

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-261 de 2022

Referencia: Expediente D-14606

Magistrada ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la demanda de inconstitucionalidad 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».

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Samir Johan Pacheco Charris presentó ante esta corporación demanda 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», por cuanto lo considera contrario a los artículos 157 y 160 de la Constitución Política.

2. Mediante auto del 18 de enero de 2022 la demanda fue admitida y se ordenó comunicar al Presidente del Senado, de la Cámara de Representantes, a la Superintendencia de Transporte y a la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá para que intervinieran dentro del proceso. Asimismo, se invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Externando de Colombia, los Andes, Nacional y Antioquia y al Observatorio de Intervenciones

Ciudadanas de la Universidad Libre para que aportaran concepto dentro del proceso.

3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuradora General de la Nación, procede la Corte a decidir la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

4. A continuación, se transcribe la norma demandada (se subraya y resalta el aparte impugnado):

LEY 2161 DE 2021

(noviembre 26)

“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”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 11. Suspensión del vencimiento de las Licencias de Conducción. Suspéndase por el termino 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 2002 modificado por el artículo 197 del Decreto Ley 019 de 2012, 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.

III. LA DEMANDA

5. El ciudadano Samir Johan Pacheco Charris acusó de inconstitucional el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 por la supuesta vulneración del principio de identidad flexible.

6. El accionante asegura que la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción hace referencia a un tema no discutido ni aprobado en el primer debate de la norma acusada y que, además, no tiene conexidad estrecha, próxima o directa con el contenido central de la Ley 2161 de 2021. Para sustentar lo anterior, analizó el trámite legislativo en los siguientes términos:

i) «En la Legislatura 2020-2021 fueron presentados en la Cámara de Representantes, tres proyectos de ley sobre el Seguro de Accidentes de Tránsito – SOAT», los cuales «fueron acumulados por similitud de materias y asignados a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes». A saber:

i) Proyecto de ley Numero 019 de 2020 Cámara¹, «iniciativa dirigida a establecer una disminución porcentual en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) cuando la póliza no haya sido afectada en el anualidad anterior».

ii) Proyecto de Ley No.155 de 2020 Cámara², «cuyo propósito fue incentivar el buen comportamiento vial de los propietarios de motocicletas y/o usuarios de las mismas, así como buscar la paridad frente a los costos del seguro SOAT entre los propietarios de vehículos automotores».

iii) Proyecto de ley No. 221 de 2020 Cámara³, «iniciativa dirigida a expedir medidas que incrementen la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito –SOAT».

ii) En el informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes⁴ «se propuso un texto para consideración de esa célula legislativa de cuatro artículos, sin embargo, no hay [una] sola mención a la suspensión de la vigencia de las licencias de tránsito».

El 14 de diciembre de 2020, se consideró y votó en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el entonces proyecto de ley 019 de 2020 Cámara (acumulado con los proyectos de ley 155 y 221 de 2020 Cámara), sin que en dicha sesión se presentara proposición para ser debatida, ni siquiera una constancia, sobre la suspensión de la vigencia de las licencias de tránsito.

iii) El informe de ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes⁵ tenía como objeto «establecer medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes

¹ "Por medio de la cual se establece una disminución porcentual en la tarifa del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT)", suscrito por los Representantes Nubia López Morales, Rodrigo Arturo Rojas, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Alexander Bermúdez Lasso, Edgar Alfonso Gómez Román, Fabio Fernando Arroyave y Adriana Gómez Millán.

² "Por medio de la cual se adiciona al artículo 42 de la ley 769 de 2002 incentivos en el valor del SOAT y se dictan otras disposiciones", firmado por los Representantes Jaime Rodríguez Contreras y Jairo Humberto Cristo Correa.

³ "Por la cual se modifica la ley 769 de 2002 y se establecen medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del seguro obligatorio de accidentes de tránsito-SOAT-, por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones", suscrito por los Congresistas Alejandro Vega, Laura Ester Fortich, Andrés David Calle Aguas, Julián Peinado, Alejandro Carlos Chacón, Nilton Córdoba Manyona, Juan Fernando Reyes Kuri, Adriana Gómez Millán, Carlos Ardila Espinosa y Víctor Ortiz Joya.

⁴ Publicado en la Gaceta 1476 de 11 de diciembre de 2020.

⁵ Publicado en la Gaceta 68 de 23 de febrero de 2021.

de Tránsito (SOAT), por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional mediante la adopción de incentivos que apremien los hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial. Así mismo, establecer una nueva cobertura del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), que en todo caso no incrementará el valor de la póliza».

El texto propuesto contenía cuatro artículos «todos relativos al seguro de accidentes de tránsito (SOAT), y nuevamente, no hay una sola mención a la suspensión de la vigencia de las licencias de tránsito».

iv) El 13 de abril de 2021, en Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes fue considerado y aprobado en segundo debate el proyecto de ley 019 de 2020 Cámara⁶. Durante su discusión se presentaron seis proposiciones y se dejaron cinco constancias sin que en las mismas se hiciera alguna alusión «a la suspensión de las vigencias de las licencias de conducción como posteriormente quedara aprobado en el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021».

v) En Sesión de 1 de junio de 2021, la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República consideró y votó el proyecto de ley 458 de 2021 Senado - 019 de 2020 Cámara (acumulado). En el respectivo debate surtido en esa célula legislativa se presentaron cuatro proposiciones. No obstante, no se realizó «constancia» ni ningún senador se refirió «al tema de suspensión de la vigencia de las licencias de tránsito».

vi) En el informe de ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República⁷ se anunció como objeto de esa iniciativa legislativa lo siguiente «la presente Ley tiene por objeto establecer medidas que permitan luchar contra la evasión en la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), mediante la adopción de incentivos que promuevan hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial. Así mismo, establecer una nueva cobertura del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), que en ningún caso incrementará el valor de la póliza».

Así, se propuso un texto para consideración del Pleno del Senado de siete artículos, todos relativos al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y sin una sola mención «a la suspensión de la vigencia de las licencias de tránsito».

vii) Luego de los tres debates anteriores y de la presentación de la ponencia para último debate, el 29 de septiembre de 2021, la sesión Plenaria del Senado de la República discutió, aprobó y votó el proyecto de ley 458 de 2021 Senado - 019 de 2020 Cámara acumulado con los proyectos de ley 155 y 221 de 2020 Cámara.

⁶ Acumulados con los proyectos de ley 155 y 221 de 2020 Cámara.

⁷ Publicado en la Gaceta 679 de 17 de junio de 2021.

En la referida sesión, los Senadores Ana María Castañeda Gómez y Juan Diego Gómez Jiménez, entre otros, radicaron una proposición de artículo nuevo, que resultó aprobada, y que tiene el siguiente tenor:

«Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de Ley N° 458 de 2021 “POR LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA PROMOVER LA ADQUISICIÓN, RENOVACIÓN Y NO EVASIÓN DEL SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO (SOAT)”, el cual quedará así:

ARTÍCULO xx. Suspensión del vencimiento de las Licencias de Conducción. Suspéndase por el término de 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 2002 modificado por el artículo 197 del Decreto Ley 019 de 2012, 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»

Así las cosas, «solo en el último debate fue que el tema: Suspensión del vencimiento de las licencias de conducción fue introducido al proyecto relativo al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, sin que se debatiera ni aludiera previamente, y ello fue gracias a una proposición de artículo nuevo que se presentara ante la Plenaria del Senado de la República».

7. El accionante afirma que el artículo 11 acusado desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, pues i) «solo se introdujo vía proposición de artículo nuevo en el último debate, sin que en el trámite previo se hiciera alusión alguna», ii) es un tema que no se debatió previamente, iii) la materia central del proyecto de ley 458 de 2021 Senado - 019 de 2020 Cámara (acumulados con los proyectos de ley 155 y 221 de 2020 Cámara) «es el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT, y no las licencias de tránsito», vi) el asunto «es absolutamente nuevo ya que lo que se debatían eran medidas que reglan el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT, no los términos de vigencia de las licencias de tránsito» y v) la Comisión de Conciliación «prácticamente reprodujo el texto aprobado por el Senado de la República, que fuera introducido en último debate vía proposición y sin tener un trámite previo».

IV. INTERVENCIONES

Ministerio de Transporte

8. En oficio del 10 de febrero de 2022⁸, la apoderada del Ministerio de Transporte acudió ante esta corporación con el propósito de intervenir en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada.

⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=39886>

9. En primer lugar, la interviniente advirtió que el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 es constitucional, pues su contenido «observa conexidad interna entre las distintas normas que integran el código nacional de tránsito». Así mismo, indicó que «el mismo título del proyecto de ley, entre otros, señala expresamente que modifica la Ley 769 de 2002 y dicta otras disposiciones en la misma materia».

10. En segundo lugar, el Ministerio de Transporte afirmó que existe una correspondencia lógica entre el precepto acusado y la materia general de la Ley 769 de 2002, pues «las licencias de conducción, así como el seguro obligatorio de accidentes hace parte de la normatividad que habilitan al ciudadano a ejercer la actividad de la conducción y por ende se encuentran reguladas por el mismo ordenamiento».

11. En tercer lugar, la apoderada del Ministerio de Transporte se refirió al principio de identidad flexible para aclarar que «el congreso no tiene la obligación de aprobar igual cantidad de artículos con igual texto en el transcurso de los debates, ello quiere decir, que como consecuencia del procedimiento legislativo (deliberación democrática) se puedan modificar, unificar, escindir e incluso adicionar disposiciones nuevas, posibilidad que consagra expresamente el artículo 160 de la Constitución».

En esa medida, argumentó que «no es un requisito que el texto se hubiere debatido o aprobado de manera semejante al presentado en el proyecto, sino que el tema haya sido abordado durante los debates parlamentarios al guardar identidad en la materia, como es el caso, al tratarse de un asunto de tránsito, licencias de conducción y SOAT, conexidad material». Por lo anterior, indicó que el proyecto de ley 019 de 2020 Cámara – 458 de 2021 Senado siempre conservó su núcleo temático, pues «al versar como un todo, en una modificación a la Ley 769 de 2002», podía abarcar el tema de las licencias de conducción.

12. En cuarto lugar, la interviniente afirmó que la norma acusada también cumple con el principio de consecutividad toda vez que «se evidenció en el proceso de discusión y votación en cuarto debate del proyecto de ley, en el que se presentó la proposición aditiva a un artículo nuevo, la cual fue debidamente discutida y votada con las mayorías requeridas en la Plenaria de Senado y posteriormente, como artículo nuevo, acogido en el informe de conciliación, publicado en la Gaceta 1547 de 2021.

13. El Ministerio de Transporte concluyó que «el artículo nuevo fue votado en último debate en Senado, donde se aceptó el texto, de igual manera se conoció y debatió en la conciliación en Senado, aprobándose el texto; y así mismo, se conoció y debatió en la conciliación en la Plenaria de Cámara, de tal suerte que fue ampliamente debatido, conocido y ratificado en ambas cámaras, quedando así evidenciada la soberanía de las células legislativas y el convencimiento tanto de Senado como de Cámara en mantener la propuesta, en atención a los “beneficios para los colombianos, las particularidades de los sectores involucrados y fortalecimiento del sistema y sostenibilidad del mismo»

14. Por las razones anotadas, solicitó a la Sala Plena de la Corte Constitucional declarar 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».

Superintendencia de Transporte

15. En oficio del 8 de febrero de 2022⁹, el apoderado de la Superintendencia de Transporte intervino en el proceso de la referencia con la finalidad de solicitar la declaración de constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 2161 de 2021.

16. El interviniente afirmó que, según la jurisprudencia constitucional¹⁰, la identidad flexible no corresponde a una regla rígida, sino que se deriva de la necesidad de armonizar los conceptos en tensión, esto es, «la “consecutividad” del trámite del proyecto, por un lado, y la facultad de introducirle modificaciones en desarrollo del principio democrático, por el otro».

17. En esa medida, manifestó que el artículo demandado no viola el principio de identidad flexible, pues su adición debe entenderse como «una de las herramientas que permite conciliar la “consecutividad” con deliberación democrática propia de los debates en la plenaria de cada cámara».

Así, el interviniente señaló que «no basta con constatar la inclusión de un artículo nuevo, valga decir, que no esté comprendido en los textos aprobados en los debates en comisión, para afirmar que la norma es contraria a la Constitución, puesto que se requiere además que dicha disposición no guarde relación razonable con la materia del proyecto».

18. La Superintendencia de Transporte argumentó que desde las primeras etapas del trámite legislativo de la Ley 2161 de 2021 se previó la adopción de incentivos para promover «hábitos óptimos de conducción y seguridad vial», lo cual permite evidenciar «la seguridad y el comportamiento vial como elementos integrantes del núcleo temático del proyecto».

Para sustentar lo anterior, el interviniente afirmó que Ley 769 de 2002 se refiere de manera puntual a aspectos como «autoridades de tránsito, registros de información, centros de enseñanza automovilística, licencias de conducción, vehículos, licencias de tránsito, seguros», entre otros. En esa medida, «resulta posible identificar nuevamente como aspectos propios del núcleo temático del proyecto de ley analizado la seguridad vial y el comportamiento de los actores viales junto con las normas que lo regulan».

⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=39685>

¹⁰ La superintendencia interviniente cita las sentencias C-614 de 2002, C-669 de 2004, C-809 de 2007, C-141 de 2010, C-273 de 2011, C-537 de 2012, C-084 de 2019, C-590 de 2019, C-487 de 2020 y C-133 de 2021.

19. Adicionalmente, el apoderado de la Superintendencia de Transporte indicó que «el artículo 42 del Código Nacional de Tránsito Terrestre se refiere al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) como requisito para que los vehículos puedan transitar en el territorio nacional. A su vez, en el artículo 2 del mismo código se define la licencia de conducción como el documento que autoriza a una persona para la conducción de vehículos».

Por lo anterior, «no debe entenderse simplemente como la intención de introducir cambios en la regulación del SOAT inspirada única y exclusivamente en aspectos técnicos de los seguros, sino que debe analizarse en el contexto de la seguridad vial y de todas las normas que regulan el comportamiento de los actores viales, así como de los requisitos para transitar en el territorio nacional».

20. Finalmente, el interviniente arguyó que la regulación del SOAT y el artículo 11 de la norma demandada no pueden abordarse como temas independientes o aislados, pues ambos hacen parte de los múltiples aspectos que atañen al tránsito y al comportamiento vial en Colombia, por lo que deben analizarse de manera coherente y sistemática para evidenciar su conexidad razonable con el contenido del proyecto que derivó en la expedición de la Ley 2161 de 2021.

Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá

21. En oficio del 11 de febrero de 2022¹¹, el representante de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá intervino en el proceso de la referencia y solicitó que 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» sea declarado, «EXEQUIBLE».

22. La Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá indicó que aun cuando el artículo 157 superior establece que un proyecto de ley debe ser aprobado en primer debate, la misma Constitución prevé en su artículo 160 que «durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias». En esa medida, consideró que el demandante «está errando en la interpretación del artículo 157 de la Carta, puesto que, si se exigiese que la totalidad de los artículos fueran debatidos en primer debate se crearía una barrera al debate legislativo, barrera que no está establecida ni en la Constitución, ni en la Ley».

23. La interviniente manifestó que el proyecto de ley 019 de 2020 Cámara – 458 de 2021 Senado se ajustó a la Constitución, pues es evidente la «conexidad del Código Nacional de Tránsito Ley 769 de 2002 y las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley sobre la misma materia» «ya que de la normatividad legal que rige a la ciudadanía para el ejercicio de conducción de vehículos, se comprenden las licencias de conducción y el seguro obligatorio de accidentes».

¹¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=39979>

24. Sobre el principio de identidad flexible afirmó que «esta exigencia se predica de las materias o núcleos temáticos, por lo que el principio examinado en lugar de ser absoluto es relativo y, por lo tanto, el texto sometido a la consideración del Congreso de la República no tiene que ser idéntico durante los debates reglamentarios».

25. La Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá argumentó que la Ley 2161 de 2021 «está encaminada no solo a la reglamentación y fortalecimiento del SOAT, sino que prevé una serie de medidas regulatorias del sector transporte; como el proceso contravencional, contempladas en el Código Nacional de Tránsito y otras leyes de la República». En esa medida, indicó que «no es posible acusar de viciado» «el trámite otorgado para el artículo 11º, el cual fue adherido a través de proposición en último debate en la plenaria de Senado», pues «dicha proposición fue presentada en los términos prescritos en el artículo 152º de la Ley 5º de 1992 y fue aprobada en el marco de la discusión del proyecto, por las mayorías requeridas».

Por consiguiente, señaló que «el principio de consecutividad resulta plenamente observado, ya que se llevaron a cabo el número de los debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley y no sobre cada una de sus normas en particular, pues lo exigido por la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación, pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia, como ya se mencionó anteriormente».

26. Finalmente, la interviniente arguyó que «el tema de la suspensión del vencimiento de las licencias no se puede entender como algo ajeno a la Ley, puesto que, desde la ponencia para el primer debate se estableció como título de la Ley 2161 del 2021 «por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (sic) (SOAT), se modifica la ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones».

Universidad de los Andes

27. En oficio del 10 de febrero de 2022¹², la Universidad de los Andes intervino en el proceso de la referencia con la finalidad de presentar un concepto sobre la inconstitucionalidad de la norma demandada. En esa medida, solicitó declarar «inexequible el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 por ser su trámite (sic) de aprobación violatorio del principio constitucional de identidad flexible».

28. La institución educativa indicó que en el presente caso se advierte una «ausencia de conexidad material entre el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 con el resto del texto normativo». Lo anterior por cuanto, al realizar un análisis de las disposiciones que componen el texto de la Ley 2161 de 2021 se evidencia

¹² <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=39933>

que «9 de 13 artículos (el 70% de ellos) hacen una referencia explícita al SOAT. Dentro de las 4 disposiciones remanentes, 3 (el 23% de los artículos totales) versan sobre asuntos procesales relacionados con la ocurrencia de accidentes de tránsito» y «la única disposición restante es la norma demandada, que regula la renovación de licencias de tránsito».

Así, arguyó que es «claro que el proceso legislativo *sub examine* no trataba en abstracto la seguridad vial y el comportamiento vial ni los incentivos para hábitos óptimos de conducción», pues se refería a un asunto mucho más específico: «el aseguramiento de los vehículos involucrados en accidentes de tránsito (sic) y el retiro de los vehículos accidentados».

29. La interviniente afirmó que «el artículo añadido en último debate que regula la renovación de licencias de tránsito versa sobre “una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente”».

30. Por todo lo anterior, la Universidad de los Andes concluyó que la disposición demandada «tiene efectos sobre la seguridad de los participantes en el tráfico vial» y si bien «el término suspendido mediante el artículo 11 Ley 2161 de 2021 tenía por finalidad proteger a los usuarios viales de la posible circulación de conductores con facultades insuficientes para conducir», de la lectura de las gacetas aportadas por el demandante es claro «que no existió una discusión expresa entorno a la peligrosidad de suspender el término de renovación de licencias».

Intervenciones ciudadanas

31. *Carlos Andrés Echeverri Valencia*. Este ciudadano solicitó a la Corte declarar «INEXEQIBLE por vicios en el trámite, el artículo 11 de la ley 2161 de 2021», por las siguientes razones:

32. En primer lugar, el interviniente manifestó que la ampliación de la vigencia de las licencias de conducción de la que trata el artículo 11 acusado no fue discutida en los dos primeros debates en Cámara, ni tampoco en el tercer debate en el Senado, «simplemente fue incluido a último momento durante el cuarto debate y dicha inclusión fue aprobada en plenaria de cámara de representantes el pasado miércoles 3 de noviembre, con sendas constancias y votos negativos de parlamentarios que advertía (sic) la vulneración que hoy es objeto de solicitud de amparo constitucional».

33. En segundo lugar, indicó que, si bien el Congreso «no tiene la obligación de aprobar la misma cantidad de artículos con el mismo texto en el devenir de los debates», pues «el principio de identidad flexible le permite al legislador que, en el ejercicio de la deliberación democrática, en cada etapa del procedimiento legislativo se puedan modificar los textos, unificarlos, escindirlos, e incluso adicionarlos con disposiciones nuevas». En el presente caso, sí tenía la

obligación «de que el tema [renovación de licencias de tránsito] hubiere sido abordado y que el texto ocurriera como consecuencia del debate parlamentario. Hipótesis que no se dio en este caso, tal como reza en las actas. Configurándose entonces acá el primer vicio».

34. En tercer lugar, el ciudadano argumentó que en el cuarto debate se incluyó un tema específico – suspensión del vencimiento de las licencias- que no fue tratado durante el trámite legislativo y que «no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación ni guardan relación interna con el contenido global del articulado». Por lo anterior, afirmó que «los núcleos temáticos de este proyecto de ley no tienen vinculación objetiva y razonable con los centros de referencia de la iniciativa, lo que la torna notoriamente inconstitucional».

35. En cuarto lugar, el interviniente se refirió a una presunta «extralimitación de la comisión de conciliación» toda vez que «en las gacetas 68, 266, 328, 346, 356, 679, 1137, 1260, 1366, 1386, 1476, 1488, 1542, 1547, los textos aprobados y por último el informe de conciliación de 26 de octubre hogaño, deja evidenciado que el artículo 11, tantas veces citado –suspensión por dos años del término de vigencia de las licencias de conducción- solo se incluyó en el cuarto y último debate vulnerando los alcances del trámite y aun así fue aprobado por la comisión de conciliación, excediendo las facultades de las mismas».

36. Para sustentar tal afirmación, aseguró que la facultad de las comisiones accidentales de conciliación se circunscribe a la mediación de los textos no coincidentes del proyecto de ley aprobado en Cámara y Senado. Así, advirtió que, en el presente caso, la comisión de conciliación no propuso un texto nuevo del artículo acusado, pues presentó como propuesta de conciliación «un artículo exactamente igual al aprobado por la Cámara correspondiente»; circunstancia esta que debe entenderse como «la usurpación de una competencia que es exclusiva de las comisiones constitucionales permanentes».

37. *Yuliana Valdés Julio*. La ciudadana intervino en el proceso de la referencia y solicitó «se DECLARE INEXEQUIBLE el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021» porque «crea un trato diferenciado a un grupo exclusivamente: a quienes cuyas licencias “venzan entre el 1 y el 31 de enero de 2022”».

38. Para sustentar su petición, la interviniente afirmó que la norma acusada tiene como consecuencia principal suspender por dos años «el vencimiento de las licencias de conducción, de forma exclusiva, de aquellas licencias que vencen entre el 1 y el 31 de enero de 2022». Así, manifestó que «si a una persona de 80 años, servicio particular, se le vence su licencia de conducción el día 31 de enero de 2022 su vencimiento queda suspendido hasta el 31 de enero de 2024. En cambio, si otra persona en las mismas condiciones se le vence su licencia el día 1 de febrero de 2023, tendrá que inmediatamente renovarla y solo por un año, hasta el 1 de febrero de 2023».

39. Aunado a lo anterior, argumentó que el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 es «irrazonable», pues «pone en riesgo la seguridad vial del país» toda vez que «la norma general establece que las personas que conducen vehículos de servicio público y son mayores de 60 años, cada año deben renovar su licencia de conducción». Sin embargo, «la norma demandada amplía por el doble del tiempo esta vigencia». En esos términos, la ciudadana solicitó su declaratoria de inexecutable.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

40. La Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar 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».

41. Específicamente, el Ministerio Público indicó que la norma acusada fue expedida sin desconocer el principio de identidad flexible, pues tuvo origen en la acumulación de tres iniciativas radicadas ante la Cámara de Representantes, 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».

Así, evidenció que durante el debate legislativo del precepto acusado «las cámaras deliberaron sobre diferentes modificaciones a la normativa vigente para establecer beneficios para la 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 práctica».

42. En ese contexto, el Ministerio Público afirmó que la Plenaria del Senado optó por ampliar la vigencia de las licencias de conducción por dos años con el fin de posponer el pago asociado a su renovación e «incluir otros alivios para la población relacionados con el uso de vehículos automotores». Indicó que dicha propuesta fue respaldada en sede de conciliación y aprobada por las plenarios de ambas cámaras.

43. Aunado a lo anterior, la Procuraduría General de la Nación manifestó que la adopción del artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 no desconoció el principio de identidad flexible, pues «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».

44. 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 título, 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».

45. Finalmente, la Procuradora General de la Nación aclaró que aun cuando la disposición demandada fue incorporada mediante una proposición adoptada en el cuarto debate de adelantado ante la Plenaria del Senado, 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».

VI. COMPETENCIA

46. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es en principio competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

La acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite se interpuso dentro del término constitucional

47. El artículo 242 numeral 3° de la Constitución Política dispone que las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma tienen un término de caducidad de un año que se contabiliza desde la publicación del acto.

48. En lo que a esta demanda concierne, la Ley 2161 de 2021 fue expedida y publicada en el Diario Oficial No. 51.870 de 26 de noviembre de 2021. La demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 6 de diciembre de 2021, es decir, cuando todavía no había vencido el término mencionado, motivo por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción.

VII. PROBLEMA JURÍDICO

49. De acuerdo con los argumentos esgrimidos en la demanda, le corresponde a la Corte:

Determinar si el Congreso de la República incurrió en un vicio de procedimiento por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en los artículos 157 y 160 de la Constitución Política, al introducir, en el cuarto debate durante la aprobación por parte de la plenaria del Senado de la República, el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021, disposición normativa que no había sido discutida durante los tres primeros debates.

50. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado se reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el respeto de los principios de consecutividad e identidad flexible durante el trámite legislativo y, seguidamente, se analizará la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 2161 de 2021.

Principio de consecutividad en el trámite legislativo. Reiteración de jurisprudencia

51. Los artículos 157.2 de la Constitución y 147 de la Ley 5ª de 1992 consagran el principio de consecutividad como una garantía mediante la cual se exige que todo proyecto de ley «debe surtir de manera sucesiva los cuatro debates en comisiones y plenarias de las cámaras legislativas o los tres debates en caso de que el primero se adelante en sesión conjunta de las comisiones respectivas»¹³.

52. La Corte Constitucional en la sentencia C-1113 de 2003 se refirió a la importancia del citado principio dentro de la labor legislativa para indicar que «en virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber constitucional ni trasladar su competencia a otra célula legislativa para que un asunto sea considerado en un debate posterior».

53. Así, en esa oportunidad, esta corporación aclaró que la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada «debe ser discutido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones (artículo 111 de la Ley 5ª de 1992)».

54. Para la Corte, tales exigencias en el debate legislativo revisten gran importancia para un régimen democrático, pues i) legitiman la organización estatal, ii) garantizan el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y iii) configuran un escenario «idóneo» para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en el Congreso¹⁴. En esa medida, la sucesión de cuatro debates y votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras constituyen una obligación ineludible del Legislador al momento de aprobar normas.

55. En igual sentido, esta corporación en la sentencia C-208 de 2005 analizó el alcance del principio de consecutividad para reiterar que:

¹³ Sentencia C-415 de 2020, reiterada en sentencia C-131 de 2021.

¹⁴ Sentencia C-1113 de 2003.

«Tanto las comisiones como las plenarias están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a este deber constitucional ni diferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en un posterior debate sea considerado un asunto¹⁵. Al respecto, ha considerado la Corte, que “...En efecto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido, debatido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso.

56. Finalmente, en la citada providencia, la Corte concluyó que «resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en la que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P.»¹⁶.

57. Así las cosas, a partir de la providencia C-208 de 2005, esta corporación, de manera pacífica, ha reiterado las siguientes reglas jurisprudenciales en relación con el principio de consecutividad, las cuales han sido abordadas de forma amplia en las sentencias C-850 de 2013, C-726 de 2019, C-084 de 2019 y C-487 de 2020, entre otras. A saber:

i) Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.;

ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto;

ii) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes.¹⁷

58. Por su parte, el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992 prescribe los siguientes requisitos legales para que un proyecto sea aprobado como ley de la República:

¹⁵ Sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-313 de 2004 y C-370 de 2004.

¹⁶ Sentencia C-208 de 2005.

¹⁷ *Cfr.* Sentencia C-839 de 2003.

«1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno La Constitución Política y este Reglamento contienen procedimientos especiales y trámites indicados para la expedición y vigencia de una ley».

59. En desarrollo del principio de consecutividad, la jurisprudencia constitucional¹⁸ ha aclarado que su aplicación no debe efectuarse de manera «rígida y literal», pues no permitir «cambios al articulado de un proyecto de ley durante el desarrollo del debate parlamentario» «implicaría un desconocimiento del artículo 160 superior que autoriza a cada una de las cámaras legislativas del Congreso de la República para realizar modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias a los proyectos de ley¹⁹»²⁰.

60. Para la Corte, la facultad en cabeza de las comisiones y plenarias de introducir modificaciones, adiciones o supresiones durante el trámite legislativo de un proyecto de ley materializa la aplicación estricta del principio de consecutividad, pues dicha potestad no es absoluta al encontrarse «limitada por el principio de identidad flexible o relativa». Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que:

«La Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que la materia o el asunto al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, pues debe observar el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones²¹»²².

61. A su vez, esta corporación en la sentencia C-487 de 2020 reiteró que «la exigencia que el ordenamiento impone es que las modificaciones, supresiones o adiciones a un proyecto de ley versen sobre materias o asuntos que hayan sido debatidos y aprobados durante el primer debate»²³.

¹⁸ Sentencias C-008 de 1995, C-809 de 2001, C-726 de 2015 y C-487 de 2020, entre otras.

¹⁹ Sentencia C-726 de 2015.

²⁰ *Cfr.* Sentencia C-809 de 2001.

²¹ *Cfr.* Sentencias C-008 de 1995 y C-809 de 2001.

²² Sentencia C-1113 de 2003, reiterada en sentencia C-726 de 2015, entre otras.

²³ sentencia C-1113 de 2001.

62. A partir de lo anterior, la Corte en la sentencia C-487 de 2020 indicó que el precedente constitucional señala que «en virtud del principio de consecutividad» es obligación del Congreso de la República:

i) «Estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo».

ii) «No omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate».

iii) «Debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen»²⁴.

63. Así mismo, en la referida providencia reiteró que, de presentar una irregularidad asociada a estas obligaciones, se considera que «el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión». Tal vicio puede tener dos modalidades: (i) una de carácter formal que se configura cuando alguna de las células legislativas omite el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite a un momento posterior²⁵ y (ii) otra de naturaleza material que ocurre en «todos aquellos supuestos en los cuales, pese a que se surte formalmente el debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa»²⁶.

64. Finalmente, esta corporación en la sentencia C-487 de 2020 indicó que la referida «tensión» «ha sido reconciliada mediante una interpretación armónica de los artículos 157 y 160 de la C.P., a partir del concepto de identidad flexible²⁷, es decir, la necesidad de que se aplique una mirada a la consecutividad, desde una perspectiva que admita la posibilidad de incorporar cambios a los proyectos de ley en el curso del trámite legislativo».

Principio de identidad relativa o flexible. Reiteración de jurisprudencia

65. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el principio de identidad flexible «se encuentra íntimamente ligado al de consecutividad, pero tiene rasgos propios que lo hacen ontológicamente diferente, no obstante su relación de complementariedad en la labor de control constitucional de la función legislativa»²⁸.

²⁴ Sentencias C-648 de 2006, C-015 de 2016, C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-726 de 2015 y C-084 de 2019.

²⁵ Reiteración de la sentencia C-084 de 2019.

²⁶ *Cfr.* Sentencia C-084 de 2019.

²⁷ *Cfr.* C-839 de 2003, reiterada en C-084 de 2019.

²⁸ Sentencia C-726 de 2015.

66. El concepto de identidad flexible o relativa²⁹ se encuentra consagrado en el artículo 160 superior y confiere al Congreso de la República la facultad de adicionar, modificar y suprimir los proyectos de ley a partir del segundo debate con el objetivo de flexibilizar el procedimiento legislativo.

67. Esta corporación en sentencia C-1113 de 2003 se refirió al concepto de identidad³⁰ para indicar que el mismo «implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática³¹. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación³². Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo».

68. Más adelante, en sentencia C-539 de 2008, la Corte analizó el contenido específico del mandato de identidad relativa e indicó:

«En el ámbito del proceso legislativo y en punto al principio de identidad, lo que la Carta exige es que las Cámaras debatan y aprueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia³³».

69. Posteriormente, la Corte en la sentencia C-942 de 2008 afirmó que el principio de identidad flexible «exige que el proyecto de ley se conserve siempre el mismo a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su materia o núcleo temático». En esa medida, las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben contener «un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto³⁴».

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Cfr.* Sentencia C-702 de 1999.

³¹ *Cfr.* Sentencia C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.

³² *Cfr.* Sentencia C-702 de 1999.

³³ Sentencias C-1488 de 2000, C-922 de 2001, C-950 de 2001, C-801 de 2003 y C-839 de 2003.

³⁴ Sentencias C-1147 de 2003, C-305 de 2004, C-376 de 2008 y C-726 de 2015, entre otras.

70. En la sentencia C-141 de 2010, la Corte Constitucional se refirió nuevamente al principio de identidad flexible consagrado en el artículo 157 de la C.P. para indicar que su núcleo esencial se encuentra determinado por la idea de que «a lo largo de los cuatro debates se mantenga sustancialmente el mismo proyecto, es decir, que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria pueden hacerse al proyecto, no sean de tal envergadura que terminen por convertirlo en otro completamente distinto».

En la referida providencia se concluyó que ningún proyecto podrá convertirse en ley «sin haber superado dos debates en comisiones permanentes de una y otra cámara, y otros dos en las respectivas plenarios». Así, durante el trámite legislativo se espera que «el proyecto que inicia su trámite en primer debate sea, en lo esencial, el mismo que es aprobado en cuarto debate»³⁵.

71. Lo anterior no significa que no se puedan hacer modificaciones al texto del proyecto, pues tal posibilidad encuentra fundamento constitucional en el artículo 160 superior. Sin embargo, para la Corte «éstas no podrán incluir temas nuevos³⁶», es decir, «deberán guardar identidad con lo debatido y aprobado en las comisiones»³⁷ toda vez que es imperativo que exista «una relación de conexidad material entre el proyecto y las modificaciones que se propongan al mismo»^{38,39}.

72. Así las cosas, la jurisprudencia constitucional⁴⁰ ha entendido que el principio de identidad flexible se deriva del análisis sistemático del inciso segundo del artículo 160 superior con los numerales 2 y 3 del artículo 157 constitucional. En ese contexto, durante el segundo debate cada cámara podrá introducir las enmiendas que considere pertinentes⁴¹, siempre y cuando «ellas no cambien la esencia del proyecto de ley hasta ese momento aprobado, pues, en ese caso, deberán surtir todos los debates requeridos de acuerdo al artículo 157 [de la Constitución]». Al respecto, en la sentencia C-882 de 2014, la Corte concluyó que:

«El principio de identidad flexible reclama que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios; esta unicidad del proyecto, sin embargo, no implica rigidez en los contenidos, sino que es compatible con la posibilidad de que las cámaras introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones a su articulado, y que las eventuales discrepancias sean superadas mediante el trámite de la conciliación⁴²».

³⁵ Sentencia C-141 de 2010.

³⁶ Sentencias C-487 de 2002, C-614 de 2002, C-669 de 2004 y C-809 de 2007.

³⁷ Sentencias C-226 de 2004, C-724 de 2004 y C-706 de 2005.

³⁸ Sentencia C-178 de 2007.

³⁹ Sentencia C-141 de 2010.

⁴⁰ Sentencia C-469 de 2011

⁴¹ Artículo 160 constitucional.

⁴² En la sentencia C-940 de 2003 la Corte explicó que el principio de identidad “(...) adquiere en la Constitución de 1991 una connotación distinta a la que tenía en el régimen constitucional anterior, (...) si en la Carta de 1886 se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo, por lo cual cualquier modificación aún menor implicaba repetir todo el trámite, hoy en día se ha abandonado el principio de identidad rígido, para permitir que las comisiones y las plenarios de las cámaras puedan introducir modificaciones al proyecto (C.P. Art. 1609, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obliguen a repetir

73. Seguidamente, en la sentencia C-726 de 2015, la Corte definió al principio de identidad flexible como el límite constitucional a la facultad que tienen las comisiones y plenarias del Congreso para introducir adiciones, modificaciones o supresiones a los proyectos de ley que estudian y debaten. En ese sentido, aclaró que durante el trámite legislativo se debe mantener la «univocidad temática del proyecto, es decir, no pueden (sic) haber cambios que lo modifiquen sustancialmente».

74. En esa oportunidad, se afirmó que la labor de esta corporación en el ejercicio del control de constitucionalidad frente al respeto por el principio de identidad flexible consiste en «determinar si existió o no unidad temática entre las modificaciones, adiciones o supresiones introducidas por la respectiva Comisión o Plenaria y la esencia del proyecto aprobado en el primer debate».

75. En esa medida, en la sentencia C-726 de 2015, la Corte determinó dos reglas jurisprudenciales para tal fin:

i) «Los cambios introducidos deben referirse a temas tratados y aprobados en el primer debate».

ii) «Que dichos asuntos guarden estrecha relación temática con el contenido del proyecto».

76. Para determinar la existencia o no de relación temática entre los artículos nuevos y el proyecto de ley, se debe tener en cuenta que⁴³: (i) «un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente»⁴⁴; (ii) «no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido»⁴⁵; (iii) «la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico⁴⁶»; y (iv) «no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema⁴⁷»⁴⁸.

Con fundamento en los citados argumentos, esta corporación procederá al análisis de constitucionalidad de la disposición acusada, a fin de determinar su exequibilidad o no.

todo el trámite, sino que las comisiones accidentales preparen un texto unificado que supere las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias”.

⁴³ Sentencia C-537 de 2012.

⁴⁴ Sentencia C-801 de 2003.

⁴⁵ Sentencia C-1092 de 2003.

⁴⁶ Sentencia C-920 de 2001.

⁴⁷ Sentencia C-198 de 2002, reiterada en la sentencia C-726 de 2015.

⁴⁸ Sentencia C-490 de 2011.

Análisis de la disposición acusada. Verificación del cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible.

77. El demandante sostiene que el Congreso de la República incurrió en un vicio de procedimiento al aprobar el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021, pues el proyecto de ley (acumulado) que se radicó en la Cámara de Representantes para primer debate no contenía la previsión que a la postre se convirtió en la norma acusada y solo se introdujo durante el cuarto debate en la plenaria del Senado; circunstancia esta que afecta su validez toda vez que, al haber sido incluida en el último debate, la misma no agotó las cuatro discusiones y votaciones pertinentes. Por lo anterior, considera que existe una flagrante vulneración del principio de identidad flexible.

78. Así las cosas, la Sala Plena de la Corte Constitucional debe determinar si el Congreso de la República incurrió en un vicio de procedimiento por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible al introducir a través de proposición en el cuarto debate durante la aprobación por parte de la plenaria del Senado de la República el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021, disposición normativa que presuntamente no fue discutida durante los tres primeros debates.

79. En el caso de la disposición acusada, la Sala Plena encuentra que el proyecto de ley 019 de 2020 radicado en la Cámara de Representantes para primer debate llevaba como título “*por medio de la cual se establece una disminución porcentual en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)*”⁴⁹. Este proyecto de ley tenía por objeto:

«Establecer una disminución porcentual en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) cuando la póliza no haya sido afectada en la anualidad anterior y el análisis de los factores de frecuencia y severidad de la siniestralidad del parque automotor asegurado así lo permita.

Se establece una disminución de hasta el 10% en el cobro de la tarifa para los vehículos que, en cualquier categoría, no hayan afectado la póliza en la anualidad inmediatamente anterior. La disminución de la que trata el proyecto de ley es considerada por los autores como un incentivo para que los conductores contribuyan con la seguridad vial del país a través de prácticas y actitudes responsables»⁵⁰.

El referido proyecto de ley fue acumulado al proyecto de ley 155 de 2020 Cámara “*por medio de la cual se adiciona al artículo 42 de la Ley 769 de 2002 incentivos en el valor del SOAT y se dictan otras disposiciones*”, cuyo objeto era:

⁴⁹ Gaceta del Congreso 1476 del 11 de diciembre de 2021.

⁵⁰ Gaceta 1476 de 2020.

«Incentivar el buen comportamiento vial de los propietarios de motocicletas y/o usuarios de las mismas; aunado a lo anterior, las medidas previstas en el presente proyecto de ley buscan la paridad frente a los costos del seguro SOAT entre los propietarios de vehículos automotores»⁵¹.

Y al proyecto de ley 221 de 2020 Cámara “*por la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se establecen medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones*”, el cual tenía como objeto:

«establecer medidas para incrementar la adquisición y renovación del SOAT por propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y fortalecer la capacidad institucional de la Administradora de los Recursos del SGSSS –ADRES».

De lo anterior, se advierte que ninguno de los objetos expuestos en los respectivos textos de los proyectos de ley acumulados se refería, en términos generales, a licencias de tránsito o a la seguridad y el comportamiento vial, pues el propósito estaba delimitado al SOAT.

80. Finalmente, el proyecto de ley 019 de 2020 Cámara acumulado con los proyectos de ley 155 y 221 de 2020 Cámara, que posteriormente se convirtió en la Ley 2161 de 2021, se propuso bajo el título “*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*”

81. El texto puesto a consideración del Congreso inicialmente contenía 4 artículos conforme a su publicación realizada en la Gaceta 1476 de 2021⁵². A continuación, se presenta una relación sucinta del articulado:

Artículo	Contenido
1	Determina que el objeto de la ley es establecer medidas que permitan luchar contra la evasión en la adquisición del SOAT ⁵³ y establecer su nueva cobertura, mediante la adopción de incentivos que promuevan hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial.
2	Adiciona los párrafos 1° y 2° al artículo 42 de la Ley 769 de 2002 con el fin de establecer incentivos dirigidos a los

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² En la ponencia presentada para primer debate se eliminó el artículo 5° del proyecto de ley 221 de 2020 (acumulado). Al respecto, se indicó que «[s]e elimina el artículo 5° ya que el sentido del P.L de ley es generar alivios en el pago del (SOAT) mas no modificar la ley 769 de 2002, e imponer sanciones por el tema de suspensión de la licencia de conducción [en] caso embriaguez o SOAT fraudulento (tema penal, falsedad en documento)». Gaceta 1476 de 2020. Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT, de conformidad con las reglas previstas en el artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF).

⁵³ Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.

	propietarios de los vehículos que registren un buen comportamiento vial (disminución en el valor del SOAT).
3	Adiciona el artículo 42A a la Ley 769 de 2002. Ámbito del aseguramiento obligatorio del SOAT (cobertura de gastos por daños materiales a terceros).
4	Vigencia y derogatorias.

82. De este modo, se evidencia que la iniciativa tenía como objeto regular una serie de medidas para evitar la evasión en la adquisición del SOAT mediante una disminución porcentual en la tarifa del mismo denominada «incentivos»⁵⁴, mejorar las condiciones de los asegurados y poder atender a los lesionados, fallecidos o los simples daños materiales de un vehículo. Así mismo, la modificación de la Ley 769 de 2002 se dirigía a la implementación de un plan nacional de seguridad vial para disminuir la accidentalidad en el país mediante un amparo adicional (póliza), como mecanismo efectivo de solución de controversias menores y promover una cultura de arreglo directo entre compañías de seguros mediante los amparos o coberturas del SOAT.

83. De este modo, en los temas generales que estructuraron el proyecto de ley no se hacía mención alguna a la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción comprendidas entre el 1 y el 31 de enero de 2022. Tampoco en las específicas disposiciones normativas propuestas ni en la exposición de motivos se abordó una regulación asociada a dicho asunto.

84. El 14 de diciembre de 2020, la Comisión Sexta de la Cámara aprobó el proyecto de ley en primer debate, conforme lo consignado en Acta número 26 de esa misma fecha, según la Gaceta 1428 de 2021. En la referida acta quedó constancia del mismo contenido normativo (cuatro artículos) y no se presentaron proposiciones en relación con el texto propuesto o sobre la suspensión de la vigencia de las licencias de tránsito.

85. El informe de ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta 68 de 2021. Posteriormente, el 13 de abril de 2021, fue sometido a discusión y se aprobó el texto presentado con algunas modificaciones⁵⁵. A saber:

⁵⁴ PROYECTO DE LEY NO. 019 DE 2020 (acumulado), artículo 2, parágrafo 1°. «De los incentivos. Los propietarios de los vehículos que registren un buen comportamiento vial serán objeto de la disminución en el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), así: a) En caso de no reportar accidentes de tránsito dentro del año inmediatamente anterior tendrán un descuento del quince por ciento (15%) sobre el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). b) Si en los dos (2) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del veinte por ciento (20%) en el valor de la tarifa del SOAT. c) Si en los tres (3) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del veinticinco por ciento del (25%) en el valor de la tarifa del SOAT. d) Si en los cuatro (4) años inmediatamente anteriores no hizo uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del treinta por ciento del (30%) en el valor de la tarifa del SOAT. e) Si cumple cinco años o más sin hacer uso del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, tendrán un descuento del treinta y cinco por ciento del (35%) en el valor de la tarifa del SOAT.

⁵⁵ Publicado en las Gacetas 328 y 346 de 2021. Los artículos estaban relacionados con (i) la recepción de informes sobre avances en temas de seguridad vial y evasión del SOAT; (ii) estrategias para incentivar comportamientos ejemplares en la vía; y (iii) presentación de un plan nacional de solución a las problemáticas del SOAT.

Artículo 1. Objeto. (Medidas para mitigar la evasión en la adquisición del SOAT).

Artículo 2. Adicionaba los párrafos 1° y 2° al artículo 42 de la Ley 769 de 2002. (Disminución en el valor del SOAT por buen comportamiento vial).

Artículo 3. Adicionaba el artículo 42A a la Ley 769 de 2002. (Ampliación de cobertura de daños materiales a terceros).

Artículo 4. Obligaciones en cabeza del Ministerio de Transporte. (Coordinación y revisión de los avances en seguridad vial y evasión en la adquisición del SOAT).

Artículo 5. Estrategias para generar buenos hábitos en la conducción y seguridad vial.

Artículo 6. Presentación del Plan Nacional de solución de problemáticas relacionadas con el SOAT.

Artículo 7. Vigencia.

86. Una vez hecho el tránsito en la Cámara de Representantes, en mayo de 2021, se presentó informe de Ponencia para primer debate en el Senado de la República del proyecto de ley 458 de 2021 Senado – 019 de 2020 Cámara, el cual le correspondió a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de ese cuerpo legislativo. Luego de exponerse el pliego de modificaciones. Se propuso un texto de seis artículos todos relativos al SOAT, según consta en la Gaceta 492 de 2021.

87. El 1 de junio de 2021, la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República consideró y votó el proyecto de ley 458 de 2021 Senado - 019 de 2020 Cámara acumulados con los proyectos de ley 155 y 221 de 2020 Cámara “*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*”, Gaceta 679 de 2021.

88. Durante el debate realizado en la referida sesión legislativa, la Comisión Sexta de esa corporación tuvo a consideración las siguientes proposiciones: i) proposición modificatoria del título, ii) proposición que modifica el artículo 2 en relación al valor del descuento del SOAT por no siniestralidad, iii) proposición que modifica el artículo 2, en cuanto al término para imponer comparendos por no suscripción del SOAT y iv) proposición que modifica el artículo 3, en relación con los siniestros cubiertos por el SOAT. Sin embargo, no se presentó o debatió proposición sobre la suspensión de la vigencia de las licencias de tránsito.

89. El informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República del proyecto de ley 458 de 2021 Senado - 019 de 2020 Cámara fue publicado en la Gaceta 1260 de 2021⁵⁶. En dicho informe se indicó que el objeto de la iniciativa legislativa era «establecer medidas que permitan luchar contra la evasión en la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), mediante la adopción de incentivos que promuevan hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial». Así mismo, «establecer una nueva cobertura del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), que en ningún caso incrementará el valor de la póliza».

90. El texto propuesto para consideración del Pleno del Senado estaba conformado por nueve artículos relativos al SOAT, no hacía mención a la suspensión de la vigencia de las licencias de tránsito.

91. El 29 de septiembre de 2021, la sesión Plenaria del Senado de la República discutió, aprobó y votó el proyecto de ley 458 de 2021 Senado - 019 de 2020 Cámara (acumulados con los proyectos de ley 155 y 221 de 2020 Cámara) “*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*”, Gaceta 1488 de 2021.

92. Al momento de efectuarse el cuarto debate en la Plenaria del Senado de la República, los senadores Ana María Castañeda Gómez y Juan Diego Gómez Jiménez, entre otros, radicaron la siguiente proposición de artículo nuevo:

«Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de Ley N° 458 de 2021 “POR LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA PROMOVER LA ADQUISICIÓN, RENOVACIÓN Y NO EVASIÓN DEL SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO (SOAT)”, el cual quedará así:

ARTÍCULO xx. Suspensión del vencimiento de las Licencias de Conducción. Suspéndase por el término de 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 2002 modificado por el artículo 197 del Decreto Ley 019 de 2012, 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».

93. Así las cosas, el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021, hoy demandado, solo fue introducido en el texto aprobado en cuarto debate (Gaceta 1488 de 2021) como resultado de una proposición de artículo nuevo presentada en la Plenaria

⁵⁶ La Sala aclara que el informe para la ponencia en la plenaria del Senado se presentó por primera vez en la Gaceta 679 de 2021 y que fue publicado, nuevamente, en la Gaceta 1260 de 2021 luego de una mesa de trabajo del 31 de agosto de 2021 con el Ministerio de Hacienda.

del Senado de la República en ese momento. A su vez, el precepto demandado fue conciliado en los siguientes términos «se acoge el texto aprobado en la Plenaria de Senado. Artículo incluido a través de proposición en el marco del debate de la Plenaria del Senado», publicado en la Gaceta 1547 de 2021.

Lo anterior, pese a que, en el marco de las discusiones llevadas a cabo por la Comisión Conciliatoria, hubo un disentimiento por parte del Representante conciliador Gabriel Vallejo frente al artículo 11 demandado en esta oportunidad. Al respecto, el congresista referido manifestó «no estar de acuerdo con acoger el texto aprobado en el Senado frente a este artículo». Así, en la Gaceta 1542 de 2021, se dejó constancia que el representante Gabriel Vallejo indicó que «en su concepto el artículo 11 propuesto en el informe de conciliación se contrapone a los principios de unidad de materia y de consecutividad exigidos para la aprobación de los proyectos de ley, toda vez que el mismo fue incorporado en el 4to y último debate y no guarda relación alguna con el objeto del proyecto de ley».

94. Como se observa, el artículo 11 de la norma acusada solo fue incluido a través de proposición en el marco del debate de la plenaria del Senado de la República, pues hasta el tercer debate en la Comisión Sexta del Senado el texto del proyecto de ley 458 de 2021 Senado – 019 de 2020 Cámara, *“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*”, únicamente constaba de nueve artículos, incluida la vigencia, los cuales estaban dirigidos a establecer medidas que permitieran i) luchar contra la evasión en la adquisición del SOAT, ii) la implementación de incentivos (disminución del valor a pagar por el SOAT) para promover hábitos óptimos de conducción y seguridad vial, iii) establecer una nueva cobertura del SOAT y iv) no incrementar el valor de la póliza.

95. Así, en el debate de la plenaria del Senado se adicionaron a través de proposición cinco artículos, entre los que se encontraba el artículo 11 relativo a la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción. Sin embargo, no existe constancia en las gacetas del Congreso de la República que indique que el precepto acusado haya sido discutido por esa corporación o que el nuevo tema haya sido objeto de deliberación.

Así las cosas, la disposición acusada relativa a la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción fue introducida a través de proposición en el marco del debate de la Plenaria del Senado, sin que se observe ningún antecedente legislativo sobre su discusión o aprobación antes del cuarto debate o sobre su relación directa con temas tratados y aprobados en el primer debate o algún indicio que haga evidente su estrecha relación con el contenido del proyecto en trámite.

96. Ahora bien, para que esta corporación pueda concluir que una disposición es inexecutable por el cargo ahora analizado, no basta con advertir que el texto

corresponde a un artículo nuevo y que fue introducido por primera vez en la plenaria del Senado, sino que, además, debe examinar si «la materia estaba comprendida dentro de lo previamente debatido, revisando la discusión del proyecto de ley en su conjunto»⁵⁷.

97. Así las cosas, la Sala Plena advierte que la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción no fue un asunto debatido ni sometido a votación durante los debates en las comisiones constitucionales permanentes. En esa medida, debe determinar si el mismo se puede catalogar como un *tema nuevo* introducido en la plenaria del Senado de la República y que, en consecuencia, no cumpliría los requisitos del trámite en los términos de la jurisprudencia constitucional relativa al principio de identidad flexible.

98. Siguiendo el precedente fijado por la jurisprudencia de esta corporación⁵⁸, la Sala reitera que, en atención al principio de consecutividad, en el curso de las discusiones en las distintas instancias legislativas se pueden presentar proposiciones modificatorias, aditivas o supresivas; circunstancia esta que puede variar el número de artículos del texto propuesto en los respectivos debates. En esa medida, el Congreso de la República no tiene la obligación de aprobar la misma cantidad de artículos que contenga el proyecto de ley inicial.

Sin embargo, en casos como el que ahora se analiza, aun cuando no es exigible que el texto hubiere sido debatido o aprobado de manera idéntica, si resulta necesario que el tema hubiere sido abordado en el trámite legislativo y que el texto hubiere surgido como consecuencia del respectivo debate en el Congreso de la República.

99. La Corte reitera que, como se expuso en precedencia, ni en las ponencias, ni en los debates, ni en el texto aprobado durante todo el trámite legislativo respecto de la Ley 2161 de 2021, aparecen referencias a la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción como una medida para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT) o como un incentivo para promover hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial.

100. Así las cosas, aun cuando las gacetas del Congreso de la República evidencian que el proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 2161 de 2021 contenía preceptos que pretendían la modificación de la Ley 769 de 2002, “*por la cual se expide el código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*”, norma que regula la vigencia de la licencia de conducción, dichas modificaciones o adiciones se refieren a los siguientes temas:

i) Disminución porcentual en el valor del SOAT a pagar por parte de propietarios de vehículos que registren «un buen comportamiento vial por no

⁵⁷ Sentencia C-487 de 2020.

⁵⁸ Sentencias C-726 de 2015, C-590 de 2019 y C-487 de 2020, entre otras.

reportar siniestros que afecten la póliza del SOAT» o por haber renovado su póliza de manera oportuna (antes de su vencimiento).

ii) Aseguramiento complementario y voluntario (póliza) adicional al seguro obligatorio previsto en el artículo 42 de la Ley 769 de 2002, de suscripción voluntaria por parte del tomador, siempre y cuando la compañía aseguradora contemple dicho servicio dentro de su portafolio.

iii) La posibilidad de que los conductores y demás implicados puedan conciliar sus intereses cuando se presenten daños materiales en vehículos asegurados.

iv) El retiro de vehículos por la autoridad de tránsito en los casos en que existan daños materiales que solo afecten a vehículos, inmuebles, cosas o animales y no produzcan lesiones personales.

101. Entonces, pese a que los artículos 2, 4, 12 y 13 de la Ley 2161 de 2021 realizan adiciones a la Ley 769 de 2002, las mismas no resultan suficientes para establecer que se cumple el requisito de identidad flexible frente al artículo 11 demandado, pues dichas adiciones no se relacionan de ninguna manera con el asunto sobre la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción que surgió en la plenaria del Senado o con algún tema que haya sido discutido en el primer debate. Lo anterior, por cuanto es evidente que los preceptos adicionados al Código Nacional de Tránsito Terrestre no se refieren a la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción, con excepción del artículo demandado en esta oportunidad, tampoco fue un punto abordado en el trámite legislativo ni surgió como consecuencia del respectivo debate legislativo.

102. En ese contexto, la Corte Constitucional encuentra que no son constitucionalmente válidos los argumentos planteados por la Procuraduría General de la Nación y otros intervinientes⁵⁹ mediante los cuales aseguran que la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción sí tenía conexidad con el Código Nacional de Tránsito Terrestre, pues el mismo título de la Ley 2161 del 2021 hace referencia a modificaciones a ese cuerpo normativo, por lo cual debe entenderse que la disposición acusada es exequible dado que, efectivamente, las reglas sobre licencias de conducción hacen parte de esa norma.

Lo anterior por cuanto, la jurisprudencia constitucional⁶⁰ ha reiterado, de forma pacífica, que los principios de consecutividad e identidad flexible pretenden racionalizar el debate del proyecto de ley en curso, no de las leyes que el proyecto pretenda modificar. Y ello es así, pues tales principios pretenden dar transparencia al debate y aprobación de las leyes y no sorprender a los propios legisladores ni a la ciudadanía con asuntos inconexos y no conocidos en los cuatro debates. Por eso, entender que, porque el proyecto de ley modificaría la

⁵⁹ Ministerio de Transporte y Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá.

⁶⁰ Sentencias C-1113 de 2003, C-208 de 2005, C-539 de 2008, C-141 de 2010, C-850 de 2013, C-726 de 2015, C-726 de 2019, C-084 de 2019 y C-487 de 2020, entre otras.

Ley 769 de 2002, cualquier norma que se relacionara con dicho código resultaba admisible, implica admitir que una infinidad de temas no tratados podrían ser introducidos subrepticamente en el texto de la ley, en contravía del mencionado principio de transparencia.

103. Así, admitir una interpretación en ese sentido, en sede de control de constitucionalidad, desvirtuaría no solo los principios de identidad flexible y consecutividad, sino también el mismo principio democrático. Esto porque permitiría que con una mera mención genérica en el título del proyecto se valide cualquier tipo de disposición que haga parte de un cuerpo normativo más amplio (en este caso el Código Nacional de Tránsito Terrestre) y sin que se verifique su deliberación suficiente.

104. En el presente caso, la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción de que trata el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 es un *asunto* o *tema* que no fue planteado en el primer debate ni formaba parte del proyecto discutido en dicha etapa. Adicionalmente, para la Sala Plena de la Corte Constitucional la suspensión del vencimiento de las licencias de conducción que vencían entre el 1 y el 31 de enero de 2022 por el término de dos (2) años contados a partir de 31 diciembre de 2021 es un tema “*específico, autónomo y separable*” de los otros temas del proyecto de ley⁶¹.

105. Así las cosas, la Sala Plena encuentra que el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 fue aprobado sin ningún debate previo y sin contar con argumentos técnicos en materia de seguridad vial para su justificación. Lo anterior, resulta de gran importancia, pues el artículo 197 del Decreto Ley 019 de 2012⁶² define que 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, con el propósito de que transcurrido este tiempo, según sea el caso, se realice la respectiva renovación y se evalúen aspectos como la coordinación motriz y las actitudes físicas y mentales de todos los conductores con el fin de verificar que cuentan con las condiciones de salud requeridas y necesarias para la actividad de conducción.

106. En esa medida, dichas condiciones tienen que ser controladas periódicamente, con el objetivo de asegurar que no se tenga un deterioro en la salud del conductor, y que no exista ninguna deficiencia que vulnere el compromiso de la responsabilidad social en cabeza de todos los actores viales.

107. De conformidad con lo expuesto, la Corte concluye que el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 debe ser declarado inexecutable por violación de los principios de consecutividad e *identidad flexible*, debido a que (i) el enunciado

⁶¹ Sentencia C-084 de 2019.

⁶² “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”

normativo se introdujo a través de proposición en el marco del debate de la plenaria del Senado; (ii) la modificación no mereció ninguna deliberación por parte de los congresistas en el primer debate, y (iii) el tema del artículo es un asunto *específico, autónomo y separable* de los abordados en primer debate.

108. La declaratoria de inexecutable de la norma acusada conlleva el retiro de la misma del ordenamiento jurídico. No obstante, la Sala encuentra que su expulsión inmediata puede causar traumatismo y generar un colapso en el sistema del Registro Único Nacional de Tránsito RUNT, pues las autoridades de tránsito podrían empezar a exigirle a las personas su licencia de conducción renovada a partir del día siguiente de la referida declaratoria de inexecutable; circunstancia esta que vulneraría el principio de confianza legítima y crearía una situación indeseable desde el punto de vista constitucional.

109. Al respecto, cabe recordar que esta corporación en la sentencia C-441 de 2021 reiteró que al juez constitucional le asiste el deber de asegurar que las consecuencias de las sentencias que dicte en desarrollo de sus funciones «defiendan la supremacía e integridad del texto superior a través del tiempo». En esa medida, resaltó que «bien el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 (ley estatutaria de la Administración de Justicia) establece que, por regla general, las sentencias que la Corte dicte en desarrollo de su función de control abstracto de constitucionalidad rigen hacia el futuro (*ex nunc*), de manera excepcional permite que este Tribunal decida si la efectiva protección de la Constitución requiere que los efectos de las declaratorias de inexecutable que se dicten sean modulados, surtiéndose distintamente en el tiempo. En estos últimos casos la Corte puede establecer que los efectos de sus sentencias sean diferidos a un futuro próximo y determinado o, en su defecto, ordenar que tales efectos se surtan retroactivamente (*ex tunc* o hacia el pasado)»⁶³.

110. Así las cosas, la Sala considera que la mejor alternativa, en esta oportunidad, es modular los efectos de la presente sentencia y recurrir a una inexecutable diferida⁶⁴ a fin de permitir que, en un plazo razonable determinado, los ciudadanos cuyas licencias de conducción vencieron entre el 1 y el 31 de enero de 2022, puedan realizar su renovación y evitar así congestiones, retrasos y sanciones.

111. La Corte procederá, entonces, en la parte resolutive de esta sentencia a declarar la inexecutable con efectos diferidos del artículo 11 de la Ley 2161 de 2021 a una legislatura completa, contada a partir del 20 de julio de 2022 hasta el 20 de junio de 2023. Esta declaratoria es consecuente, no solo con la necesidad de no generar consecuencias negativas a las personas dedicadas a actividades que impliquen conducción de vehículos, sino con la exigencia de garantizar el normal funcionamiento del sistema del Registro Único Nacional de Tránsito RUNT.

⁶³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-510 de 2019, C-484 de 2020, entre otras.

⁶⁴ Como lo ha hecho la Corte en oportunidades anteriores. Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-737 de 2001 y C-441 de 2021, entre otras.

X. DECISION

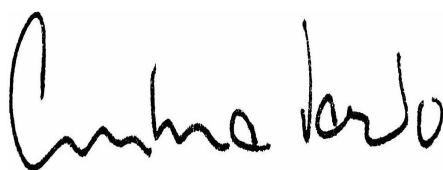
En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

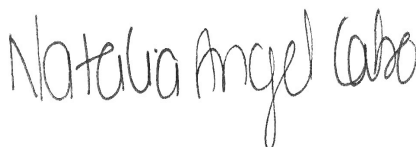
PRIMERO. - Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 11 de la Ley 2161 de 2021, «por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones».

SEGUNDO. - Los efectos de la anterior declaración de inexecutableidad quedan diferidos a una legislatura completa, contada a partir del 20 de julio de 2022 hasta el 20 de junio de 2023, por las razones expuestas en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta

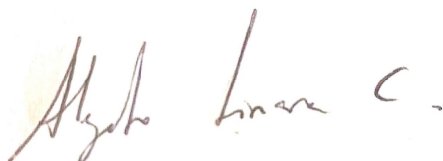


NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

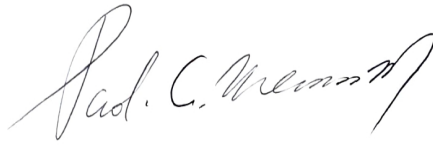
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Ausente con excusa



ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado



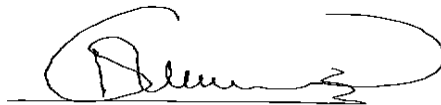
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada



HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con aclaración de voto



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12
Código de verificación: **ceac8902630518d55cfd089f2cdcda7be7cdf984c0907a9f5c3b7b33f7b30049**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>