible para respetar el principio de identidad flexible.

Por lo demás, aunque la Procuraduría no desconoce que la disposición demandada fue incorporada mediante una proposición adoptada en el cuarto debate adelantado ante la Plenaria del Senado, lo cierto es que debe reconocerse que su aprobación tuvo origen en la intención de los congresistas de buscar una fórmula intermedia entre los beneficios que se discutieron a lo largo del trámite parlamentario para los ciudadanos y la sostenibilidad del sistema de seguros obligatorios de accidentes de tránsito. En consecuencia, se trata de una norma derivada de la dinámica legislativa, que no es inconexa al objeto de la ley y fue avalada por ambas cámaras en sede de conciliación por las mayorías respectivas¹⁶.

En torno a este último punto, se pone de presente que *“debido a la mayor ascendencia y legitimidad democrática que adquieren las plenarios respecto a las comisiones”*, resulta razonable que *“una instancia legislativa que agrupa, no sólo a los parlamentarios que se ocuparon del primer debate, sino a los demás miembros de cada cámara, pueda realizar, válidamente, cambios al proyecto aprobado”*. Lo anterior, porque *“sostener lo contrario equivale a supeditar el trabajo legislativo del pleno de cada cámara a lo decidido por sólo una parte de sus miembros, lo que es totalmente contrario al principio de mayoría que inspira la formación de las leyes”*¹⁷.

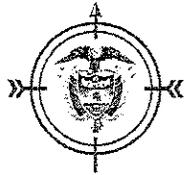
¹³ Corte Constitucional, Sentencias C-044 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-208 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y C-084 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-799 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

¹⁵ *“Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”* (subrayado propio).

¹⁶ La *“posibilidad de alterar el texto del Proyecto de ley a lo largo de su trámite en el Congreso, como lo ha señalado la jurisprudencia, responde a la visión deliberativa de la democracia que consagra la Constitución de 1991 y el actual Reglamento del Congreso, de acuerdo a la cual, las leyes aprobadas por el Congreso de la República deben reflejar la voluntad de la mayoría de los representantes políticos, una vez sean debatidos y confrontados los diversos puntos de vista, en especial los de las minorías. Los textos de la ley deben ser producto de la deliberación democrática”* (Sentencia C-112 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas).

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-839 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

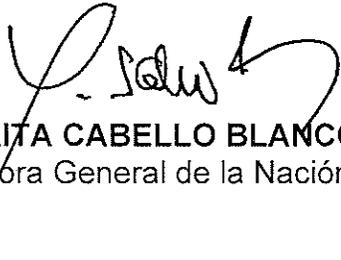


PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

III. Solicitud

Por las razones expuestas, en relación con el cargo de la demanda de la referencia, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 11 de la Ley 2161 de 2021, *“Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”*.

Atentamente,


MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Santiago Bernal Vásquez – Asesor Grado 19.

Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales.