

Subsanación acción pública de inconstitucionalidad - Expediente D-14176

Alfonso Velasco Reyes <velasco.reyes.alfonso@gmail.com>

Lun 22/03/2021 22:53

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

 1 archivos adjuntos (383 KB)

subsanación - ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.pdf;

Bogotá D.C.
Honorable Magistrados
Corte Constitucional
E. S. D

Ref.: Expediente D-14176

Asunto: Subsanación acción pública de inconstitucionalidad.

ALFONSO VELASCO REYES, persona natural e identificado con C.C. No. 1.057.488.981 de San José de Pare – Boyacá, ciudadano en ejercicio y vecino de esta ciudad, con fundamento en el numeral 1 del artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, presento subsanación a la ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD que se tramita dentro del expediente de la referencia.

En archivo formato PDF se adjunta la subsanación de la acción pública en comentario.

Cordialmente,

Alfonso Velasco Reyes

Bogotá D.C.

Honorables Magistrados

Corte Constitucional

E. S. D

Ref.: Expediente D-14176

Asunto: Subsanción acción pública de inconstitucionalidad.

ALFONSO VELASCO REYES, persona natural e identificado con C.C. No. 1.057.488.981 de San José de Pare – Boyacá, ciudadano en ejercicio y vecino de esta ciudad, con fundamento en el numeral 1 del artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, presento subsanción a la ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD que se tramita dentro del expediente de la referencia.

I. NORMAS DEMANDADAS

Esta demanda está dirigida contra el procedimiento sancionatorio a seguir según remite el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013: (se subraya lo acusado)

“LEY 1702 DE 2013

(diciembre 27)

Diario Oficial No. 49.016 de 27 de diciembre de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO III.

OTRAS DISPOSICIONES SE CORRIGE LA NUMERACIÓN DE LAS FALTAS POR NO SER CONSECUTIVA, SE INCORPORA LA NUEVA Falta que fue incorporado como PROPOSICIÓN EN EL SEGUNDO DEBATE DE CÁMARA COMO NUMERAL 19 Y SE INCLUYE LA REFERENCIA AL NUMERAL 19 PARA FINES DE REINCIDENCIA Y COMO Falta APLICABLE A LOS ORGANISMOS DE TRÁNSITO.

ARTÍCULO 19. CAUSALES DE SUSPENSIÓN Y CANCELACIÓN DE LA HABILITACIÓN DE ORGANISMOS DE APOYO Y DE TRÁNSITO. Procederá la suspensión y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo por parte de la autoridad que la haya otorgado o por su superior inmediato cuando se incurra en cualquiera de las siguientes faltas:

1. No mantener la totalidad de condiciones de la habilitación, no obtener las certificaciones de calidad o perder temporalmente alguna de las exigencias previas a la habilitación.
2. Cuando su actividad u omisión haya puesto en riesgo o causado daños a personas y/o bienes.
3. Cuando la actuación de sus empleados durante el servicio encuadre en delitos contra la Administración Pública y estas actuaciones no hayan objeto de control interno del organismo, se entenderá por pública todas las funciones a cargo de la entidad, para efectos administrativos, fiscales, disciplinarios y penales.
4. Alterar o modificar la información reportada al RUNT o poner en riesgo la información de este.
5. Expedir certificados en categorías o servicios no autorizados.
6. Facilitar a terceros los documentos, equipos o implementos destinados al servicio o permitir el uso a aquellos de su razón social por terceros.
7. Abstenerse injustificadamente de prestar el servicio.
8. Expedir certificados sin comparecencia del usuario.
9. Vincular personal que no reúna los requisitos de formación académica y de experiencia exigidos, cuando los documentos presentados no sean verídicos, reemplazar el personal sin aviso al Ministerio de Transporte o mantenerlo en servicio durante suspensiones administrativas, judiciales o profesionales.
10. Reportar información desde sitios o instalaciones no autorizados.
11. No hacer los reportes e informes obligatorios de acuerdo con lo que sobre el particular señalen el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos Transporte.
12. Alterar los resultados obtenidos por los aspirantes.
13. No reportar la información de los certificados de los usuarios en forma injustificada.
14. Variar las tarifas sin informarlo públicamente y previamente en sus instalaciones y al Ministerio de Transporte. En este caso procederá multa de entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales por cada caso.
15. Mantenerse en servicio a pesar de encontrarse en firme sanción de suspensión de la habilitación. Procederá además multa entre 50 y 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
16. Abstenerse de reportar por escrito a las autoridades competentes las inconsistencias que se presenten en la información aportada por el usuario o en la percibida durante los servicios.
17. No atender el régimen de prohibiciones señalado en las normas legales y reglamentarias.
18. No atender los planes de mejoramiento que señalen las autoridades de control y vigilancia.
19. Permitir la realización de trámites de tránsito sin el paz y salvo expedido por el Sistema Integrado de Información de Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito.

La suspensión podrá ordenarse también preventivamente cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios o pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la investigación.

La suspensión de la habilitación acarrea la suspensión del servicio al usuario -la cual deberá anunciar públicamente en sus instalaciones- y la pérdida de la interconexión con el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT para cada sede en que se haya cometido la falta.

La cancelación procederá en caso de reincidencia en cualquiera de las faltas señaladas en los numerales 2, 4, 5, 6, 8, 10, 12, 14, 15 y 19 del presente artículo. En firme la cancelación, ella tendrá efectos sobre todas las sedes del organismo, para lo cual se dispondrá el cierre de los establecimientos de comercio. Las personas naturales o jurídicas que hayan dado lugar a la cancelación, sus asociados y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, no podrán constituir nuevos organismos de apoyo en cualquiera de sus modalidades ni asociarse o hacer parte a cualquier título de organismos habilitados durante los cinco (5) años siguientes.

El procedimiento sancionatorio será el señalado en el Código Contencioso Administrativo.

La comisión de algunas de las faltas señaladas en los numerales 2, 4, 5, 6, 7, 11, 14 y 19 del presente artículo se entenderá falta de los organismos de tránsito y facultará a la Superintendencia de Puertos y Transporte para intervenirlos.”

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

El artículo acusado es inconstitucional por desconocer el principio de legalidad de las sanciones, el cual es inherente al debido proceso (art. 29 C.P).

“**ARTICULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

III. CARGO CONCRETO Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Vulneración del *principio de legalidad de las sanciones*

1.1. El principio de legalidad de las faltas y las sanciones en materia administrativa está comprendido en el derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 29 Constitución Política de la siguiente forma:

ARTICULO 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio [...].

Sobre el alcance de este principio se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-699 de 2015, en los siguientes términos:

[...] El principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación -lex previa-. Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2° del Artículo 29 de la Constitución Política que consagra el principio de legalidad, al disponer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”, es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación.

Por su parte, el principio de tipicidad implícito en el de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión [...].

*De esta manera para satisfacer el principio de tipicidad, deben concurrir los siguientes elementos: (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) **Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley;** (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción.*

*En este orden de consideraciones, son elementos esenciales del tipo sancionatorio administrativo: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) **la determinación de la sanción, incluyendo el***

término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición¹ (la negrita es de la Sala).

De acuerdo con lo anterior, a la luz del principio constitucional de legalidad, una norma con fuerza material de ley debe describir las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas. Por ende, le está vedado a las autoridades administrativas determinar cuáles conductas son sancionables, así como crear sanciones o fijar su contenido, términos o límites.

1.2. Determinado lo anterior, ahora pasaré a demostrar a la Corte porqué el legislador con la expedición del artículo acusado vulneró el principio de legalidad de las sanciones.

Como primera medida, pasaré a interpretar el contenido del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 a fin de demostrar a la Corte que allí se otorgó a la autoridad administrativa que haya otorgado la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito o a su superior inmediato, la competencia para fijar a su arbitrio el término de duración de la sanción de suspensión de la habilitación.

El artículo acusado consagra (i) las causales de suspensión y cancelación de la habilitación de organismos de apoyo y de tránsito, (ii) las consecuencias que la suspensión y cancelación de la habilitación acarrea, (iii) atribuye la competencia para imponerlas a la autoridad que haya otorgado la habilitación o al superior inmediato, y (iv) señala que el procedimiento administrativo a seguir para la imposición de la sanción de suspensión y cancelación será el señalado en el Código Contencioso Administrativo, hoy Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

El artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 no establece directamente el término de suspensión, sin embargo, dicho artículo remite al procedimiento sancionatorio señalado en el Código Contencioso Administrativo, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; el cual, si bien contiene un conjunto de criterios aplicables para la graduación de las sanciones, ante los vacíos que puedan tener las leyes especiales, no establece un parámetro temporal específico que la autoridad deba tener en cuenta al momento de fijar el término de duración de la sanción de suspensión de habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, pues el legislador no lo señaló.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C- 699 de 18 de noviembre de 2015. expediente D-10610. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

Bajo el anterior sentido, el legislador en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 al remitir al procedimiento sancionatorio señalado en la Ley 1437 de 2011 que la autoridad administrativa debe seguir para la imposición de la sanción de suspensión de habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, y al no haber establecido en esas dos normas un parámetro temporal específico que la autoridad deba tener en cuenta al momento de fijar el término de duración de la sanción de suspensión, concedió la competencia para que la autoridad administrativa fije a su arbitrio el término de duración de la sanción de suspensión de la habilitación.

Ahora bien, es cierto la jurisprudencia constitucional ha señalado que *“la flexibilidad que puede establecer el legislador en materia de derecho administrativo sancionador es compatible con la Constitución, siempre que esta característica no sea tan amplia que permita la arbitrariedad de la administración.”*² Frente a ese respecto, la Corte Constitucional³ ha señalado que se evita la arbitrariedad de la administración cuando la ley establece los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) **la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma**, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.

Sin embargo, en el presente caso el legislador no estableció uno de los elementos esenciales del tipo sancionatorio, a saber, **la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma**, por lo que el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 al remitir al procedimiento sancionatorio señalado en la Ley 1437 de 2011 que la autoridad administrativa debe seguir para la imposición de la sanción de suspensión de habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, y al no haber establecido en esas dos normas un parámetro temporal específico que la autoridad deba tener en cuenta al momento de fijar el término de duración de la sanción de suspensión, concedió la competencia para que la autoridad administrativa fije a su arbitrio el término de duración de la sanción de suspensión de la habilitación.

De otra parte, si bien es cierto el artículo 22 de la Ley 1702 de 2013 confiere un espacio para que el Gobierno nacional reglamente la ley y disponga lo necesario para el funcionamiento la Agencia Nacional de Seguridad Vial, esto no resulta ser suficiente para determinar con claridad el término de duración de la sanción de suspensión de habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, como pasa a explicarse.

² Sentencia C-135 de 2016.

³ Sentencia C-394 de 2019.

En efecto, el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 fue reglamentado por el Decreto 1479 de 2014. El párrafo del artículo 9° del referido Decreto dice:

«[...] **Artículo 9°. Suspensión o Cancelación de la habilitación.** La suspensión o cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito procederá una vez agotado el procedimiento Sancionatorio previsto en el Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siempre que se logre establecer, por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la ocurrencia de las causales establecidas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.

Parágrafo: La suspensión de la habilitación procederá por el término mínimo de 6 meses y hasta por 24 meses, periodo que se graduará teniendo en cuenta los criterios previstos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011 [...]» (subrayas y negrillas fuera de texto).

Como se puede observar, el párrafo del artículo 9° del Decreto 1479 de 2014 estableció el término de duración de la suspensión de habilitación de los organismos de apoyo al tránsito. Sin embargo, esa norma fue suspendida provisionalmente por la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante la providencia proferida por el Consejo de Estado Roberto Augusto Serrato Valdés el 28 de febrero de 2020, dentro del medio de control de nulidad, expedientes 11001-03-24-000-2018-00346-00 y 11001-03-24-000-2018-00200-00 – ACUMULADOS.

El Consejo de Estado en la referida providencia indicó *“que si bien el legislador estableció con precisión y detalle las causales de suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, en ningún caso señaló el plazo de duración ni indicó límites temporales para la imposición de la misma, y en lo que se refiere a su aplicación, únicamente se remitió a lo preceptuado en el procedimiento sancionatorio establecido en el CCA, hoy CPACA.*

Por lo anteriormente expuesto, no es de recibo argumentar que el Ejecutivo podía definir un mínimo y un máximo de duración de la pluricitada suspensión, pues como lo ha señalado la jurisprudencia citada, al legislador le corresponde establecer los elementos esenciales del tipo o sanción a imponer, entre los cuales no sólo está la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción, en este caso de la suspensión, sino que también le atañe la determinación del término de su duración;⁴ elemento propio del régimen sancionatorio y base del principio de tipicidad como garantía del derecho fundamental al debido proceso.

*En conclusión, en lo que hace referencia al texto del **parágrafo del artículo 9° del Decreto 1479 de 2014**, el Despacho considera que la fijación del término de*

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-699 del 18 de noviembre de 2015.

duración la medida preventiva de suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo, debe suspenderse, toda vez que se advierte una violación al principio de reserva legal por parte del Gobierno Nacional y, por ende, un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria de que tratan el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y el artículo 22 de la Ley 1702 de 2013.”

Como se puede observar, en el presente caso el legislador no estableció uno de los elementos esenciales del tipo sancionatorio, a saber, **la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma**, por lo que el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 (i) al remitir al procedimiento sancionatorio señalado en la Ley 1437 de 2011 que la autoridad administrativa debe seguir para la imposición de la sanción de suspensión de habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, (ii) al no haber establecido en esas dos normas un parámetro temporal específico que la autoridad deba tener en cuenta al momento de fijar el término de duración de la sanción de suspensión, y (iii) al no estarle permitido que el Gobierno Nacional en ejercicio de su potestad reglamentaria reglamente el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, y por esa vía establecer el término de duración de la sanción de suspensión de habilitación de los organismos de apoyo al tránsito, la autoridad administrativa queda investida para que fije a su arbitrio el término de duración de la sanción de suspensión de la habilitación.

IV. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia con fundamento en el numeral 4 del artículo 242 de la Constitución Política.

V. PRETENSIONES

Que se declare la inconstitucionalidad del procedimiento sancionatorio a seguir según remite el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013: (Ver el acápite normas demandadas)

VI. ANEXOS

Me permito anexar a la presente subsanación de la demanda:

1. Copia de mi cédula de ciudadanía.

VII. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el correo electrónico velasco.reyes.alfonso@gmail.com

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alfonso Velasco Reyes', with a large, sweeping flourish at the end.

Alfonso Velasco Reyes

C.C. No. 1.057.488.981 de San José de Pare – Boyacá.