

Sentencia C-031/24

DERECHO A LA PROPIEDAD-No se desconoce deber de protección en norma que excluye la intervención de la autoridad de tránsito en accidente con daños exclusivamente materiales

Con fundamento en la metodología del juicio de proporcionalidad, en este asunto aplicado en una intensidad leve, la Corte Constitucional concluyó que la medida no desconoce el deber del Estado de proteger la propiedad porque se dirige a cumplir dos propósitos constitucionalmente legítimos, esto es, a establecer una configuración instrumental adecuada para la reclamación del daño material causado en accidentes de tránsito y, además, a enfrentar los problemas de movilidad que se derivan de la obstaculización del tránsito que tiene lugar producto de un accidente automovilístico que no tiene las implicaciones más gravosas para la seguridad vial, porque no están comprometidas la integridad y vida de las personas.

ACCIDENTE DE TRÁNSITO CON DAÑOS EXCLUSIVAMENTE MATERIALES-Casos en los que la autoridad de tránsito debe prestar asistencia

(...) las autoridades de tránsito involucradas y, en particular, los agentes de tránsito en las vías, den una lectura armónica con la Constitución -y, por lo tanto, razonable- al artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, evitando incurrir en conductas que conduzcan a afectar a personas en situación de vulnerabilidad, y, por otro lado, que la Corte llame la atención sobre la premisa de que, en principio, todas las personas que hayan recibido habilitación para conducir, también lo están para asumir los deberes y cargas que a dicha actividad están aparejados, por lo cual, solo excepcionalmente y por motivos constitucionalmente ineludibles como los indicados en esta providencia, tienen el derecho a que las autoridades de tránsito acudan -ante su llamado- a asistirlas en la actividad probatoria regulada en la disposición demandada, bien sea a través de las herramientas técnicas y tecnológicas a que la misma hace referencia o, en caso de que ello no sea posible -como sucedería en el último supuesto referido por la Sala-, a través del levantamiento del informe policial de accidente de tránsito.

ACCIDENTE DE TRANSITO-Carga de la prueba

(...) la disposición cuestionada prevé que los interesados recaudarán todas las pruebas relativas a la colisión, esto es, aquellas cuyo recaudo es preciso en ese momento por el

hecho de que los elementos están dispuestos en la escena del accidente que acaba de ocurrir; mediante la utilización de herramientas técnicas y tecnológicas, que permitan la atención del mismo en forma oportuna, segura y que garantice la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta y uso probatorio de la información. De este modo, según el artículo acusado el material probatorio recaudado con estas condiciones reemplazará el informe de accidente de tránsito que expide la autoridad competente, por lo que su fuerza demostrativa será igual a la de aquél y deberán entrar a su evaluación conforme a las reglas de la sana crítica. Desde esta perspectiva, entonces, la disposición demandada transfiere una carga que antes era asumida por la autoridad de tránsito a los involucrados.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

SOLICITUD DE SUSPENSION PROVISIONAL DE NORMAS EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia

DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA-Función social

PROPIEDAD PRIVADA-Protección constitucional

DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA-Principios que delimitan el contenido

DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA-Alcance

DERECHO DE PROPIEDAD-Dimensiones

(...) el derecho de propiedad (i) garantiza un nivel mínimo de protección que haga posible ejercer las facultades de uso, goce y disposición del bien para permitir a su titular extraer su utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio; (ii) en su dimensión negativa prohíbe adoptar normas legales que anulen tales facultades o que las limiten desproporcionadamente; y (iii) en su dimensión positiva ordena al legislador expedir normas que (a) concreten el ejercicio de esas facultades y definan sus límites, (b) proscriban y sancionen su lesión por parte de terceros y (c) prevean competencias y procedimientos para su garantía.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Límites

DERECHOS A LA PROPIEDAD Y AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA-Relación

La existencia de competencias y procedimientos que permitan asegurar la protección de las facultades de usar, gozar y disponer de los bienes corresponde a una dimensión imprescindible del derecho de propiedad. Como lo ha dicho la Corte ese derecho incluye la facultad de “ejercer las acciones que derivan de la posición jurídica reconocida por la constitución y las leyes”. Ello se vincula además con la postura de esta Corte al sostener que el derecho de acceso a la justicia guarda estrecha relación con el derecho a un recurso judicial efectivo como garantía necesaria para asegurar la protección plena de los derechos. De este modo algunas facetas del derecho al debido proceso o del derecho de acceso a la administración de justicia pueden quedar también comprendidas por el ámbito de protección del derecho a la propiedad, cuando pueda probarse un vínculo necesario y, por ello, no contingente. En ese sentido la Corte ha destacado al referirse a la obligación de respetar este último derecho la relevancia, por ejemplo, (i) del procedimiento expropiatorio y de la posibilidad de cuestionarlo judicialmente o (ii) de la procedencia de la acción de reparación directa en contra de la ocupación de bienes privados por parte del Estado.

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Facultad legislativa de reglamentación de ejercicio

(...) en virtud de la dimensión positiva del derecho de propiedad, al Legislador le corresponde expedir normas que protejan a los particulares frente a los daños causados por terceros previendo mecanismos adecuados para reclamar, cuando a ello haya lugar, la reparación de los daños que les sean imputables. Así las cosas (i) la ausencia de un cuerpo legislativo con ese propósito o (ii) la vigencia de regulaciones que impongan al propietario cargas desproporcionadas para la defensa de su derecho, configurando un amparo insuficiente, vulnerarían el deber estatal de proteger los bienes de los residentes en Colombia (art. 2) y el derecho a la propiedad (art. 58).

TRANSITO TERRESTRE-Competencia del legislador para regularlo

INFORME POLICIAL DE ACCIDENTE DE TRANSITO-No es un informe pericial sino un informe descriptivo

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Intensidad leve

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-031 de 2024

Referencia: expediente D-15312

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, “por la cual se dictan normas para el diseño e implementación de la política de seguridad vial con enfoque de sistema seguro y se dictan otras disposiciones -Ley Julián Esteban”.

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera

Bogotá D.C., ocho (8) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

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

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

1. La Sala Plena se ocupó de la demanda de inconstitucionalidad presentada por los ciudadanos Julio Andrés Ossa Santamaría, Juan Camilo Herrera Prieto y Armin Josef Sattler González contra el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, que subrogó el artículo 143 del Código Nacional de Tránsito. De conformidad con lo decidido en el proceso de admisión del trámite, se admitieron cuatro cargos: el primero, por violación al deber de protección que le corresponde al Estado sobre la propiedad -los bienes de los residentes en el país-, artículos 2 y 58 superiores; el segundo, por vulneración a la prohibición de retroceso respecto del derecho de propiedad, artículos 58 y 60 de la Constitución y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el tercero, por quebrantamiento del deber de garantizar el orden

público, artículos 2 y 189.4 superiores, y, el cuarto, por omisión en el deber del Estado de perseguir la responsabilidad de los particulares por la infracción de las normas de tránsito, artículo 6º superior.

2. Adelantado el trámite respectivo, se allegaron seis intervenciones dentro de la oportunidad respectiva. La Nación – Ministerio de Transporte y la Federación Colombiana de Municipios – Fedemunicipios se opusieron a la prosperidad de las pretensiones; el Ministerio mencionado, de manera preliminar, consideró que la demanda era inepta. Los ciudadanos Paul Esteban Hernández – otra y Viviana Patricia Gómez Galeano – otra y la Universidad de los Andes, acompañaron las súplicas de la demanda. Y, finalmente, la Superintendencia Financiera adujo que se abstenía de efectuar un pronunciamiento sobre la constitucionalidad o no de la disposición demandada. La procuradora general de la nación, Margarita Cabello Blanco, en su concepto, se opuso a las pretensiones de la demanda y solicitó declarar la exequibilidad del artículo 16 de la Ley 2251 de 2022.

3. Como cuestiones previas, la Sala Plena estudió tres aspectos; el primero, relacionado con el alcance y contexto de la disposición demandada; el segundo, con la aptitud de los cargos presentados y, el tercero, con la solicitud de una de las intervenciones de decretar en este caso la medida cautelar de suspensión provisional. En relación con lo primero, la Sala Plena destacó que (i) el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 subrogó el artículo 143 del Código Nacional de Tránsito, previendo un curso de acción especial para aquellos casos en los que se presentan accidentes de tránsito que arrojan solo daños materiales; (ii) esta nueva configuración tiene por objeto descongestionar las vías, atender este tipo de accidentes de manera más ágil para efectos de garantizar el derecho a la locomoción, entre otros bienes involucrados en la actividad peligrosa de conducir; y (iii) la principal modificación radica en que la autoridad de tránsito ya no acudirá al lugar de los hechos para adelantar sus actuaciones de conciliación y, en caso de no ser posible, suscribir el informe policial de tránsito –lo que lleva aparejado el croquis-. Conforme a esta nueva regulación, y teniendo en cuenta el alcance del informe policial de tránsito y para qué se elabora, corresponderá a los interesados recaudar las pruebas, en las condiciones previstas por la disposición, para una futura reclamación por los daños causados. Por esto último, se indicó que era dable sostener que había una modificación en la configuración probatoria que antecede a la reclamación de daños a la propiedad, bien sea reclamando la efectividad de una póliza o acudiendo a la vía de la responsabilidad extracontractual.

4. En relación con lo segundo, la aptitud de la demanda, afirmó que solamente el primer cargo era apto, por satisfacer los requisitos argumentativos necesarios para promover un pronunciamiento de fondo. No obstante, señaló que el segundo cargo, fundado en la vulneración de la prohibición de retroceso, no satisfizo los requisitos de (i) certeza, pues la lectura de la disposición cuestionada no fue debidamente sustentada y se omitió advertir las variaciones legislativas entre la expedición de la Ley 769 de 2002 y la Ley 2251 de 2022; (ii) especificidad, porque no se identificó la razón por la cual del derecho de propiedad y de qué faceta en particular era predicable la no regresividad, y por qué ésta se podría ver afectada con la disposición demandada; (iii) pertinencia, en tanto algunos de sus argumentos eran especulativos, y, finalmente, (iv) suficiencia, en cuanto a partir del análisis realizado en esta instancia y con las intervenciones allegadas, no se generó una duda de inconstitucionalidad con la entidad para adelantar un pronunciamiento de fondo.

5. Los cargos tercero y cuarto, analizados conjuntamente, tampoco se consideraron aptos en razón a que no cumplieron con los requisitos de (i) certeza, pues la lectura de la disposición dada por los demandantes supuso una extrapolación entre comparendo e informe policial de accidente de tránsito; (ii) especificidad, dado que los promotores de la acción no lograron dar cuenta de por qué el enunciado demandado se oponía, en las condiciones vigentes regulativas, a los deberes previstos en los artículos 2, 6 y 189.4 superiores; (iii) pertinencia, en tanto los reproches fueron especulativos, y (iv) suficiencia, en cuanto a partir del análisis realizado en esta instancia y con las intervenciones allegadas, no se generó una duda de inconstitucionalidad con la entidad para adelantar un pronunciamiento de fondo.

6. Respecto a la segunda cuestión previa, concerniente a la adopción de una medida cautelar en este asunto, la Sala reiteró que su adopción es excepcional y que, en este caso, además de que en este momento procesal lo que correspondía era adoptar una decisión de fondo, no se encontraron razones para acogerla, en tanto no se cumplieron los requisitos mencionados en el Auto 272 de 2023.

7. Superado lo anterior, la Sala procedió a resolver el único cargo considerado apto. Para ello, indicó que el problema jurídico consistía en establecer si contradice el deber estatal de protección a la propiedad, que deriva de los artículos 2 y 58 de la Constitución Política, la configuración de un régimen que, en el marco de accidentes de tránsito con daños exclusivamente materiales, excluye la intervención de la autoridad de tránsito y, en

consecuencia, lo que estaba llamada a hacer -con especial énfasis en el informe policial de tránsito- le corresponde ahora a los conductores, las entidades aseguradoras y los interesados, corriendo estos últimos con la carga de recaudar en el momento del accidente todas las pruebas para que, de proceder, pretendan posteriormente el resarcimiento del daño producido a la propiedad en estas condiciones.

8. La respuesta brindada por la Sala Plena, tras referirse a los elementos fundamentales del derecho a la propiedad desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, fue negativa. Con fundamento en la metodología del juicio de proporcionalidad, en este asunto aplicado en una intensidad leve, la Corte Constitucional concluyó que la medida no desconoce el deber del Estado de proteger la propiedad porque se dirige a cumplir dos propósitos constitucionalmente legítimos, esto es, a establecer una configuración instrumental adecuada para la reclamación del daño material causado en accidentes de tránsito y, además, a enfrentar los problemas de movilidad que se derivan de la obstaculización del tránsito que tiene lugar producto de un accidente automovilístico que no tiene las implicaciones más gravosas para la seguridad vial, porque no están comprometidas la integridad y vida de las personas.

9. A continuación, como elemento previo a abordar los dos pasos exigidos por el juicio en intensidad leve, la Sala Plena procedió a fijar el único sentido constitucional posible de la disposición demandada, destacando que aquél exigía comprender la necesidad de que en la interpretación y aplicación del artículo 16 demandado se tuviera en cuenta la necesidad de proteger de manera diferencial a personas en condición de vulnerabilidad que, para efectos de la carga probatoria allí establecida, podrían no estar en condiciones de satisfacerla, tal como ocurriría con algunas personas en situación de discapacidad que, por sus condiciones físicas, tal exigencia resultara completamente irrazonable.

10. Establecido lo anterior, se indicó que la medida es idónea, potencialmente adecuada, para satisfacer esos propósitos. Con tal objeto se analizó el marco más global en el que se establece la carga de los interesados de recaudar el material probatorio para futuras reclamaciones y se destacó que, conforme al artículo demandado, las pruebas así recaudadas reemplazan el informe de tránsito. No obstante, se evidenció que en algunos escenarios particulares esta carga no era razonable.

11. Finalmente, la Sala Plena precisó que era necesario que las autoridades de tránsito, en ejercicio de sus funciones, ejerzan sus deberes asociados en esta materia bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, sin omitir su obligación de orientar y capacitar a los agentes viales, y prestando su asesoría en los casos que así se requiera para efectos del recaudo probatorio. En esta misma dirección, también indicó que las autoridades con competencia en la materia, en particular a las autoridades de tránsito debían adelantar campañas de capacitación que permitan una mayor comprensión de las cargas y condiciones técnicas y tecnológicas que deben atenderse para la recolección del material probatorio que ahora no está a cargo de un agente de tránsito, entre otros aspectos.

1. En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, los ciudadanos Julio Andrés Ossa Santamaría, Juan Camilo Herrera Prieto y Armin Josef Sattler González presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, que subrogó el artículo 143 de la Ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito.

En síntesis, consideraron que la nueva regulación sobre los accidentes de tránsito que ocasionan solo daños materiales quebranta (i) el deber de protección que corresponde al Estado respecto de la propiedad, artículos 2 y 58 superiores; (ii) el derecho a la vida e integridad de las personas, artículos 2 y 11 de la Constitución; (iii) la prohibición de retroceso respecto del derecho de propiedad, artículos 58 y 60 de la Constitución y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; (iv) el deber de garantizar el orden público, artículos 2, 88 y 189.4 superiores; (v) el deber del Estado de perseguir la responsabilidad de los particulares por la infracción de las normas de tránsito, artículo 6º superior, y (vi) el principio de proporcionalidad, en términos del sacrificio del derecho frente al objetivo de la norma de agilizar la movilidad vial, artículos 2 y 58 superiores.

2. Mediante el Auto del 30 de mayo de 2023 la magistrada sustanciadora concluyó que la demanda no satisfacía los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, porque, en general, los cargos no cumplían los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, razón por la cual dispuso la inadmisión de la demanda. Dentro del término legal respectivo, los demandantes allegaron el escrito de corrección.

3. A través del Auto del 23 de junio de 2023, la magistrada sustanciadora admitió parcialmente la demanda por los cargos primero, sustentado en la omisión del deber de protección que corresponde al Estado sobre la propiedad, en particular, de los bienes de los

residentes en Colombia; tercero, fundado en el quebrantamiento del principio de no retroceso respecto de las facetas de protección del derecho de propiedad; cuarto, dirigido a evidenciar la vulneración del deber del Estado de garantizar el orden público; y, quinto, soportado en la presunta renuncia del Estado de perseguir la responsabilidad de los particulares que infringen las normas de tránsito. Asimismo, rechazó la demanda por los cargos segundo y sexto.

4. Admitida parcialmente la demanda, se dispuso también (i) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, y a la Nación – ministerios del Interior, Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, y de Transporte; (ii) correr traslado a la Procuradora General de la Nación; (iii) fijar en lista la disposición acusada, con el objeto de recibir conceptos sobre la demanda de la referencia, por parte de todos y todas las interesadas, y (iv) invitar al proceso, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, a la Policía Nacional -Dirección de Tránsito y Transportes, a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, a la Superintendencia de Transporte, a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá – D.C., a la Secretaría de Movilidad de Cali, a la Secretaría de Movilidad de Medellín, a la Secretaría de Tránsito y Seguridad Vial de Barranquilla, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, al Centro de Estudios e Investigaciones en Seguridad Vial – Gobernación de Cundinamarca, a la Asociación Colombiana de Derecho de Seguros – Acoldese, a la Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda, y a las universidades de los Andes, de La Sabana, del Valle, Externado de Colombia, Javeriana y Libre de Colombia.

5. Una vez cumplidos los trámites previstos en el Artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. Norma demandada

6. A continuación, se transcribe la disposición demandada:

“LEY 2251 DE 2022

(julio 14)

por la cual se dictan normas para el diseño e implementación de la política de seguridad vial con enfoque de sistema seguro y se dictan otras disposiciones Ley Julián Esteban.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

[...]

Artículo 16. El artículo 143 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

“Artículo 143. Daños materiales. En todo accidente de tránsito donde sólo se causen daños materiales en los que resulten afectados vehículos asegurados no asegurados, inmuebles, cosas o animales y no se produzcan lesiones personales, los conductores, entidades aseguradoras y demás interesados en el accidente recaudarán todas las pruebas relativas a la colisión mediante la utilización de herramientas técnicas y tecnológicas, que permitan la atención del mismo en forma oportuna, segura y que garantice la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta y uso probatorio de la información. Para tal efecto, el material probatorio recaudado con estas condiciones reemplazará el informe de accidente de tránsito que expide la autoridad competente.

Independientemente de que los vehículos involucrados en un accidente de este tipo estén asegurados o no, los conductores deben retirar inmediatamente los vehículos colisionados y todo elemento que pueda interrumpir el tránsito y acudir a los centros de conciliación debidamente autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Si fracasa la conciliación, cualquiera de las partes puede acudir a los demás mecanismos de acceso a la justicia. Para tal efecto, no será necesaria la expedición del informe de accidente de tránsito, ni la presencia de autoridad de tránsito en la respectiva audiencia de conciliación”.

III. La demanda

7. Como resultado del estudio de aptitud de la demanda, solamente se admitieron cuatro (4) cargos, de los seis, presentados. A continuación se referirán aquellos que superaron el análisis inicial realizado por el despacho sustanciador.

Primer cargo: violación de los artículos 2 y 58 superiores, “desprotección de los bienes de los

residentes en Colombia”, esto es, de la propiedad

8. Los accionantes sostuvieron que el artículo cuestionado impone a las personas involucradas en accidentes de tránsito en los que solo se causan daños materiales y no hay lesionados, con independencia de que el vehículo esté o no esté asegurado, el deber de recoger el material probatorio necesario para cualquier reclamación indemnizatoria, sin la asistencia de la autoridad de tránsito. Según la norma, además, las personas están obligadas a garantizar que la evidencia recopilada cumpla con los estándares de autenticidad, integridad, conservación y consulta posterior, una tarea para la cual no están preparadas técnicamente:

“(…) el legislador, al imponer al ciudadano la carga de recoger las pruebas necesarias para evidenciar la ocurrencia del accidente, y para determinar las condiciones de modo, tiempo y lugar de los hechos, para que puedan sustentar cualquier reclamación indemnizatoria (al tiempo que impide la asistencia de la autoridad de tránsito), ha puesto en cabeza de un sujeto no cualificado -el ciudadano común- la recolección de una evidencia que requiere un conocimiento técnico, objetivo, neutro y especializado, y sin presiones de interés alguno”.

9. Indicaron los promotores de la acción que, tanto en los eventos en los que los vehículos están asegurados, en los que la norma señala que es posible obtener asesoría por la aseguradora, como en los casos en los que no lo están, no se podrá contar con apoyo técnico dado que los involucrados deben remover los vehículos inmediatamente, dando cuenta, por lo tanto, de que, “en ambos casos la desprotección alegada en la demanda sea evidente, pues la ley no obliga a la autoridad de tránsito para hacer presencia en el lugar de un accidente que solo ha producido daños materiales”.

10. En su concepto, la lesión del artículo 2 de la Constitución se verifica porque propicia la desprotección de los bienes de las personas, pese a que, según lo previsto en tal disposición, existe un mandato constitucional (obligación/deber) exigible a las autoridades para ampararlos. Bajo la Ley 769 de 2002 la autoridad de tránsito desempeñaba un papel esencial en el lugar del accidente, al facilitar la conciliación, que tenía la calidad de cosa juzgada, y, en caso de no llegar a ella, elaborar un informe de policía de accidente de tránsito (IPAT), con el cual los interesados podían acudir a las instancias respectivas para reclamar la declaración de responsabilidad. Este cambio en la normativa desplaza la responsabilidad de la

recolección de pruebas, de la autoridad a quienes conducen vehículos, incluso en los supuestos en los que no hay ánimo conciliatorio y pese a que generalmente quienes conducen carecen de la preparación técnica y objetiva necesaria para esta tarea, especialmente en un contexto de estrés post accidente.

12. La ausencia del informe policial en estos accidentes, que ahora no será emitido bajo la nueva legislación, presenta un desafío significativo para la administración de justicia y la protección de los derechos de los ciudadanos, e incluso del interés general, en tanto, como consecuencia de los choques pueden afectarse bienes públicos. El informe policial, reconocido como un documento esencial en la Sentencia C-429 de 2003, proporcionaba detalles fundamentales sobre el accidente, incluyendo la identificación de los conductores implicados y las circunstancias del incidente, necesarios para guiar investigaciones futuras y establecer la realidad y veracidad de los hechos. La eliminación de la obligación de los agentes de tránsito de asistir a estos accidentes transfiere indebidamente la carga de recolección de pruebas a los ciudadanos, despojándolos de una herramienta primordial para defender sus derechos y comprometiendo seriamente la seguridad vial y el orden público, en un contexto en el que dichos agentes acuden para proteger el patrimonio de quien se ha visto involucrado en un accidente en vía pública:

“La presencia del agente de tránsito constituye una garantía de imparcialidad y neutralidad, una garantía de seguridad, buena fe; una garantía de que las pruebas que se recojan, en vista a cualquier reclamación y a cualquier procedimiento administrativo, se obtengan con el conocimiento técnico idóneo, con la instrucción previa, pero especialmente con la oficialidad de un sujeto imparcial que no se ha visto involucrado en el accidente y que no se ve afectado por la destrucción de su patrimonio”.

13. Los promotores de la acción acompañaron la sustentación del cargo con una serie de reflexiones acerca de (i) las complicaciones operativas de la recolección probatoria, entre las que mencionan, por ejemplo, que “[n]o existe norma legal o reglamentaria que suponga el deber de todo ciudadano de instruirse en la forma correcta de recoger el material probatorio en caso de un accidente de tránsito. El policía de tránsito sí tiene ese entrenamiento”; (ii) la ausencia de reconocimiento por parte del Legislador de que, más allá del mundo de lo externo, los choques pueden generar lesiones psicológicas y, en esa condición se está pidiendo recaudar pruebas; (iii) la existencia de estudios que indican la infalibilidad de

aquello sobre lo que las fotos pueden dar cuenta; y (iv) la inexistencia de una obligación en quienes conducen de portar un sistema de captura de imágenes. Finalmente, la demanda presentó datos sobre la violencia que se suscita en las calles como consecuencia de los accidentes de tránsito.

Segundo cargo: vulneración a los artículos 58 y 60 de la Constitución y al artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque el modelo seleccionado por el Legislador ofrece menores garantías y, por ente, vulnera el principio de no regresividad de los derechos económicos

14. Señalaron los accionantes que las disposiciones constitucionales y convencional mencionadas protegen el derecho subjetivo y económico a la propiedad, sometido a la prohibición de no regresividad. Para los demandantes, dado que la propiedad tiene el carácter de derecho constitucional subjetivo económico y se ejerce garantizando la satisfacción de la función social, está sometido a la prohibición referida respecto de sus facetas prestacionales. En particular, indicaron que:

“Así, lo que antes se protegía a través de la garantía de la presencia de la autoridad de tránsito en el lugar del accidente, ahora se encuentra sin protección. En términos de antes y ahora: antes, el Estado, también en el caso de los accidentes de “solo latas” estaba obligado por la ley a emprender acciones (faceta prestacional) en pos de la protección de la propiedad de los ciudadanos representada en su vehículo; ahora el legislador ha sustraído del goce de los ciudadanos dichas acciones de la autoridad de tránsito, ha disminuido las acciones tendientes a la protección de la propiedad (sic) representada en los vehículos y, por ende, ha restringido las prestaciones en pos de la garantía del derecho económico a la propiedad”.

15. Consideraron que la nueva legislación contenida en la Ley 2251 de 2022 genera preocupaciones significativas en cuanto a la protección del derecho a la propiedad privada, pues la transferencia de la responsabilidad de recolección de pruebas en accidentes de tránsito de las autoridades policiales a los ciudadanos no solo plantea problemas prácticos significativos para los propietarios de vehículos involucrados en accidentes, sino que también representa una medida regresiva en la protección de los derechos económicos, en tanto “[e]l Estado ha renunciado a su deber de proteger este derecho [la propiedad], ya que las circunstancias en que opera la norma legal dejan al ciudadano inerme frente a la ocurrencia

de un accidente de tránsito respecto de cuyos daños él no ha sido el responsable”, contraviniendo el principio de progresividad y la prohibición de regresividad en la protección de derechos.

16. La ley impone a los ciudadanos una carga que repercute en la realización de reclamaciones indemnizatorias eficaces. La ausencia de un informe policial oficial y la falta de autoridad en el lugar del accidente no solo complican la resolución de conflictos y la determinación de responsabilidades, sino que también llevan a un retroceso en la protección de la integridad del ordenamiento jurídico y los derechos de los ciudadanos, “[e]l descuido de la norma avocaría a los propietarios no responsables del accidente a eternos procesos administrativos y judiciales para demostrar la calidad del daño y la responsabilidad de la otra persona implicada en el accidente. Todo ello, en beneficio de las aseguradoras y en desproporción de la parte más débil de la relación”. Tal como lo sostuvo la Sentencia C-1165 de 2000, el artículo 1 superior impone al Estado deberes de abstención, pero también de acción “para que los derechos de contenido social y económico no sean de carácter meramente retórico sino que tengan cada vez más, un mayor cubrimiento cuya meta debe ser que gocen de ellos todos los habitantes del país”. En suma, indican que la norma demandada es regresiva porque recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho, dado que el Estado abandona sus deberes de protección y la ausencia del dictamen por el agente de tránsito permite el surgimiento de la duda sobre la imparcialidad del recaudo probatorio.

Tercer cargo: quebrantamiento de los artículos 2 y 189.4 de la Constitución, por la renuncia al poder sancionatorio del Estado y aumento de la inseguridad vial. Afectación del orden público

17. Los demandantes precisaron que el tránsito terrestre es parte integrante del concepto de orden público y, por lo tanto, de la convivencia ciudadana, dado que constituye una conducta peligrosa con impacto en la salud y la vida de las personas. No obstante, la intervención policial, con la potencialidad además de sancionar las conductas infractoras, fue eliminada en la norma demandada pues en el tipo de choques de que trata el artículo 16 dicha autoridad no hará presencia. Esta ausencia de la autoridad policial en el lugar del accidente no solo dificulta la identificación y sanción de infracciones, sino que también fomenta un ambiente de impunidad, alentando conductas irresponsables y aumentando el riesgo de accidentes.

18. En su concepto, como efecto de la disposición cuestionada, la ausencia de sanciones por infracciones conduce a mayor siniestralidad vial, inferencia que, indican, no es especulativa, sino que está documentada en informes de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y aproximaciones doctrinarias, “existe una conexión directa entre la falta de control y sanción de la conducta antisocial y la relajación de la precaución vial, como en aplicación de la conocida teoría de las ventanas rotas, que sostiene que el desorden y la anomia sociales crean ambientes propicios para el aumento en la frecuencia y gravedad del desorden y la delincuencia, como si el fenómeno medrara como bola de nieve ante la inactiva expectación del Estado (...)”. Esta inferencia, además, encuentra sustento en lo indicado por la misma Corte Constitucional en la Sentencia C-1090 de 2003, en la que se indicó que “la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal provocaría la accidentalidad constante de sus elementos”.

19. Advierten que la falta de un enfoque disuasorio eficaz en el manejo de las infracciones de tránsito conduce a una mayor incidencia de accidentes y a una alteración del orden público. Esta situación se enmarca en la teoría de las “Ventanas Rotas”, que sugiere cómo el desorden y la falta de control estatal pueden propiciar un incremento en la frecuencia y gravedad de los incidentes viales. Todo esto, precisaron, ocurre pese a que la Constitución Política confiere al Presidente de la República la atribución de mantener el orden público, en el marco de la cual las autoridades de tránsito son las encargadas de garantizarlo en materia vial, así entonces:

“(...) el hecho de que la autoridad de tránsito no sea llamada por la ley a asistir un accidente en el que solo haya daños materiales, impide que las infracciones de tránsito que pudieran haberse cometido con ocasión del accidente sean sancionadas.

(...)

Es evidente que la ausencia del Estado para sancionar las infracciones de tránsito genera impunidad, fenómeno que incrementa la inseguridad vial. Esta es una conclusión que no proviene del ingenio de quienes suscriben esta demanda, sino del propio texto de la sentencia citada [C-1090 de 2003].” (Agregado nuestro).

Cuarto cargo: violación al artículo 6 de la Constitución, porque la norma permite que el Estado exima al particular que infringe las normas de tránsito de la responsabilidad por su

actuación

20. La Constitución ordena que los particulares que infrinjan la ley sean responsables por su comportamiento. Sin embargo, el artículo demandado limita la capacidad sancionadora del Estado, especialmente en incidentes de tránsito que solo resultan en daños materiales, lo que conduce a una falta de verificación de infracciones y a una potencial impunidad. Esta situación no solo va en contra del principio de responsabilidad personal por actos violatorios, sino que también debilita el poder de policía del Estado en materia de tránsito, disminuyendo el efecto disuasorio de las sanciones y aumentando tanto la inseguridad vial como el desorden público.

21. Los accionantes consideran que las implicaciones de esta normativa son profundas y desfavorables para el mantenimiento del orden público y la seguridad vial. Al impedir que los infractores en accidentes de tránsito sean debidamente sancionados, se rompe el vínculo esencial entre la libertad personal y la restricción de su abuso, un pilar fundamental para el funcionamiento armónico de la sociedad. Además, la ley incentiva un comportamiento antisocial y eleva el riesgo de inseguridad vial, lo que a su vez erosiona la tranquilidad social y la confianza en el sistema legal:

“Los accidentes que solo producen daños materiales pueden producirse de manera fortuita o por la comisión de una infracción de tránsito. De hecho, el legislador ha previsto que ello puede suceder al consagrar en el artículo 2º de la Ley 769 de 2002 el concepto de “infracción compleja”, que es aquella infracción de tránsito que produce un accidente, un daño material.

Dado que el legislador ha previsto que el agente de tránsito no haga presencia en los accidentes de solo daños materiales, no es posible sancionar la infracción de tránsito que se comete con ocasión de dicho accidente. Si no hay agente de tránsito en la escena de la colisión, ¿cómo se impone el comparendo cuando el accidente ha sido ocasionado por efectos de una infracción de tránsito? Si no se sanciona la infracción, el Estado ha renunciado a que el ciudadano sea responsable por la infracción de la ley, lo cual es contrario al artículo 6º de la Constitución”.

22. En el término de fijación en lista se recibieron las siguientes intervenciones: (i) de entidades estatales, en concreto de la Nación – Ministerio de Transporte y de la Superintendencia Financiera de Colombia; (ii) de instituciones no estatales y/o académicas,

como la Federación Colombiana de Municipios y la Universidad de los Andes – Área de Derecho Público del Consultorio Jurídico, y (iii) de la ciudadanía, en particular, de Paul Esteban Hernández y Diana Patricia Posada Virgen, y de Viviana Patricia Gómez Galeano y Mauricio Gómez Galeano. Por fuera del término de fijación en lista, se allegaron intervenciones por parte la Policía Nacional, la Superintendencia de Transporte y la Asociación Colombiana de Derecho de Seguros – Acoldese.

Intervenciones y conceptos de expertos con petición de exequibilidad

23. La Nación – Ministerio de Transporte, mediante apoderado, pidió declarar la ineptitud de la demanda o, en subsidio, declarar la exequibilidad de la norma. En cuanto a lo primero, indicó que los demandantes no precisaron el “verdadero motivo de la inconformidad constitucional”, dado que los argumentos expuestos son “consideraciones propias”, que no dan cuenta de una confrontación entre, por un lado, la disposición demandada y, por otro lado, los enunciados constitucionales presuntamente desconocidos. En concreto, destacó que “a pesar que se indica [en la demanda] cuál es la inconformidad de los demandantes y señala los artículos correspondientes (...) como normas supuestamente violadas, sus argumentos jurídicos no son lo suficientemente sólidos ni se soportan sobre los principios constitucionales o jurisprudenciales que demuestren que el legislador se encuentre vulnerando” cada uno de los mandatos en que se fundan los cargos presentados. Finalmente, luego de citar la Sentencia C-382 de 2012 en relación con los requisitos argumentativos que determinan la aptitud de un cargo de inconstitucionalidad, concluyó que la demanda que ahora se estudia no cumple los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

24. De fondo, respecto a los dos primeros cargos, manifestó que la norma no afecta el estado social de derecho ni el derecho a la propiedad privada “en el sentido de la pertenencia, disposición o acceso de los bienes de las personas” y no incentiva la expropiación o pérdida de propiedad sobre vehículos involucrados en accidentes que solo producen daños materiales; de lo que se trata es de que, si se genera una situación que obligue a la reparación de daños, la discusión no se dé en el sitio del accidente, sino en un centro de conciliación o, de ser necesario, a través de la vía judicial respectiva, lo que repercute en una mejor circulación en las vías. Así, el cambio en el procedimiento para manejar accidentes de tránsito sin lesionados, no implica una renuncia a las obligaciones constitucionales del Estado

ni desprotege el derecho a la propiedad, porque regula quién debe recolectar las pruebas, usando para el efecto todas las herramientas técnicas y tecnológicas, concluyendo que el nuevo procedimiento es más ágil y eficiente. Desde su perspectiva, precisó, no se materializa un retroceso en la garantía de un derecho, en tanto se confiere:

“[A]bsoluta libertad probatoria en el recaudo de la prueba, mediante el uso de las tecnologías disponibles, la posibilidad de hacer valer dichas pruebas en el escenario correspondiente administrativo o judicial, se evita el año a terceros sobre la posibilidad de no afectar la movilidad en el entendido de que al tratarse de un simple accidente sin afectación de la integridad de las personas, los involucrados tienen el deber de movilizar los vehículos, para no obstruir la movilidad de la vía; es decir, es una norma que no afecta la propiedad de las partes en el accidente pero que tampoco exige la presencia de los agentes de tránsito para darle plena validez a las pruebas que recauden las partes o las aseguradoras”.

25. En relación con los cargos tercero y cuarto, el apoderado del Ministerio afirmó que “con la norma demandada ni el Estado ni el Presidente de la República están abandonando su función de conservación del orden público ni tampoco están desconociendo la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política”; lo que la norma prevé es un nuevo procedimiento, más ágil y directo, en casos de accidentes de tránsito que generan solo daños materiales, en virtud del cual las pruebas que se recaudan bajo las condiciones allí establecidas reemplazan el informe de accidente de tránsito expedido por la autoridad competente. Así, la disposición demandada “no está suprimiendo ni condicionando ningún derecho constitucional”. Finalmente, destacó que estos cargos “no cuentan con la suficiencia de fundamentación argumentativa ni prueban que se esté desconociendo la Constitución Política”.

26. La Federación Colombiana de Municipios – Fedemunicipios, a través de su Director ejecutivo, solicitó declarar la exequibilidad de la disposición demandada porque, contrario a lo que presupone la demanda, no existe un deber constitucional específico del Estado de recaudar pruebas en accidentes de tránsito que solo involucran daños materiales. A través de ejemplos que indicarían la generación de daños en un contexto de vecindad, el interviniente indicó que, si en esos casos el Estado no debe acudir para recolectar pruebas y contribuir en un escenario de reclamación de responsabilidad civil extracontractual, no existe razón para hacerlo en los supuestos de tránsito a los que se refiere la disposición

demandada, pues, en uno y otro evento los afectados tienen la posibilidad de obtener un arreglo amigable o de acudir a un centro de conciliación. Cuestionó la creencia ciudadana sobre la función de los agentes de tránsito en accidentes, aclarando que su objetivo principal es determinar si se incurrió en alguna infracción de tránsito para impulsar el procedimiento contravencional correspondiente, y no en recaudar pruebas para eventuales conflictos civiles. En este sentido, precisó que:

“[l]a norma original de la Ley 769 de 2002 [no] exigía el retiro inmediato de los vehículos, y de su lectura de ninguna manera fluye que el propósito de la presencia en el lugar de las autoridades fuera el de acopiar prueba de carácter técnico, ni de que el informe policial que se levantara tuviera un valor probatorio especial (...). Como puede verse, ni siquiera se trata de que los agentes de tránsito presentes en el lugar sean los llamados a emitir concepto alguno, en el sitio de los hechos sino que se alude a “las autoridades de tránsito”, y su concepto técnico lo emitirán en audiencia”.

Intervenciones y conceptos con petición de inexequibilidad

27. Paul Esteban Hernández y Diana Patricia Posada Virgen coadyuvieron la acción constitucional contra el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, por lo cual solicitaron declarar su inconstitucionalidad y, en consecuencia, ordenar al Congreso de la República que, como garantía del derecho colectivo a la seguridad pública y a la seguridad jurídica, “derogue el artículo 16 de la ley 2551 de 2022 o se reglamente de otra manera”, para que “las autoridades puedan intervenir, realizar IPAT, multas, audiencias y contradicción de las infracciones como viene existiendo actualmente en muchos lugares del país” y, además, que evite el mismo error en la comisión de reforma al Código Nacional de Tránsito. Asimismo, pidieron que se ordene al Ministerio de Transporte que reglamente la ley respectiva, “en el entendido de que las autoridades puedan intervenir en los procedimientos, imponer sanciones, multas, realizar IPATS y garantizar el debido proceso para poder acceder a otras autoridades o estamentos”.

28. Indicaron que el artículo cuestionado, que aborda el manejo de choques simples en tránsito, no sigue los mandados de la Constitución ni atiende al interés superior de protección a las personas, centrando su enfoque en la descongestión vial. En particular, consideraron que la regulación cuestionada quebranta la seguridad jurídica y pública pues,

por un lado, las normas de movilidad que provocan el inicio de procedimientos administrativos sancionatorios y, de esta forma, cumplen su sentido de prevención general y especial, quedan prácticamente derogadas en tanto los choques no se tramitan por vías legales y, por otro lado, promueve una mayor conflictividad en las vías, “ya que la gente no tiene la cultura para solucionar conflictos de movilidad pacíficamente, generándose violencia”. Finalmente, afirmaron que los municipios se están quedando sin una forma de recaudo en materia de multas y sanciones, lo que desconoce la multiculturalidad y la autonomía de las regiones.

29. Viviana Patricia Gómez Galeano y Mauricio Gómez Galeano coadyuvaron la demanda. Sostuvieron que la norma que se cuestiona crea un desequilibrio en las cargas públicas al asignar a los ciudadanos, incluso de forma transitoria, facultades de policía judicial en el contexto de daños materiales en accidentes de tránsito. Según los intervinientes, los ciudadanos carecen del conocimiento técnico y de la investidura legal necesaria para recolectar pruebas en temas de infracciones de tránsito, por lo que no pueden “suplantar el IPAT o informe policial de accidentes de tránsito y mucho menos las audiencias y los fallos contravencionales”. Dejar esta carga en manos de los ciudadanos, continuaron, es peligroso y desigual, y desplaza el rol y la actividad de las autoridades de la República. Agregaron que detrás de cada choque simple hay una violación de alguna norma de tránsito, y por lo tanto, nunca puede existir un choque simple sin que un participante haya violado al menos una norma de movilidad. Por estas razones, consideran que se debe decretar la inexecutable de la norma. Además, solicitaron como medida cautelar la suspensión de la norma acusada, mientras se decide el fondo del asunto, para evitar un perjuicio irremediable en la estabilidad social y la seguridad jurídica; al respecto, argumentaron que la falta de informes por parte de las autoridades en choques simples está generando focos de violencia.

30. Integrantes del área de Derecho Público del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes solicitaron declarar la inexecutable de la norma demandada, por desconocer los principios de proporcionalidad, no regresividad y acceso a la administración de justicia; o, en su defecto, declarar la executable condicionada, el entendido de que el verbo “recaudará” es facultativo, esto permitiría que “en caso de requerir[se] por parte de alguno de los implicados la presencia de la policía, estos lo puedan hacer; sobre todo cuando alguna de las partes no tiene dentro de su alcance la posibilidad de recolectar las pruebas por falta de un medio técnico o tecnológico”.

31. Los intervinientes indicaron que, con la disposición demandada, se traslada la carga de la prueba de las autoridades de tránsito, quienes contaban con la preparación debida, a los particulares. Este cambio, indicaron, viola el principio de no regresividad en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, porque “empeora las condiciones existentes de protección de las personas afectadas por el acaecimiento de siniestros viales que involucren solamente daños materiales, ya que esta alternativa no resulta ser proporcional atendiendo a las afectaciones a las que conlleva tal imposición de la obligación del recaudo probatorio en cabeza de los involucrados, y también porque la disposición subrogada configuraba una alternativa menos lesiva y más garantista de los derechos fundamentales”. Aunado a lo anterior, señalaron que viola el acceso a la administración de justicia, en particular, el debido proceso, por cuanto la disposición ni siquiera establece qué debe entenderse por herramientas técnicas y tecnológicas con miras a que las pruebas garanticen la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, por lo cual, este concepto indeterminado debería precisarse; y porque una de las facetas del derecho al debido proceso corresponde a la defensa y al derecho a probar, por lo tanto, es incoherente que su ejercicio dependa de que el ciudadano cuente con un dispositivo tecnológico apto para acudir a la justicia, situación que lleva a casos de desigualdad porque solo quienes lo tengan tienen la posibilidad de probar la responsabilidad frente a un sujeto determinado.

Intervención con otra solicitud

32. La Superintendencia Financiera, por intermedio de la Coordinadora del Grupo Contencioso Administrativo Uno, señaló que, atendiendo al alcance de la demanda, se abstiene de rendir concepto sobre la constitucionalidad de la norma. Con todo, pone de presente que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha establecido que, en el marco de los contratos de seguro, existe libertad probatoria para efectos de establecer la ocurrencia y cuantía de un siniestro, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1080 del Código de Comercio. Esta postura, agregó, también ha sido adoptada por la Corte Constitucional, la cual ha dispuesto que en ausencia de restricciones específicas, se pueden utilizar diversos mecanismos probatorios siempre que cumplan con los principios de conducencia, idoneidad y eficacia, protegiendo así la posición de los asegurados y equilibrando las relaciones asimétricas en contratos de seguro, particularmente en situaciones donde no hay claridad sobre las limitaciones en la demostración del siniestro.

V. Concepto del Ministerio Público

33. La procuradora general de la nación, Margarita Cabello Blanco, solicitó declarar la exequibilidad de la disposición cuestionada. Inició su intervención indicando que, conforme a lo dispuesto en los numerales 2 y 25 del artículo 150 superior, el Legislador tiene competencia para expedir códigos en todos los ramos y unificar normas sobre policía de tránsito, además de un amplio margen de configuración en materia de procedimientos judiciales y administrativos, siempre que se satisfagan los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En esta dirección, la norma demandada es expresión “legítima de la libertad de configuración normativa del Congreso de la República en materia procesal (...)”. En su criterio, esto último es cierto en tanto, ante un accidente de tránsito que deje solo daños materiales, se activan dos instituciones jurídicas, de un lado, la responsabilidad civil extracontractual y, del otro lado, los contratos de seguros, escenarios en los que opera la libertad probatoria, conforme a lo previsto en los artículos 165 y 176 del Código General del Proceso y 1077 y 1080 del Código de Comercio.

34. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y, en especial, del Consejo de Estado, el informe de policía del accidente de tránsito es un informe descriptivo y no un dictamen pericial, cuyo contenido puede desvirtuarse a través de otros medios de prueba, que tengan mayor valor siguiendo un criterio de razonabilidad; la modificación efectuada, entonces, “genera que, ante la ausencia de dicho medio probatorio, los particulares tengan que velar por recaudar los elementos de juicio que consideren necesarios para gestionar sus intereses relacionados con la responsabilidad civil o la operación de los seguros en desarrollo del artículo 95.7 superior”.

36. Finalmente, destacó que la intervención de los policías de tránsito para levantar el informe y croquis en este tipo de casos, era una situación especial de intervención oficiosa del Estado en el recaudo probatorio, por lo cual, su eliminación no es inconstitucional, y que la medida es razonable en tanto responde al principio de “prevalencia del interés general”, evitando la congestión vial que puede ocurrir mientras se espera el informe policial.

VI. Consideraciones de la Corte Constitucional

1. Competencia de la Corte

37. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues se demanda una disposición perteneciente a una ley de la República.

2. Cuestiones previas

38. En este acápite la Sala Plena se ocupará de dos asuntos. El primero, tiene que ver con la aptitud de la demanda y, el segundo, con la solicitud que realizó uno de los intervinientes de declarar una medida cautelar en el presente asunto. Antes de emprender este camino, con el objeto de tener claridad sobre la materia objeto de discusión, se procederá a realizar un acápite sobre el alcance y contexto de la disposición demandada.

2.1. Alcance y contexto del artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, que subroga el artículo 143 del Código Nacional de Tránsito

39. Para el estudio de este acápite la Sala Plena precisará, primero, el impacto que en el sistema normativo tuvo el artículo demandado, en términos de aquellas disposiciones que fueron afectadas con su aprobación y entrada en vigencia; segundo, el sentido que puede concederse al artículo 16 cuestionado a partir de las discusiones legislativas que motivaron su adopción, y, finalmente, tercero, qué es lo que materialmente ordena.

40. Primero. El artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 prevé: “[E]l artículo 143 de la Ley 769 de 2002 quedará así (...)” y, a continuación, estipula lo que el nuevo artículo 143 del Código Nacional ordena, por lo cual, técnicamente es posible hablar de una subrogación. Para aclarar cuál es el alcance de esta última, es necesario hacer referencia al régimen previo sobre el procedimiento en caso de daños a cosas -capítulo VI-, ubicado en el título de sanciones y procedimientos del Código Nacional de Tránsito.

41. En el marco de la Ley 769 de 2002, la regulación de aquello que debía hacerse ante un accidente de tránsito que arrojara exclusivamente daños materiales estaba prevista principalmente en el artículo 143, el cual, formalmente, no había sido modificado con anterioridad a la Ley 2251 de 2022. La referida disposición establecía que, en el tipo de accidente mencionado, (i) considerado como aquél en el que solo se afectan vehículos, inmuebles, cosas o animales “y no se produzcan lesiones personales”, (ii) era obligación de

los conductores detenerse y entregarle a la autoridad presente una serie de datos sobre su identificación, documentos habilitantes para conducir, entre otros. Se indicaba, además, que (iii) “[l]os conductores y demás implicados podrán conciliar sus intereses en los centros de conciliación legalmente constituidos y acudir a las compañías aseguradoras, previa extensión de un acta que suscribirán las partes y la autoridad de tránsito que presencie la conciliación, la cual tiene la calidad de cosa juzgada, y prestará mérito ejecutivo”. Finalmente, señalaba que (iv) los vehículos comprometidos y otros elementos que interrumpieran el tránsito, debían retirarse de manera inmediata.

42. Como complemento a lo anterior, el artículo 144 -aún vigente- prevé que, en el evento de no lograr la conciliación entre los conductores, (i) el agente de tránsito, (ii) debe levantar un informe “descriptivo” de sus pormenores, con copia a los conductores. Precisa que dicho informe (iii) debe tener, por lo menos, los siguientes datos:

“Lugar, fecha y hora en que ocurrió el hecho.

Clase de vehículo, número de la placa y demás características.

Nombre del conductor o conductores, documento de identidad, número de la licencia o licencias de conducción, lugar y fecha de expedición, dirección, teléfono, domicilio o residencia de los involucrados.

Nombre del propietario o tenedor del vehículo o de los propietarios o tenedores de los vehículos.

Nombre, documento de identidad y dirección de los testigos.

Estado de seguridad, en general, del vehículo o de los vehículos, de los frenos, de la dirección, de las luces, bocinas y llantas.

Estado de la vía, huella de frenada, grado de visibilidad, colocación de los vehículos y distancia, entre otros, la cual constará en el croquis levantado.

Descripción de los daños y lesiones.

Relación de los medios de prueba aportados por las partes.

Descripción de las compañías de seguros y números de las pólizas de los seguros obligatorios exigidos por este código”.

43. Ahora bien, como consecuencia de la expedición de la Ley 2161 de 2021 la regulación sobre aquello que debía hacerse tras un accidente de tránsito con daños exclusivamente materiales se había modificado parcialmente –aunque esto no se reflejara literalmente en el artículo 143 del Código Nacional de Tránsito--. En particular, el artículo 12 adicionó el artículo 143A al Código Nacional de Tránsito con el objeto de regular el curso de acción ante este tipo de accidente pero que involucrara vehículos asegurados. En este evento, se previó:

“Artículo 143A. Daños materiales en vehículos asegurados. En caso de daños materiales en los que solo resulten afectados vehículos asegurados, inmuebles, cosas o animales y no se produzcan lesiones personales, se hará el retiro inmediato de los vehículos colisionados y todo el elemento que pueda interrumpir el tránsito. Los conductores y demás implicados podrán conciliar sus intereses y acudir a las compañías aseguradoras, utilizando para tal fin herramientas técnicas y tecnológicas sin que para este fin se requiera la suscripción de documento alguno por parte de la autoridad de tránsito.

Los vehículos solo podrán permanecer sobre la vía afectando el tráfico, por el tiempo necesario para la toma de estas pruebas por parte de los conductores o interesados. Corresponderá a las compañías aseguradoras adoptar las modificaciones al contrato de seguro y los procedimientos que permitan la celebración de estos acuerdos y el pago de las primas de seguro, sin que a esta finalidad pueda oponerse la ausencia del documento de la autoridad de tránsito”.

44. Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 2251 de 2022, el artículo 143 del Código Nacional de Tránsito fue subrogado por el artículo 16 y el artículo 143A del mismo Código fue derogado por el artículo 24, por lo cual, actualmente y como se verá, el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 fijó el régimen de aquello que se debe hacer ante un accidente de tránsito que involucra solamente daños materiales, eliminando la distinción entre vehículos asegurados y no asegurados y, prácticamente, definiendo en los dos casos un régimen similar al establecido en el mencionado artículo 143A derogado. Asimismo, es importante precisar que con el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 se dio una subrogación o reemplazo integral al original artículo 143 de la Ley 769 de 2002.

45. Segundo. La Ley 2251 de 2022, por la cual se dictan normas para el diseño e implementación de la política de seguridad vial con enfoque de sistema seguro y se dictan otras disposiciones -Ley Julián Esteban-, tuvo por objeto diseñar una política pública en materia de seguridad vial, fundada en el criterio de “sistema seguro”, definido por el artículo 2, literal a), como aquél que tiene en cuenta la vulnerabilidad de las personas y tolera el error humano, por lo cual, enfatiza en la necesidad de contar con todos los elementos y agentes que interactúan en condiciones de seguridad. De conformidad con la información extraída de los antecedentes legislativos:

45.2. La modificación al artículo 143 del Código Nacional de Tránsito, aprobada en el artículo 16 demandado, se produjo como consecuencia de una propuesta incluida en la ponencia del tercer debate llevado a cabo ante la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, aprobada en dicha instancia y, posteriormente, en cuarto debate y en conciliación.

46. Con los anteriores antecedentes, el Congreso de la República aprobó la Ley Julián Esteban, compuesta por siete (vii) capítulos, el primero referido al objeto y principios generales; el segundo a la obligatoriedad de la reglamentación sobre vehículos automotores y la infraestructura vial; el tercero a la licencia de conducción; el cuarto a las obligaciones de los motociclistas, motociclos y mototriciclos; el quinto al registro de lesiones corporales en las vías; el sexto a la velocidad, y el séptimo a otras disposiciones. Dentro de estas últimas, se incluyó la que ahora es objeto de cuestionamiento.

47. Vale anotar, así mismo, que en el marco de los debates tercero y cuarto -considerando que la inclusión en el proyecto de ley del artículo que subroga el artículo 143 del Código Nacional de Tránsito se dio en el tercer debate- no hubo intervenciones relevantes que indiquen, más allá de las consideraciones generales de la normativa, las razones que subyacen a esta disposición. No obstante, en la ponencia para tercer debate se indicó lo siguiente:

“(…) Igualmente, es necesario derogar el artículo 143 A de la Ley 769 de 2002 adicionado por el artículo 12 de la Ley 2161 de 2021, que ha suscitado la errada interpretación de que sólo existe este deber si todos los vehículos están asegurados”.

48. En el informe de conciliación, por su parte, los congresistas integrantes de la comisión respectiva efectuaron un ajuste al texto aprobado en la Plenaria, argumentando la necesidad

de garantizar “certeza jurídica frente al sentido original y querer del conjunto normativo del proyecto”:

“El ajuste que se propone, pretende precisar que el material probatorio recaudado bajo las condiciones establecidas en el artículo, reemplazará el informe de accidente de tránsito y no simplemente lo complementará. Esta conclusión tiene como sustente[o] el inciso segundo del mismo artículo, donde se contempla que ante un escenario de conciliación o el fracaso del mismo, en sede judicial los involucrados podrán acudir a dichas instancias sin que sea necesaria la expedición de un informe de accidente de tránsito, ni la presencia de autoridad de tránsito”.

49. Ahora bien, en vista de que en la Ley 2161 de 2021 existía ya una disposición que preveía, como una excepción a la regla general establecida en el artículo 143 de la Ley 769 de 2002, la no asistencia de una autoridad de tránsito -para suscribir el informe policial respectivo- en accidentes de tránsito que involucraran vehículos asegurados (Art. 12, que adicionó el Art. 143A al Código Nacional de Tránsito), estima la Sala Plena necesario hacer referencia a los antecedentes legislativos de este cuerpo normativo, con miras a contar con mayores elementos de juicio para el estudio que ahora realiza. Al respecto, es importante destacar que la Sentencia C-321 de 2022 precisó, al analizar una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, que el núcleo temático de esta normativa se centró, entre otros elementos, en fortalecer -evitar la evasión- la obligación de afiliación al sistema de aseguramiento a través del SOAT, contrarrestar prácticas fraudulentas en la afectación del mismo y establecer incentivos a quienes, por su conducta en la vía, no se ven involucrados en accidentes que lleven a hacer efectivo este aseguramiento:

“Dentro del núcleo temático perseguido por el Legislador al proferir la Ley 2161 de 2021 se encuentra establecer medidas que promuevan la seguridad vial del país a través de prácticas y actitudes responsables durante la circulación en las vías que a su vez fomenten la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)”.

50. Aunado a lo anterior, siguiendo para el efecto los antecedentes legislativos y, en particular, la aprobación del artículo 4, que adiciona al Código Nacional de Tránsito el artículo

42A, también se incluyó una disposición que tuvo por objeto regular el aseguramiento complementario y voluntario al seguro obligatorio -SOAT-, dirigido a amparar “la responsabilidad civil por daños materiales a terceros, cubriendo la reparación o parte de ella de los bienes asegurables, en caso de presentarse un choque simple”. (Subraya fuera de texto). Sobre este mismo tema, y para aquello que concierne en este asunto, se previó en el artículo 12 de la Ley 2161 de 2021 ya referido que, en casos de daños materiales a vehículos asegurados, las personas involucradas debían retirar inmediatamente los vehículos y todo elemento que pudiera interrumpir el tráfico, podían conciliar sus intereses y acudir a las compañías aseguradoras, agregando que las pruebas debían tomarse en el sitio por los interesados, acudiendo para el efecto a las herramientas técnicas y tecnológicas y sin que se requiriera la suscripción de documento alguno por la autoridad de tránsito.

51. Sobre el uso de herramientas tecnológicas, en la Gaceta 1260 de 2021, que contiene el informe de ponencia para la plenaria del Senado, se indicó que tenían el fin de “agilizar los procedimientos en vía y evitar las conductas fraudulentas”. (Subraya fuera de texto). Finalmente, al verificar en el trámite legislativo la inclusión de este último artículo, se concluye que se incorporó en la sesión plenaria del Senado sin que, en este caso y tal como ocurrió con la Ley 2251 de 2022, se hayan efectuado consideraciones adicionales a las ya mencionadas sobre la razón de su incursión.

52. Observando lo hasta ahora sostenido, concluye la Sala que, en general, la expedición de la Ley 2251 de 2022 se inscribe en un escenario en el que se pretende fortalecer la seguridad vial y, en consecuencia, la garantía de los derechos involucrados en la actividad del transporte -sea este público o privado-; a partir de una concepción que atiende, no solamente a la adopción de requerimientos técnicos más confiables para vehículos -por ejemplo-, sino al fortalecimiento del sistema de aseguramiento, creando incentivos para el cumplimiento de la obligación de adquirir el SOAT y, además, estableciendo algunas reglas para la adquisición de seguros que amplían la cobertura de riesgos a los casos de choques simples -en particular ver el alcance de la Ley 2161 de 2021-. Con la adopción del artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, en particular, se pretende -sin perjuicio del análisis más integral que se hará más adelante- reducir la congestión vial, lo cual repercute en la satisfacción de derechos fundamentales tales como la libertad de locomoción.

53. Tercero. En este sentido, con el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 se introduce al Código

Nacional de Tránsito una nueva regulación sobre el manejo que debe darse a los accidentes de tránsito que tienen como resultado exclusivo daños materiales, esto es, que no involucran personas lesionadas. El cambio fundamental, frente a la anterior regulación, es que para efectos del procedimiento en caso de daños a cosas ya no se requiere, con independencia de que el vehículo tenga un seguro que cubra la responsabilidad que se genera por dicha circunstancia, la intervención de la autoridad de tránsito, ausencia que -en esta exclusiva materia- implica que ya no interviene en la conciliación que antes podía adelantarse en el lugar de los hechos y, en particular, no actúa para levantar el informe policial de accidente de tránsito. Por este motivo, ahora serán (i) los conductores, entidades aseguradoras y demás interesados, quienes (ii) recaudarán todas las pruebas relativas a la colisión, luego de lo cual deben retirar inmediatamente los vehículos y todo lo que interrumpa el tránsito. Esto es, lo que antes hacía el agente de tránsito en materia probatoria en el momento y lugar del accidente, como recopilar datos personales de los implicados en el accidente así como de sus vehículos, tomar datos de personas que pudieran ser testigos del hecho y, además, elaborar el croquis, son actuaciones que entran a suplir los nuevos destinatarios de esta carga; para, posteriormente y en caso de ser necesario, acudir a los centros de conciliación autorizados y a las vías de acceso a la administración de justicia para reclamar la reparación del daño causado.

54. Sobre este particular, la Circular Externa No. 20224000000057 del 29 de septiembre de 2022 del Ministerio de Transporte, dirigida a gobernadores, alcaldes, organismos de tránsito, Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional – DITRA, cuerpos operativos de control de los organismos de tránsito, compañías de seguros, empresas de transporte y conductores de vehículos, expedida para dar instrucciones sobre el cumplimiento del artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, indica que “los lineamientos de la Ley se orientan a gestionar de manera oportuna y ágil, por parte de los interesados el recaudo de pruebas en los accidentes de tránsito (siniestros viales) donde solo se presenten daños materiales (...) deberá directamente el conductor recaudar las pruebas e información necesaria para dirimir el conflicto (...)”; por lo cual, “[l]a Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y los cuerpos operativos de control de los organismos de tránsito a nivel Nacional, no tendrán que elaborar el informe policial en accidentes de tránsito”.

55. Ahora bien, ¿a qué tipo de pruebas se refiere la disposición? Hasta antes de la entrada en vigencia del artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 la prueba fundamental que recaudaba la

autoridad de tránsito en accidentes con implicaciones exclusivamente materiales era el informe policial de accidente de tránsito. Ahora son los directamente involucrados quienes deben recaudar “todas las pruebas (...) mediante la utilización de herramientas técnicas y tecnológicas, que permitan la atención del mismo en forma oportuna, segura y que garantice la autenticidad, integridad, conservación u posterior consulta y uso probatorio de la información”. Así, serán los interesados quienes deben, con el uso de dispositivos tales como teléfonos -entre otros-, tomar fotos o videos para dar cuenta de la colisión. Dicho de otra manera, una prueba documental expedida por autoridad pública -carácter dado al informe policial- se reemplaza por pruebas esencialmente documentales privadas. También debe precisarse que se traslada a los directamente interesados la obligación de obtener los datos de las personas y vehículos involucrados así como de posibles testigos, con miras a futuros requerimientos extrajudiciales o judiciales. En conclusión, las pruebas a las que se refiere la disposición necesariamente corresponden a las que se pueden recaudar en el momento del accidente, las demás que se consideren -dictámenes periciales, por ejemplo- podrán solicitarse en el marco de las reclamaciones que eventualmente se inicien.

56. Sobre lo afirmado son necesarias varias precisiones. (i) De conformidad con lo sostenido por esta Corporación, el informe de tránsito “no es un informe pericial, sino un informe descriptivo” o prueba documental; cuyos criterios de expedición y evaluación se sujetan a las normas procesales respectivas -Código General del Proceso, por ejemplo-. En adición, los informes pueden hacer parte de los respectivos procesos y su valoración se hará en el marco de las otras pruebas allegadas, a partir de las reglas de la sana crítica: “[De] tal suerte que se trata de un documento público cuyo contenido material puede ser desvirtuado en el proceso respectivo y que debe ser apreciado por el funcionario judicial de acuerdo a las reglas de la sana crítica a fin de otorgarle el alcance probatorio que corresponda una vez sea valorado en conjunto con todas las pruebas practicadas, bien oficiosamente o bien a petición de parte”. (ii) Medios probatorios tales como fotos o videos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 243 y siguientes, constituyen también prueba documental, por supuesto, en este caso ya no será de origen público sino privado.

57. No obstante, (iii) reconociendo la fuerza probatoria del informe de tránsito, es importante advertir que el mismo artículo demandado indica que “el material probatorio recaudado con estas condiciones reemplazará el informe de accidente de tránsito que expide la autoridad competente” (subrayas fuera de texto), por lo cual, es claro que para efectos de

reclamaciones posteriores por razón de accidentes de tránsito con daños materiales las pruebas recaudadas por los interesados -fotos, videos, entre otras posibilidades- reemplazan el informe y, por lo tanto, pueden dar cuenta, incluso por sí solas, del accidente para efectos de establecer responsabilidades, todo en el marco de la apreciación racional de la prueba. Ahora bien, ¿a qué condiciones se refiere la norma?

58. Como se indicó, el artículo 16 cuestionado hace mención a la garantía de “autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta”, aspectos todos estos predicables, en particular, de medios para los que se utilizan tecnologías de la información. En esta dirección, por ejemplo, el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que las actuaciones judiciales escritas que se adelanten a través de las TIC (tecnologías de la información y las comunicaciones) deben garantizar “su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta”. Sobre la autenticidad, el artículo 244 del Código General del Proceso indica que implica tener la “certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento”. Sobre la integridad, el artículo 9 de la Ley 527 de 1999 prevé que -respecto a mensajes de datos- la información satisface este requisito si “ha permanecido completa e inalterada”, mientras que sobre la conservación indica el artículo 12 de la misma ley que se acredita si la información es accesible para la posterior consulta y el formato en que se haya generado no se modifica, entre otras. Por lo anterior, en general, las características de las pruebas que se deben recaudar por las partes interesadas deben dar cuenta de su fuente, garantizar que no se han alterado y conservarse para poder ser consultadas posteriormente. Si reúnen estos requisitos, reemplazan al informe de tránsito y, por lo tanto, deben valorarse como tal.

59. Asimismo la disposición indica que las aseguradoras también están llamadas al recaudo de las pruebas, supuesto que solo aplica en caso de que el vehículo colisionado se halle amparado por el riesgo de daños materiales y, claro, que el recaudo -directo o a través de la asesoría- satisfaga la necesidad de no generar demoras en esta actividad, dado que la disposición prevé el retiro inmediato de todo aquello que afecte el tránsito. Sobre esto último, en la Circular del Ministerio de Transporte antes indicada se sostuvo que en los casos en los que vehículos asegurados sean los afectados por este tipo de accidentes “es deber de la Compañía de Seguros que tiene asegurado el automotor, en su rol de interesado en el siniestro, definir e informar al asegurado y/o tomador sobre las herramientas técnicas y

tecnológicas que permitan el recaudo ágil, oportuno y suficiente de las pruebas del accidentes de tránsito”.

61. Finalmente, como un elemento adicional a lo establecido en el artículo demandado, en el evento en el que no se retiren los vehículos y demás elementos que obstruyan el tránsito, el artículo 144A del Código Nacional de Tránsito dispone la imposición de un comparendo. El retiro de los vehículos, empero, no se impone en aquellos casos en los que no sea posible hacerlo por las condiciones técnico-mecánicas de los mismos o cuando en el accidente estén involucradas personas presuntamente en estado de embriaguez, “[s]ituación en la cual cualquiera de las partes podrá negarse al retiro de los vehículos hasta tanto se hagan las pruebas establecidas en este código”.

2.2. Aptitud de la demanda

62. Como se advierte de los antecedentes expuestos, la aptitud de la demanda presentada por los ciudadanos Julio Andrés Ossa Santamaría y otros contra el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 fue cuestionada dentro del proceso participativo que antecede y, además, se presentaron argumentos que permiten dimensionar de mejor manera el alcance y contexto normativo del enunciado cuestionado, por lo cual, es necesario detenerse para establecer si uno o varios de los cargos invocados tienen la aptitud necesaria para promover una decisión de fondo en esta oportunidad. Con este objetivo, la Sala se referirá, en un primer momento, a los requisitos de aptitud exigidos y, en un segundo momento, se pronunciará individualmente sobre cada uno de los cargos efectivamente admitidos.

2.2.1. Requisitos de aptitud de la demanda en la acción pública de inconstitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia

63. La Corte Constitucional ha enfatizado que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión del derecho de participación en una democracia, y que constituye un instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República. El ejercicio de dicho mecanismo, sin embargo, no está desprovisto de exigencias que, si bien no pueden constituirse en barreras para el acceso a la administración de justicia, están orientadas a dar cuenta (i) de la presunción de corrección de las leyes, con mayor precisión e intensidad de aquellas proferidas por el Congreso de la República, que deriva del carácter epistemológico del proceso democrático, y de la

pretensión de estabilidad del ordenamiento jurídico en beneficio de la seguridad que debe brindar a sus destinatarios; y, (ii) del ejercicio ponderado de la competencia del Juez Constitucional, que, por un lado, no debe asumir por sí mismo la carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe estudiar con imparcialidad; y, por el otro, debe garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.

64. Por lo anterior, aunque en aplicación del principio *pro actione* es preferible, en beneficio de un ordenamiento jurídico coherente y consistente, dictar una decisión de fondo a una inhibitoria, no le es dable a la Corte Constitucional corregir de oficio, ni subsanar aspectos oscuros, débiles o no inteligibles dejados por el accionante, “pues, se corre el riesgo de transformar una acción eminentemente rogada, en un mecanismo oficioso”. Así, las exigencias que rigen en esta materia no resultan contrarias al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sino que responden a la necesidad de establecer una carga procesal mínima que tiene como finalidad permitir que la Corte Constitucional cumpla de manera eficaz las funciones que le han sido asignadas por la Carta Política en esta materia, armonizando diversos principios institucionales y sustantivos.

65. Bajo tal premisa, y partiendo del contenido del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que, para que exista demanda en forma, el promotor del respectivo escrito de acusación debe (i) señalar las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) indicar las disposiciones superiores que estima infringidas, y (iii) exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad. El promotor de la acción, por supuesto, también debe explicar la razón por la cual estima que la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto (arts. 241, C.P. y 2 del Decreto 2067 de 1991).

66. En relación con el tercero de los anteriores requisitos, la exigencia se traduce en que la acusación presentada se apoye en razones (i) claras, esto es, cuando la acusación formulada es comprensible y de fácil entendimiento; (ii) ciertas, cuando la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda; (iii) específicas, en cuanto se defina o se

muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Constitución; (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia, y (v) suficientes, en la medida en que la acusación contenga todos los elementos fácticos y probatorios que devienen necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que suscite por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

67. Cuando se satisfacen los requisitos atrás señalados, la Corte se encuentra en condiciones de adelantar el proceso judicial con el objetivo de establecer si lo acusado “se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido”; de lo contrario, al juez constitucional le será imposible “entrar en el examen material de los preceptos atacados con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución” y, en tales circunstancias, no habrá lugar a darle curso al proceso o, habiéndolo adelantado, culminará con una sentencia inhibitoria, sin que en este caso pueda oponerse una primera decisión de admisión dado que es en la Sala Plena de la Corporación, integrada por todos sus magistrados, en quien recae la competencia de proferir un fallo, determinando, previa deliberación, si la demanda es apta o no.

68. Recientemente la Sentencia C-269 de 2022 reiteró que “las decisiones adoptadas en los autos admisorios de las demandas de inconstitucionalidad ya sea por parte del Magistrado sustanciador o en cumplimiento de un auto de súplica, no constituyen decisiones intangibles para la Sala Plena al momento de pronunciarse sobre el fondo del asunto. En ese sentido, el Pleno bien puede considerar que, aun cuando la demanda haya sido admitida, la decisión final puede resultar en un fallo inhibitorio total o parcial, existir cosa juzgada o incluso declarar la carencia actual de objeto, entre otros eventos que en principio fueron superados en la etapa admisorio. En suma, unos son los requisitos de admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad, y otros, los requisitos para que se profiera una decisión de mérito por parte de la Sala Plena de la Corte Constitucional”. En esta dirección es importante destacar que el proceso de constitucionalidad inicia con un escrito ciudadano, pero, a partir de allí, se nutre a través de las intervenciones de autoridades, expertos y ciudadanía, que, indudablemente, brindan elementos para una mejor comprensión de los debates jurídicos traídos ante la Corte Constitucional; elementos que, en el marco de un procedimiento participativo, determinan las decisiones, incluso inhibitorias, que válidamente puede adoptar la Sala Plena en ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

69. A continuación, con fundamento en las premisas mencionadas, se verificará el cumplimiento de los requisitos mencionados.

2.2.2. El primer cargo, fundado en la presunta lesión de los artículos 2 y 58 de la Constitución Política, es apto. Los demás cargos invocados carecen de los requisitos argumentativos exigidos para generar un pronunciamiento de fondo

70. Para iniciar debe advertirse que, de manera expresa, la Nación – Ministerio de Transporte solicitó a la Corte Constitucional emitir una decisión inhibitoria por la ineptitud de la demanda. Para el efecto, tras citar adecuadamente los requisitos precisados por la jurisprudencia constitucional sobre la materia, los argumentos expuestos para acompañar esta petición se remiten a indicar que los cargos se fundan en “consideraciones propias” y que “sus argumentos jurídicos [de los demandantes] no son lo suficientemente sólidos ni se soportan sobre los principios constitucionales o jurisprudenciales que demuestren que el legislador se encuentre vulnerando”.

72. Con todo, a partir de las intervenciones allegadas al proceso y, en esta medida, contando con mayores elementos de juicio, es necesario asumir un estudio más detallado sobre la aptitud sustantiva, particularmente, de los últimos tres cargos de la demanda.

73. Antes de ello, de manera sintética y remitiéndose para el efecto a la admisión realizada en la etapa procesal respectiva, se debe afirmar que el primer cargo, fundado en los artículos 2 y 58 superiores, es apto, en tanto satisface los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Los demandantes sostienen que la nueva configuración normativa, que traslada a las personas involucradas en un accidente de tránsito con consecuencias exclusivamente materiales –y a las aseguradoras– la carga de recaudar pruebas para, posteriormente, obtener la respectiva defensa de sus bienes –a través de afectación de la póliza respectiva por la ocurrencia de un siniestro o del uso de los medios prejudiciales y judiciales para la declaración de la responsabilidad civil extracontractual– desconoce el deber de protección del Estado respecto de la propiedad, dado que, omite la intervención de la autoridad de tránsito, quien ante este tipo de casos actuaba para levantar un croquis y llenar el respectivo informe policial de accidente de tránsito. A partir de esta exposición, la Sala Plena encuentra no solo que la comprensión de la disposición es adecuada, sino que, con los elementos de juicio aportados y tras el estudio

más detallado en este momento procesal de los mandatos normativos comprometidos, se genera una mínima duda de inconstitucionalidad que habilita al estudio de fondo del asunto.

74. El cargo segundo de la demanda se dirige a dar cuenta de la vulneración de los artículos 58 y 60 de la Constitución y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por la presunta lesión del principio de no regresividad que, indican los accionantes, es predicable de las facetas prestacionales de la propiedad. En particular, en el escrito de corrección los demandantes indicaron que (i) la propiedad es un derecho de contenido económico, por lo cual, el Estado ha promovido medidas para amparar el acceso a la misma; sin embargo, (ii) “al momento de reiterar dichas medidas, tal y como ocurre con la norma demandada, se traduce en un retroceso”. En particular, agregaron, (iii) antes de emitirse la disposición demandada, “el Estado, también en el caso de los accidentes de ‘solo latas’ estaba obligado por la ley a emprender acciones (faceta prestacional) en pos de la protección de la propiedad de los ciudadanos representada en su vehículo” y, ahora, “el legislador ha sustraído del goce de los ciudadanos dichas acciones de la autoridad de tránsito, ha disminuido acciones tendientes a la protección de la propiedad representada en los vehículos”.

75. Sobre este cargo, las posturas de las intervenciones que hicieron alguna mención específica, se sintetizan en, de un lado, oponerse a la prosperidad del cargo porque, como indicó el Ministerio de Transporte, lo único que hace la disposición demandada es configurar la absoluta libertad en el recaudo probatorio en accidentes de tránsito con daños –exclusivamente– materiales; y, de otro lado, acompañar la petición de inexecutableidad porque el nuevo enunciado “empeora las condiciones existentes de protección de las personas afectadas por el acaecimiento de siniestros viales que involucren solamente daños materiales”.

76. El principio de progresividad encuentra sustento normativo en varios instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por virtud de lo establecido en el artículo 93 superior y en nuestra Constitución. Desde la primera perspectiva, en el sistema universal, el inciso primero del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el compromiso de los estados parte de lograr progresivamente, “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, la plena efectividad de los derechos allí reconocidos; y, en el sistema regional, por su parte, los artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 1 del Protocolo de San Salvador contienen

un mandato similar. El Comité de DESC, como intérprete auténtico del primer instrumento mencionado, indicó en la Observación 3, sobre “la índole de las obligaciones de los estados partes”, que “todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que disponga”, dando así alcance a la prohibición de retroceso injustificado, una de las manifestaciones del principio de progresividad.

77. Internamente, la Corte Constitucional ha destacado que los enunciados mencionados son armónicos con nuestra Constitución, que (i) configura el Estado como Social de Derecho; (ii) ordena a las autoridades el deber de hacer efectivos todos los derechos constitucionales (art. 2), y (iii) prevé algunas cláusulas específicas con la mención expresa del deber de permitir un acceso progresivo a la satisfacción de determinados bienes constitucionales, como a la propiedad de la tierra para el caso de los trabajadores agrarios (art. 64). A su turno, la adecuada comprensión -dogmática- de los derechos, ha determinado que para su aplicación solo sea imprescindible establecer si se trata o no de una posición o faceta con contenido prestacional, con independencia de si se trata de un derecho de los que tradicionalmente, por ejemplo, se consideraron bajo la categoría de civiles y políticos. A partir de estas líneas generales, finalmente, ha precisado una metodología para el análisis de medidas acusadas de desconocer, específicamente, la prohibición de retroceso.

78. En esta dirección, como una condición habilitante del juicio, es necesario que quien promueva un cargo por este motivo, primero, dé cuenta de que la regulación cuestionada “reduce o afecta negativamente el grado de realización de la faceta prestacional de un derecho constitucional”. A continuación, de verificarse lo anterior, se precisa examinar si la medida afecta o no el contenido mínimo o las obligaciones de inmediato cumplimiento, en tanto, si esto es así, la norma será inconstitucional. Y, finalmente, de no acreditarse lo anterior, será necesario valorar si se justifica o no, para lo cual se ha acudido al test de proporcionalidad.

79. De cara a esta metodología y, por supuesto, a los requisitos argumentativos exigidos para considerar la aptitud del cargo, aprecia la Sala Plena que los accionantes no satisficieron los requisitos de (i) certeza: en razón a que, primero, la lectura que extraen de la disposición cuestionada no se encuentra debidamente sustentada y, segundo, omiten variaciones

legislativas entre la expedición de la Ley 769 de 2002 y la Ley 2251 de 2022, por lo cual no identifican correctamente qué es lo que el ordenamiento vigente y previo a la disposición demandada preveía en esta materia y, a partir de ello, en qué se concreta el retroceso que debe estudiarse; (ii) especificidad: porque no logran identificar por qué del derecho de propiedad y, más concretamente, de alguna de sus facetas es predicable un contenido prestacional y, a partir de dicho supuesto, el principio de no regresividad -y su alcance-, lo cual impide fijar con claridad la condición habilitante para iniciar un juicio de constitucionalidad por la presunta violación de la prohibición de retroceso; (iii) pertinencia: en tanto sus argumentos son especulativos, y, finalmente, (iv) suficiencia: en cuanto, por este cargo, no se genera una mínima duda de inconstitucionalidad con el estándar requerido para emitir de fondo una decisión. Si bien al momento de admitirse la demanda por este cargo se consideró que, en dicha etapa y para efectos de iniciar el proceso de constitucionalidad, sí se generaba una mínima duda, lo cierto es que, en este momento procesal y a partir de los argumentos de las intervenciones y contextualización normativa, se concluye que no satisface este requisito.

80. El cargo no cumple el requisito de certeza. De manera consistente, los promotores de la acción dan a entender que el retroceso se predica de los propietarios de vehículos que, involucrados en los accidentes de tránsito que generan solo daños materiales, no hayan sido responsables del accidente; en esta dirección, indicaron que el Estado renuncia a su deber de proteger el derecho a la propiedad pues “dejan al ciudadano inerme frente a la ocurrencia de un accidente de tránsito respecto de cuyos daños él no ha sido responsable” y la recolección de la prueba por quien carece de experticia “afecta ilegítimamente el derecho de propiedad del dueño del vehículo que no ha sido responsable del daño”. No obstante, para la regulación demandada la responsabilidad -o no- en un accidente de tránsito no es un aspecto relevante e, incluso, es posible que un accidente de tránsito no comprometa la responsabilidad de quienes están inmersos en el mismo o que aquella sea concurrente, con lo cual, tal lectura del artículo 16 demandado y, por tanto, el enfoque del cargo, no son debidamente justificados.

81. Sumado a lo anterior, para los demandantes la ausencia de la autoridad de tránsito dificulta el “hallazgo de testigos del accidente, pues no es igual que un policía de tránsito recoja información testimonial del hecho, a que lo haga el ciudadano común, que no ejerce autoridad sobre nadie. La imposibilidad jurídica de que el ciudadano recaude por vía de

autoridad la prueba testimonial hace que se pierda una prueba importante para determinar el daño y la culpa del accidente”. Para esta comprensión, los demandantes acuden a una lectura sistemática del artículo 144 de la Ley 769 de 2002, según el cual el informe policial por accidente de tránsito -IPAT- puede ser suscrito por un testigo mayor de edad:

“Artículo 144. Informe policial. En los casos en que no fuere posible la conciliación entre los conductores, el agente de tránsito que conozca el hecho levantará un informe descriptivo de sus pormenores, con copia inmediata a los conductores, quienes deberán suscribirlas, y si éstos se negaren a hacerlo bastará la firma de un testigo mayor de edad.

(...)”.

82. La inconsistencia en la apreciación de los accionantes, radica en el alcance que le dan a la intervención del mencionado testigo y, por tanto, las implicaciones que atribuyen a la ausencia de la autoridad de tránsito en accidentes con repercusiones exclusivamente materiales. La demanda cita, en apoyo de su aproximación, la Sentencia C-429 de 2003, que se pronunció sobre el rol del testigo en informes por accidentes de tránsito que, además, tienen implicaciones penales (art. 149, Ley 769 de 2002), pero que, claramente, tiene un alcance similar al enunciado establecido en el artículo 144 mencionado. Contrario a lo que de allí deducen los promotores de la acción, dicho pronunciamiento de la Corte es nítido al señalar que:

“Para esta Corporación es claro que la norma legal debe entenderse como la posibilidad de que alternativamente el informe sea firmado por un testigo, cuando los conductores no quieran firmarlo o no estén en posibilidad de hacerlo[10]. En efecto, la previsión legal de esta figura constituye simplemente un instrumento que permite sentar las bases sobre las cuales se adelantará un trámite penal y así evitar la parálisis de la actividad investigativa del Estado. Esta exigencia legal, tampoco constituye una vulneración del derecho de defensa del implicado, por cuanto el testigo está llamado a firmar solo para acreditar la negativa o la imposibilidad del conductor de hacerlo, pero jamás puede entenderse como la convalidación de la veracidad de los hechos descritos ni de los datos y apreciaciones que aparecen consignados en el informe descriptivo, o la imputación de responsabilidad de los implicados”. (Destacado fuera de texto).

83. Por lo anterior, a partir de las disposiciones invocadas, el impacto que los demandantes

atribuyen al artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 en materia de prueba testimonial carece de justificación y constituye una derivación propia de su contenido que no encuentra soporte normativo, dado que el agente de tránsito no practicaba la prueba testimonial, afectando de esta manera el requisito de certeza.

84. Finalmente, e incluso si las objeciones referidas no tuvieran suficiente peso, la demanda incurrió en una omisión definitiva de cara a la adecuada fundamentación de un cargo por violación de la prohibición de retroceso. En concreto, la identificación de lo que el ordenamiento jurídico anterior a la expedición del artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 establecía en la materia, no fue debidamente realizada por los accionantes. En efecto, como se indicó en el estudio elaborado antes, la Ley 2161 de 2021 adicionó, con su artículo 12, el artículo 143A de la Ley 769 de 2002, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 143A. Daños materiales en vehículos asegurados. En caso de daños materiales en los que solo resulten afectados vehículos asegurados, inmuebles, cosas o animales y no se produzcan lesiones personales, se hará el retiro inmediato de los vehículos colisionados y todo el elemento que pueda interrumpir el tránsito. Los conductores y demás implicados podrán conciliar sus intereses y acudir a las compañías aseguradoras, utilizando para tal fin herramientas técnicas y tecnológicas sin que para este fin se requiera la suscripción de documento alguno por parte de la autoridad de tránsito.

Los vehículos solo podrán permanecer sobre la vía afectando el tráfico, por el tiempo necesario para la toma de estas pruebas por parte de los conductores o interesados. Corresponderá a las compañías aseguradoras adoptar las modificaciones al contrato de seguro y los procedimientos que permitan la celebración de estos acuerdos y el pago de las primas de seguro, sin que a este finalidad pueda oponerse la ausencia del documento de la autoridad de tránsito”. (Destacado fuera de texto).

85. Esto es, antes de que se expidiera la Ley 2251 de 2022 no es cierto que, como lo indicaron los accionantes y sirvió de soporte para formular este cargo, existiera una regla según la cual en todos los accidentes de tránsito con daños de índole exclusivamente material interviniera el policía de tránsito como lo preveía el artículo 143 original de la Ley 769 de 2002, dado que con el artículo 12 de la Ley 2161 de 2021 ya se había introducido una “excepción” a dicho mandato. Incluso, debe precisarse, el artículo 13 de la Ley 2161 de 2021

incluyó la regla -aún vigente-, según la cual, el no levantamiento de los vehículos involucrados en este tipo de accidente determina, entre otras consecuencias, la imposición de un comparendo.

“(…) Igualmente, es necesario derogar el artículo 143 A de la Ley 769 de 2002 adicionado por el artículo 12 de la Ley 2161 de 2021, que ha suscitado la errada interpretación de que sólo existe este deber si todos los vehículos están asegurados”.

87. La indebida o incompleta identificación del régimen normativo previo al cambio introducido por el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 impide, en consecuencia, analizar la justificación de la medida y dimensionar por qué el artículo demandado adoptó la regulación cuestionada, repercutiendo, como se ha anunciado, en el requisito de certeza.

88. En adición a lo indicado, pese a que sería suficiente para la adopción de una decisión inhibitoria, el cargo carece de especificidad. Tal como se mencionó al identificar metodológicamente el juicio por la presunta violación a la prohibición de retroceso, es necesario que el demandante identifique o precise qué faceta prestacional del derecho constitucional es la que se afecta con la medida cuestionada. En este caso, sin embargo, dicha precisión no se materializó. Ello obedece a que, por un lado, los demandantes no desarrollaron explícitamente por qué del derecho de propiedad puede hablarse de facetas con contenido prestacional sometidas a la prohibición indicada y, luego de ello y muy importante, cuál faceta en concreto se vería impactada por el cambio normativo. Por otro lado, como parámetro de control de este cargo se invocó, entre otros, el artículo 60 de la Constitución, cuyo inciso 1 precisa que “[e]l Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad” y, concordante con lo anterior, en el escrito de corrección se indicó que el Estado debe promover medidas de protección del derecho de propiedad privada “amparando el acceso a ella, al momento de retirar dichas medidas, tal y como ocurre con la norma demandada, se traduce en un retroceso” (destacado fuera de texto). No obstante, no es claro por qué y en qué sentido -ausencia de justificación- la regulación demandada, cuyo alcance fue fijado, afecta siquiera un aspecto relacionado con el acceso a la propiedad, por lo cual, no se cuenta con los elementos necesarios para adelantar el ejercicio de confrontación que presupone el control de constitucionalidad.

89. Los accionantes acudieron a argumentos impertinentes como sustento de su invocación.

Así, indicaron que “la falta de informe oficial del accidente genera serios y numerosos problemas de reclamación indemnizatoria porque la prueba recaudada por el ciudadano no es oficial, y siempre generará dudas por la obvia imparcialidad” y que “[l]as compañías de seguros podrían rechazar la reclamación si el accidente no ha sido correctamente documentado, al tiempo que los ciudadanos que no cuentan con seguro de daños no tendrían garantizada la calidad de la prueba para entablar una demanda por responsabilidad civil extracontractual”, afirmaciones que carecen de sustento. La primera recurre a la imparcialidad como criterio relevante en la recolección y aportación de pruebas sin justificar su alcance en esta etapa y, contrario a la Constitución, presupone que no es válido predicar de esta actividad el principio de buena fe por parte de los interesados. Las dos afirmaciones, además, son consideraciones personales y meramente especulativas. Finalmente, en las condiciones indicadas, es evidente que esta discusión no cuenta con los elementos fácticos, probatorios y/o jurídicos adecuados para que la Sala Plena asuma el control de fondo de la disposición demandada, por lo que no se cumple el requisito de suficiencia. Todo lo anterior conduce, sin duda alguna, a emitir una decisión inhibitoria frente a este reparo.

90. Los cargos tercero y cuarto, en concepto de la Sala Plena y dado que –vistos en su conjunto– comprenden dos caras de un reproche común, se analizarán conjuntamente. Para los demandantes, con el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 el Estado y, en particular el Presidente de la República, renunció a la obligación de garantizar el orden público y omitió, además, el deber de establecer la responsabilidad del particular que infrinja las normas de tránsito. Indicaron que el mantenimiento del orden público es una obligación del Presidente de la República, competencia que se irradia en todo el territorio nacional a través de las autoridades administrativas de policía, entre las que están las autoridades de tránsito; encargadas estas últimas del orden público vial y de garantizar la seguridad vial en el país. Si esto es así, continúan, como la autoridad de tránsito ya no está llamada a asistir en los casos a los que se refiere la disposición demandada, se “impide que las infracciones de tránsito que pudieran haberse cometido con ocasión del accidente sean sancionadas (...) es una forma de promover la impunidad por la comisión de infracciones de tránsito”. A partir de allí se genera, en concepto de los accionantes, un fenómeno de impunidad que incrementa la criminalidad.

91. Finalmente, si, conforme al artículo 6 de la Constitución, los particulares son responsables por vulnerar la ley, es claro que, si no está el agente de tránsito en la escena del accidente

solo latas, “¿cómo se impone el comparendo cuando el accidente ha sido ocasionado por efectos de una infracción de tránsito? Si no se sanciona la infracción, el Estado ha renunciado a que el ciudadano sea responsable por la infracción de la ley, lo cual es contrario al artículo 6º de la Constitución”.

92. Sobre estos dos reparos, el Ministerio de Transporte indicó que el Estado y el Presidente de la República no están renunciando a ninguno de los deberes a su cargo, porque, contrario a lo dicho por los demandantes, lo que prevé la disposición es un nuevo régimen probatorio. Paul Esteban Hernández y Diana Patricia Posada Virgen, en apoyo a la demanda, indicaron que el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 lesiona el principio de seguridad pública porque, en su criterio, quedan prácticamente derogadas las normas de movilidad que generan procedimientos administrativos sancionatorios y que tienen por objeto, en su criterio, finalidades de prevención general y especial. Viviana Patricia Gómez Galeano y Mauricio Gómez Galeano, coadyuvantes de la inexequibilidad, afirmaron -sin hacer mención a estos dos cargos- que detrás de cada choque simple hay una infracción a una norma de tránsito, por lo cual, se extrae, la disposición sí llevaría a omitir tal sanción. Y, por último, la Federación Colombiana de Municipios – Fedemunicipios y los integrantes del área de Derecho Público del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes no realizaron manifestación expresa sobre estos reparos.

93. Por su parte, para el Ministerio Público el artículo regula una materia de orden procesal ligada a las pruebas utilizadas para que, a través de la responsabilidad civil extracontractual o los contratos de seguros, se paguen las indemnizaciones tras la configuración de un daño en el marco de los accidentes de tránsito con daños exclusivamente materiales, escenario en el que tradicionalmente era importante el informe de tránsito para dar cuenta de la ocurrencia de los hechos y existencia de los daños.

94. En criterio de la Sala Plena, los cargos tercero y cuarto no son aptos, en particular, por no cumplir el requisito de certeza. Para comenzar es necesario advertir que, como reconocen los demandantes, el Código Nacional de Tránsito -Ley 769 de 2002- prevé la existencia de dos tipos de infracción: simple y compleja; la primera se configura cuando se trata de una violación a la “mera norma” y la segunda se verifica cuando se produce, además, un daño material. De esto puede extraerse que, en efecto, es posible que un accidente de tránsito lleve aparejada una infracción de tránsito, por lo cual, el artículo 147 de la misma normativa

prevé la obligación del agente de tránsito de imponer el comparendo cuando a ello haya lugar:

“Obligación de comparendo. En toda circunstancia, si el agente de tránsito observare la violación de las normas establecidas en este código, en caso de daños a cosas, podrá imponer un comparendo al conductor infractor”.

95. Lo indicado, sin embargo, permite ver con claridad que el informe policial de accidente de tránsito no tiene una relación inescindible o necesaria con la imposición de un comparendo por la presunta comisión de una de las faltas que, por ejemplo, están descritas en el artículo 131 del mismo Código y que no han sido modificadas o derogadas por la disposición hoy cuestionada: no todo accidente está antecedido por la comisión de una conducta lesiva de la regulación vial. Bajo este mismo hilo argumentativo, es evidente que la regulación prevista en el artículo 16 demandado, modificadorio del artículo 143 del Código, no se ocupa de la persecución para la sanción de las conductas que, en las vías, generan inseguridad y afectación a los derechos de locomoción, vida, entre otros. Si esto es así, en consecuencia, la acusación que se hace por la presunta omisión de atender los deberes relacionados con el orden público y, ligado a este, al deber responsabilizar a los particulares por la infracción a las normas a las que deben sujetar su comportamiento, se construye alrededor de una premisa que no se deriva de la disposición demandada, no corresponde a aquello que ordena, permite u obliga.

96. En efecto, lo que la norma prevé es que, ante un accidente de tránsito que solo cause daños materiales, no se requiere la presencia de autoridad de tránsito, no se levantará el informe de tránsito y las pruebas de la colisión deben ser recaudadas por los interesados - con el alcance ya indicado-, por lo tanto, el vehículo o vehículos implicados deben retirarse inmediatamente. Esto es, la norma no indica que no sea posible sancionar en el caso de que se haya infringido una norma de tránsito -atendiendo a las reglas que garantizan el debido proceso y ante la autoridad competente, que no corresponde al agente de tránsito con la imposición del comparendo, como parece presumir la demanda-, o que, en el evento en que un agente de tránsito se encuentre en el lugar y/o asista inmediatamente al mismo, deba omitir su deber de imponer un comparendo si verifica la presunta comisión de una conducta que, incluso independientemente de que haya tenido algo que ver con el accidente, sea contraria a los deberes en las vías.

97. Aunado a lo anterior, el cargo carece de especificidad. A partir de una premisa que no deriva de la norma y -al parecer- bajo un supuesto de pérdida de oportunidad para imponer comparendos, los accionantes no logran evidenciar que el enunciado demandado se oponga de manera directa a los artículos constitucionales invocados como parámetro de control. En este sentido, no mencionan ni justifican por qué razón, si el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 no afecta la regulación sobre comparendos y, además, existen medios de control no presenciales para asegurar el cumplimiento de las normas de tránsito, la regulación demandada tendría un impacto a considerar sobre el orden público.

98. El artículo 129 del Código Nacional de Tránsito, relacionado con los informes de tránsito de las autoridades por la comisión de infracciones previstas en la misma normativa, prevé que “[l]as ayudas tecnológicas como cámaras de video y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor serán válidos como prueba de ocurrencia de una infracción de tránsito y por lo tanto darán lugar a la imposición de un comparendo”. En desarrollo de lo anterior, la Ley 1843 de 2017 regula “la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones”, evidenciándose, prima facie, la existencia de mecanismos adecuados y expeditos para que los agentes viales cumplan las reglas respectivas y, de no hacerlo, puedan ser sujeto de la imposición de la sanción respectiva. De ello dan cuenta, además, disposiciones recientes que tienen por objeto, no solo el fortalecimiento de campañas para la seguridad vial, sino de los sistemas tecnológicos para la detección de infracciones.

99. No obstante, sobre esta materia los accionantes no efectuaron consideración alguna dirigida a sostener por qué, pese que (i) el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 se refiere a la no intervención de las autoridades de tránsito respecto de los accidentes de tránsito que arrojan solamente consecuencias materiales, asunto que no necesariamente está ligado a la comisión de infracciones de tránsito susceptibles de comparendo y (ii) existen medios para la detección de infracciones que no se supeditan a la presencia física de una autoridad de tránsito en la vía, (iii) podría concluirse que la disposición apareja la claudicación del Estado, del Presidente de la República y demás autoridades con competencia, a garantizar el orden público en materia vial y a promover una sociedad anómica, en la que se fomente la impunidad y accidentalidad.

100. El cargo, además, no goza de pertinencia dado que los presupuestos y conclusiones son producto de construcciones o apreciaciones personales sobre los posibles impactos -sin fundamento- que tendría la aplicación de la disposición. En este sentido, los demandantes indicaron que “el hecho de que la autoridad de tránsito no sea llamada por la ley a asistir a un accidente de tránsito en el que solo haya daños materiales, impide que las infracciones de tránsito que pudieran haberse cometido con ocasión del accidente sean sancionadas” y que “la desaparición del Estado de la escena de la colisión le impide a la autoridad aplicar la sanción por la infracción de la norma de tránsito, lo que promueve más infracciones a las normas de tránsito y favorece la inseguridad vial, es decir, el desorden público en las vías públicas”, afirmaciones todas ellas especulativas. Este enfoque también es el que se observa en quienes, conforme a lo indicado al iniciar el estudio de este cargo, afirmaron que el artículo 16 demandado iba en contra de la seguridad pública, exposición que, se insiste, no se soporta en argumentos constitucionales. También es oportuno mencionar que el presunto aumento en las riñas en la vía, como consecuencia de la ausencia de autoridad vial, corresponde a un asunto que, de llegarse a presentar, no relieves a las autoridades encargadas de garantizar el orden público en el país, como la Policía Nacional, de intervenir, no con el objeto de efectuar un informe policial de accidente de tránsito, sino de garantizar la convivencia en paz de todas las personas habitantes en el país.

101. En los anteriores términos, se concluye que el cargo tampoco satisface el requisito de suficiencia, en razón a que no genera una mínima duda de inconstitucionalidad con el estándar requerido para emitir de fondo una decisión. Si bien al momento de admitirse la demanda por estos cargos se consideró que, en dicha etapa y para efectos de iniciar el proceso de constitucionalidad, sí generaban una mínima duda, lo cierto es que, en este momento procesal y a partir de los argumentos de las intervenciones y contextualización normativa, se concluye que no satisface este requisito. Por todo lo expuesto, la Sala Plena se inhibirá de adoptar una decisión de fondo por los cargos tercero y cuarto.

102. En síntesis, el estudio de fondo que se efectuará en esta oportunidad se centrará en el primer cargo presentado, esto es, la presunta lesión de los artículos 2 y 58 de la Constitución.

2.3. Solicitud de medida cautelar

103. Los ciudadanos Viviana Patricia Gómez Galeano y Mauricio Gómez Galeano, como

intervinientes, pidieron a la Corte Constitucional adoptar una medida cautelar en el presente asunto, consistente en la suspensión provisional de la disposición demandada con miras a evitar el presunto perjuicio irremediable en la estabilidad social y en la seguridad jurídica, dado que, en su criterio, la ausencia de informes de accidente de tránsito está generando focos de violencia.

104. La Corte Constitucional, mediante el Auto 272 de 2023, efectuó un ajuste o modificación parcial al precedente constitucional sobre la improcedencia generalizada de la adopción de medidas cautelares en los procesos de control abstracto de constitucionalidad; concluyó, entonces, que en el marco de la acción pública de inconstitucionalidad estas son excepcionales, sometidas a cargas argumentativas y acreditaciones exigentes, siendo procedentes solamente frente a normas prima facie abierta o manifiestamente incompatibles con la Constitución Política, para evitar que produzcan efectos irremediables o eludan el control de constitucionalidad. En particular, según lo indicado en el fundamento jurídico 59 de la mencionada providencia, la adopción de una medida cautelar procede “únicamente a solicitud de cualquier magistrado, inclusive del propio magistrado sustanciador del proceso de constitucionalidad (...)”, mientras que el ciudadano demandante “solo podrá proponerle al magistrado sustanciador o a cualquier magistrado de la Corte que la solicite a la Sala plena pero no tendrá facultad para hacerlo directamente”.

105. A partir de los anteriores supuestos, con el objeto de reiterar los presupuestos esenciales de la procedencia de una medida excepcional, es importante advertir que (i) ni la Magistrada sustanciadora ni ningún otro Magistrado de la Sala Plena consideraron la necesidad de adoptar una cautela en este asunto, pues es claro que (ii) ni de la petición incoada, ni de los elementos allegados al proceso, se evidenciaba una inconstitucionalidad, prima facie, de la disposición, con un alcance tal como para exigir la actuación temprana de la Corte Constitucional en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución. En esta instancia del trámite lo que procede, en consecuencia, es dictar una decisión de fondo respecto del cargo que se consideró apto y, no sobra advertir, formulado por la parte demandante, en razón a que, en principio, no se pueden abordar reparos diferentes que no fueron objeto de la participación y deliberación democrática que inspira este tipo de acciones.

3. Análisis de fondo del cargo por presunta vulneración de los artículos 2 y 58 de la

Constitución

3.1. Problema jurídico y metodología de la decisión

106. En atención al cargo que estimó apto la Sala Plena, con fundamento en los argumentos expuestos en la demanda -que fueron sometidos a un proceso participativo-, y valorando las consideraciones expuestas por los intervinientes y el Ministerio Público, el problema jurídico por resolver consiste en establecer si contradice el deber estatal de protección a la propiedad, que deriva de los artículos 2 y 58 de la Constitución Política, la configuración de un régimen que, en el marco de accidentes de tránsito con daños exclusivamente materiales, excluye la intervención de la autoridad de tránsito y, en consecuencia, lo que estaba llamada a hacer -con especial énfasis en el informe policial de tránsito- le corresponde ahora a los conductores, las entidades aseguradoras y los interesados, corriendo estos últimos con la carga de recaudar en el momento del accidente todas las pruebas para que, de proceder, pretendan posteriormente el resarcimiento del daño producido a la propiedad en estas condiciones.

107. Con tal objeto, la Corte efectuará algunas consideraciones fundamentales sobre el derecho de propiedad y, a continuación, estudiará el cargo que se estimó apto para ello. Antes de ello, debe resaltarse que el análisis que se realizará se enfoca exclusivamente en los argumentos expuestos por los accionantes y en el examen de la regla cuestionada frente al parámetro de control delimitado.

3.2. Consideraciones fundamentales sobre el derecho a la propiedad privada – Reiteración de jurisprudencia

108. La Constitución Política prevé la protección de la propiedad privada en los artículos 2 y 58. El primero de ellos prescribe que “[l]as autoridades de la República están instituidas”, entre otras cosas, para la protección de los bienes de todas las personas residentes en Colombia. A su turno, la segunda de tales disposiciones establece que se encuentra garantizada “la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles”; igualmente, señala que el “Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad”. A su vez el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que “[t]oda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes” siendo posible que la ley subordine “tal uso y goce al interés social”. Con fundamento en tales

disposiciones, ha dicho la Corte Constitucional que la Carta reconoce “la propiedad privada en su doble dimensión de institución propia de nuestro ordenamiento constitucional y como derecho individual objeto de amparo”.

109. El reconocimiento constitucional del derecho a la propiedad privada se complementa con la fijación de un conjunto de reglas y principios que delimitan su alcance. Se trata de un régimen que evidencia su doble dimensión, individual y comunitaria. En esa dirección el artículo 58 de la Carta establece (i) que “cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”. Dispone además (ii) que el ejercicio de “[l]a propiedad es una función social que implica obligaciones” y “[c]omo tal, le es inherente una función ecológica”. Finalmente (iii) prevé que “[p]or motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa”.

110. La jurisprudencia de esta Corte ha destacado que el mencionado artículo 58 “consagra el derecho subjetivo a la propiedad privada y garantiza la protección de la misma”. Al precisar su alcance, se ha apoyado en la definición que establece el artículo 669 del Código Civil al catalogarlo como el “derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o derecho ajeno”. De este modo, ha sostenido que “como expresión de la libertad económica del individuo, otorga a su titular la capacidad de goce, uso y disposición de bienes corporales o incorporeales, pero debe someterse a las restricciones que establezca la Constitución y la ley”. En esa dirección, para la Sala Plena “[e]l derecho de propiedad privada es el prototipo de los derechos patrimoniales y, junto con la libertad de contratación, constituye la expresión más notable de la libertad económica del individuo en el Estado liberal o democrático, que permite a aquel obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades”.

111. Refiriendo específicamente los poderes o facultades que lo integran, la jurisprudencia ha indicado que “se resumen en los actos materiales y jurídicos que permiten a su titular el aprovechamiento de su derecho, en concreto, a través de los beneficios del uso, el fruto y la disposición”. De esta forma el derecho a usar implica “la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir”; el derecho a usufructuar “se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que

acceden o se derivan de su explotación”; y el derecho a disponer “consiste en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien”.

112. Ha indicado, a su vez, un grupo de rasgos que caracterizan este bien: “(i) [e]s un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas”.

113. A pesar de que para precisar el contenido del derecho de propiedad la jurisprudencia ha reconocido su vínculo con los “viejos atributos del derecho de dominio” -relativos al uso, goce y disposición- también ha indicado que “en virtud de la fórmula del Estado Social de Derecho, esa garantía perdió su carácter de intangible, de modo que la Carta Política restringió los poderes del propietario y los armonizó con los intereses de la comunidad y el principio de solidaridad”. Es por ello que “el derecho contemporáneo ha fijado restricciones a los atributos de la propiedad, límites que imponen deberes al ejercicio de ese derecho y se derivan de su función social (...)”. En esa dirección “[l]a protección del derecho de dominio ocurrirá, siempre y cuando se respeten sus inherentes funciones sociales y ecológicas, las cuales están encaminadas a cumplir deberes constitucionales vinculados con la noción de Estado Social de Derecho, como son la protección al medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos, la promoción de la justicia y la equidad, y el interés general prevalente”. Tal circunstancia explica “que el ordenamiento jurídico adopte límites al derecho a la propiedad privada, restricciones que permiten la armonización entre los derechos del propietario y las necesidades de la colectividad”.

114. La imposición constitucional de un deber de proteger los bienes de los residentes en Colombia (art. 2) y el reconocimiento del derecho a la propiedad (art. 58), explican la existencia de diversas relaciones jurídicas -traducibles en derechos subjetivos- que tienen por objeto garantizar las facultades o poderes de usar, gozar y disponer de los bienes, materiales o inmateriales, que se integran al patrimonio de las personas. De este modo “si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede llegarse al extremo de lesionar su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular”.

115. El primer grupo de relaciones refleja la dimensión negativa del derecho de propiedad. Tienen una base común en la prohibición -prima facie- de interferencia en los poderes de uso, goce y disposición respecto de los bienes protegidos. Bajo esa perspectiva, a menos que exista una expresa autorización constitucional -tal y como ocurre por ejemplo con la extinción de dominio (art. 34) o con la expropiación (arts. 58 y 59)- o que exista una justificación suficiente de la misma naturaleza, no es admisible que las autoridades del Estado impongan restricciones al ejercicio de tales facultades. Este derecho de defensa tiene entonces un vínculo estrecho con la autonomía personal dado que, como lo ha dicho la Corte, la faceta del derecho de propiedad relacionada “con la adquisición y ejercicio de una situación jurídica activa de poder, está gobernada por un principio de libertad que se expresa en la autotutela y autorresponsabilidad del sujeto que, como artífice y gestor de su propio interés, puede encauzar su voluntad en un sentido activo o pasivo”.

116. El segundo grupo de posiciones amparadas por el artículo 58 constituyen una manifestación de la dimensión positiva del derecho de propiedad y se traducen en diferentes deberes exigibles de las autoridades estatales. Aunque en la literatura se formulan diversas clasificaciones, esta dimensión implica, al menos, la existencia de tres derechos que exigen al Estado (i) proteger al titular del derecho frente a las intervenciones de terceros que afecten los poderes de usar, gozar o disponer de los bienes; (ii) expedir normas que regulen la propiedad precisando la forma en que se adquiere, transfiere y extingue, las facultades específicas que confiere, así como los límites y cargas a los que se sujeta su ejercicio; y (iii) adoptar y aplicar normas que definan competencias y procedimientos adecuados para la garantía del derecho de propiedad. Además, la Corte ha reconocido que, en ciertos casos,

como ocurre respecto de las víctimas del conflicto armado, la legislación debe (iv) establecer una protección reforzada del derecho de propiedad.

117. A pesar del contenido irreductible del derecho de propiedad que ha quedado referido, las dimensiones (ii) y (iii) reflejan la extraordinaria importancia que para la configuración del derecho tiene su regulación legal. La Corte ha precisado la competencia del Congreso, indicando que la legislación “no puede desvirtuar la institución de la propiedad, sin que ello signifique la necesidad de mantenerla en todos los casos”. Conforme a dicha premisa “[l]a regulación legal debe, pues, dejar un ámbito, así sea reducido y condicionado, que permita la satisfacción del interés privado y la adopción de concretas posibilidades de acción por parte de su titular, ámbito que en modo alguno puede construirse de manera apriorista y abstracta”. Para esta Corte “[e]se núcleo irreductible de poder, garantizado por la Constitución, se refiere al nivel mínimo que pueden objetivamente tener las facultades de goce y disposición del bien para permitir a su titular extraer su utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que, en la conciencia social, alcancen a justificar la presencia de un interés privado y a reconocer como subsistentes los rasgos que distinguen un cierto tipo de propiedad”. Según este tribunal “aquella y éstos se esfumarían si las limitaciones y obligaciones sociales impuestas al propietario son irrazonables y coartan toda posibilidad efectiva de utilidad puramente individual del derecho”.

118. A partir de estas premisas este Tribunal ha sostenido que “[l]a configuración legal de propiedad, entonces, puede apuntar indistintamente a la supresión de ciertas facultades, a su ejercicio condicionado o, en ciertos casos, al obligado ejercicio de algunas obligaciones”. El carácter esencialmente limitable del derecho de propiedad -que se sigue de su estructura, de las diferentes formas en que puede desarrollarse y de la doble función social y ecológica que lo acompaña- requiere, en todo caso, que el contenido medular antes referido sea garantizado.

119. En suma y en lo que interesa en el asunto que ahora decide la Corte, el derecho de propiedad (i) garantiza un nivel mínimo de protección que haga posible ejercer las facultades de uso, goce y disposición del bien para permitir a su titular extraer su utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio; (ii) en su dimensión negativa prohíbe adoptar normas legales que anulen tales facultades o que las limiten desproporcionadamente; y (iii) en su dimensión positiva ordena al legislador expedir normas que (a) concreten el ejercicio

de esas facultades y definan sus límites, (b) proscriban y sancionen su lesión por parte de terceros y (c) prevean competencias y procedimientos para su garantía.

120. La existencia de competencias y procedimientos que permitan asegurar la protección de las facultades de usar, gozar y disponer de los bienes corresponde a una dimensión imprescindible del derecho de propiedad. Como lo ha dicho la Corte ese derecho incluye la facultad de “ejercer las acciones que derivan de la posición jurídica reconocida por la constitución y las leyes”. Ello se vincula además con la postura de esta Corte al sostener que el derecho de acceso a la justicia guarda estrecha relación con el derecho a un recurso judicial efectivo como garantía necesaria para asegurar la protección plena de los derechos. De este modo algunas facetas del derecho al debido proceso o del derecho de acceso a la administración de justicia pueden quedar también comprendidas por el ámbito de protección del derecho a la propiedad, cuando pueda probarse un vínculo necesario y, por ello, no contingente. En ese sentido la Corte ha destacado al referirse a la obligación de respetar este último derecho la relevancia, por ejemplo, (i) del procedimiento expropiatorio y de la posibilidad de cuestionarlo judicialmente o (ii) de la procedencia de la acción de reparación directa en contra de la ocupación de bienes privados por parte del Estado.

3.3. El artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 es exequible por el cargo analizado

121. Según la acusación, la disposición demandada desconoce los deberes de protección del derecho de propiedad que son predicables del Estado, en atención a que elimina la intervención de la autoridad de tránsito y, con ello, lo que antes estaba llamada a hacer en este contexto -con especial énfasis en el informe policial de tránsito- corresponde ahora a los conductores, las entidades aseguradoras y los interesados, corriendo estos últimos con la carga de recaudar en el momento del accidente todas las pruebas para que, de proceder, pretendan posteriormente el resarcimiento del daño producido a la propiedad en estas condiciones. Ello, en consecuencia, incidiría en el ejercicio de las facultades que, como titulares del derecho de dominio, tienen los propietarios respecto de los vehículos automotores. Sobre este enfoque, varios de los intervinientes indicaron que la modificación legislativa tenía un impacto en el régimen probatorio establecido para que, bien a través de la afectación del seguro que cubra este tipo de riesgo o de la vía conciliatoria y contenciosa respectiva, se reclame el daño causado en el accidente de tránsito -en este sentido ver, por ejemplo, la intervención del Ministerio de Transporte y del Ministerio Público-.

122. Con fundamento en lo anterior, el análisis que procederá a hacer la Sala se funda exclusivamente en el cargo invocado, referido a la garantía de la propiedad y, por lo tanto, tal como se anticipó en el acápite previo, a la faceta de protección referida a la configuración por parte del Estado –en este caso del Legislador– de procedimientos y competencias que garanticen tal derecho.

123. En este sentido, el derecho de propiedad ampara el ejercicio de las facultades de usar, gozar y disponer de los bienes de modo tal que sea posible explotar su valor de uso o de cambio. Si ello es así, los daños en vehículos automotores como resultado de un accidente de tránsito afectan el derecho de propiedad en tanto su causación reduce, en algún grado, las posibilidades del propietario para emplear el bien afectado o para disponer jurídicamente del mismo. Como se ha dicho, en virtud de la dimensión positiva del derecho de propiedad, al Legislador le corresponde expedir normas que protejan a los particulares frente a los daños causados por terceros previendo mecanismos adecuados para reclamar, cuando a ello haya lugar, la reparación de los daños que les sean imputables. Así las cosas (i) la ausencia de un cuerpo legislativo con ese propósito o (ii) la vigencia de regulaciones que impongan al propietario cargas desproporcionadas para la defensa de su derecho, configurando un amparo insuficiente, vulnerarían el deber estatal de proteger los bienes de los residentes en Colombia (art. 2) y el derecho a la propiedad (art. 58).

Análisis de la disposición demandada a través de un juicio de proporcionalidad en intensidad leve

124. Para la Corte Constitucional la disposición demandada, interpretada a la luz de la Constitución Política, no implica una infracción al derecho de propiedad. Metodológicamente, a efectos de juzgar el artículo cuestionado, el estudio se realizará a través del juicio integrado de proporcionalidad, compuesto por el principio de proporcionalidad clásico y un test que, basado en tres intensidades o escrutinios, permite abordar diferencialmente grupos de casos que merecen tal tratamiento por involucrar -en mayor o menor medida- el ámbito de configuración del Legislador. En atención a lo anterior, el primer aspecto que debe establecerse es la intensidad en la que se adelantará el juicio.

125. Para esta Corporación el examen debe realizarse en una intensidad débil, que preserve la competencia del Congreso para valorar las diversas alternativas que existen para regular

el tránsito y proteger a los propietarios de vehículos automotores. Ello es así dado que, por un lado, la regulación del tránsito terrestre y del régimen de responsabilidad civil derivada de los accidentes automovilísticos se integra a una competencia respecto de la cual el Legislador dispone de un amplio margen de configuración, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución. Y, de otro lado, la disposición acusada prevé un sistema que no elimina la protección de la propiedad ni priva a las personas cuyos bienes han sido afectados en un accidente de tránsito de instrumentos para probar los daños causados. De este modo no se evidencia, al menos en principio, una restricción significativa de las facultades del propietario que justifiquen un escrutinio más exigente.

126. En cuanto a lo primero, debe precisarse que la jurisprudencia reiterada y pacífica de esta Corporación ha considerado que la regulación del tránsito terrestre es una competencia que recae sobre el Legislador de manera amplia, en atención a que tiene por objeto regular una actividad de alcance riesgoso que compromete la garantía, entre otros derechos, de movilidad y circulación de las personas, su interés es público y en este escenario debe prevalecer este tipo de interés sobre el privado. Así, es una obligación del Estado, a través de las autoridades competentes, la emisión de normativas que garanticen la seguridad vial y, en consecuencia, la protección de la vida e integridad de los actores viales y de los bienes e infraestructura comprometida, el medio ambiente y otros fines. La Sentencia C-144 de 2009, indicó que:

“4.1. El transporte terrestre es una actividad social y económica que facilita la realización del derecho de libre movimiento y circulación, así como de derechos vinculados con la libertad económica y la iniciativa privada relacionada con la prestación del servicio público de transporte. Su ejercicio arriesga derechos fundamentales de los ciudadanos a la vida, la integridad y la seguridad, por el peligro que entraña la movilización a través de vehículos - velocidad de la movilización y contundencia de los mismos-. También impacta en derechos colectivos como el medio ambiente y el uso del espacio público (vgr. vías, calles, bahías, publicidad exterior, contaminación del aire, etc.). Como consecuencia de ello, es objeto de una fuerte regulación por el Legislador, al punto tal de que la Corte ha reconocido que es “legítima una amplia intervención policiva del Estado [en estas materias], con el fin de garantizar el orden, y proteger los derechos” de los ciudadanos”.

127. Con el mismo alcance, la Sentencia C-321 de 2022, reiteró que el carácter riesgoso de la

actividad justificaba una regulación intensa por parte del legislador, dirigida, fundamentalmente, a la protección de la vida y de los bienes de las personas; por lo cual, “(i) el Legislador “tiene una amplia libertad de configuración respecto de la misma” y que, en consecuencia, (ii) el control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito “no debe ser tan riguroso como en otros campos a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración del Legislador”.

128. Aunado a lo anterior, en este asunto se trata de una regulación dirigida a crear instrumentos o vías de protección adecuadas para que quien se considere lesionado en el derecho a la propiedad por virtud de un accidente de tránsito, pueda reclamar la indemnización de un daño; escenario este en el que la competencia normativa del Congreso también es amplia porque se refiere a la adopción de vías o acciones para su defensa. Por supuesto, todo esto, en uno y otro caso, con sujeción a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

129. Ahora bien, como ha quedado explicado en el acápite 2.1. de esta providencia, la disposición demandada elimina el deber de las autoridades de tránsito en colisiones que tengan solamente impacto material de desplegar su actividad para que se concilie o, en su defecto, se elabore el informe policía de accidente de tránsito. No obstante, esta nueva regulación -completamente independiente a la obligación de las autoridades de tránsito de establecer la posible comisión de infracciones de tránsito- no desconoce la necesidad de que los interesados recauden las pruebas para que, posteriormente, puedan acudir a las vías correspondientes y, según las condiciones de aseguramiento de los vehículos, obtener la reparación a que haya lugar, régimen que, prima facie, no se evidencia lesivo de facetas fundamentales del derecho de propiedad como para incrementar la intensidad del juicio. Nótese que, además, el artículo cuestionado es claro que las vías conciliatorias y judiciales son expresamente reconocidas para los interesados.

130. En adición, es importante resaltar que esta nueva regulación tampoco impacta aquellos casos en los que los accidentes involucran lesiones a personas, pues allí las obligaciones de las autoridades de tránsito en esta materia se mantienen incólumes, en consecuencia, el impacto de la medida recae sobre la afectación de derechos que, si bien son constitucionalmente relevantes, no representan los casos que comprometen, por ejemplo, los derechos a la vida o integridad de las personas.

131. En conclusión, por la materia a la que se refiere el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, que subrogó el artículo 143 del Código Nacional de Tránsito, el juicio que debe adelantarse es en intensidad leve. Bajo esta premisa, le corresponde a la Corte establecer si la medida analizada obedece a una finalidad legítima -no prohibida por la Constitución- y si el medio escogido para conseguirla no está prohibido constitucionalmente y, prima facie, es idóneo o adecuado para alcanzar la finalidad.

Única interpretación constitucional posible de la disposición demandada como presupuesto del juicio leve de proporcionalidad

132. Antes de abordar los pasos que el juicio de proporcionalidad en intensidad leve exige para analizar la constitucionalidad de una medida adoptada por el legislador, es preciso establecer el único sentido constitucional posible que deriva de la disposición demandada. Para ello es necesario tener en cuenta el alcance normativo del artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 que la Sala Plena ha señalado en el acápite 2.1. y el principio de interpretación vinculado a la supremacía formal y material de la Constitución (art. 4): el de interpretación conforme.

133. Para iniciar es preciso reiterar que, a través de la disposición demandada, el Legislador ha transferido una carga probatoria directa, en el sitio del siniestro, a los involucrados en un accidente de tránsito que arroje solamente daños materiales. A esta carga, por supuesto, debe dársele una interpretación constitucional que permita determinar, con razonabilidad, respecto de quién es aquello predicable. Dicho de otro modo, exigir dicha carga respecto de quien evidentemente no está en posibilidad de soportarla, implica un alcance que, por no configurar una interpretación natural y obvia, es inadmisibile.

134. A partir de dicho presupuesto, en vigencia de un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana y comprometido con la efectividad de los derechos constitucionales, la Sala debe considerar la existencia de situaciones que exigen promociones y protecciones reforzadas, con miras a garantizar, entre otros mandatos, la igualdad material (art. 13, C.P.). En esta dirección, por ejemplo, la Corte Constitucional ha reconocido el amparo reforzado que se debe a las personas en situación de discapacidad, derivado de las disposiciones superiores (art. 47) y de aquellas contenidas en pactos y tratados del derecho internacional de los derechos humanos que se incorporan a través del

bloque de constitucionalidad; extrayendo de aquellas, entre otras, la obligación estatal de “otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación”.

135. En esta dirección, la Sala no desconoce que, según la regulación de tránsito y transporte, las personas en situación de discapacidad están habilitadas para obtener la licencia de conducción y, en consecuencia, ejercer esta actividad en el marco del transporte privado, siempre y cuando reúnan todos los requisitos requeridos para el efecto. Si esto es así, la única interpretación posible del artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 exige tener en cuenta que, en un amplio contexto de diversidades funcionales y solo en aquellos casos en los que la persona esté en condiciones que no le permitan ejercer la actividad probatoria regulada en la norma mencionada, deberá recibir la asistencia de la autoridad de tránsito - agente- para la recolección de las pruebas relacionadas con la colisión. Esto implica, en consecuencia, que la Sala Plena reconoce que, en principio, en tanto aquellas personas fueron habilitadas para ejercer la actividad de conducción se presume que también lo están para satisfacer su carga probatoria, pero, excepcionalmente y en aquellos eventos en que esto no les sea posible, por ejemplo, por una alta afectación en la movilidad fuera del vehículo, deberá recibir la necesaria asistencia por parte del Estado, a través del agente de tránsito.

136. Similar situación puede predicarse, por ejemplo, respecto de los adultos mayores y las personas de la tercera edad (Art. 46, C.P. y Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores), cuyas condiciones temporales de la licencia de conducción se regulan en el artículo 22 de la Ley 769 de 2022; y, de los adolescentes (Art. 45, C.P.) que, en virtud de lo establecido por el artículo 19 de la misma ley, pueden acceder a esta habilitación. Tal como se mencionó en el fundamento anterior, respecto de estos grupos también debe presumirse su aptitud para asumir todos los deberes que derivan de su situación de personas que conducen, pero, excepcionalmente y valoradas sus condiciones, pueden requerir la asistencia del agente de tránsito en la recolección de las pruebas. Esta es una actividad de valoración, bajo el criterio de razonabilidad, que las autoridades de tránsito deben realizar en la aplicación de las disposiciones involucradas en este tipo de accidentes que solo producen daños materiales.

138. Así entonces, es imperativo, por un lado, que las autoridades de tránsito involucradas y,

en particular, los agentes de tránsito en las vías, den una lectura armónica con la Constitución –y, por lo tanto, razonable– al artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, evitando incurrir en conductas que conduzcan a afectar a personas en situación de vulnerabilidad, y, por otro lado, que la Corte llame la atención sobre la premisa de que, en principio, todas las personas que hayan recibido habilitación para conducir, también lo están para asumir los deberes y cargas que a dicha actividad están aparejados, por lo cual, solo excepcionalmente y por motivos constitucionalmente ineludibles como los indicados en esta providencia, tienen el derecho a que las autoridades de tránsito acudan -ante su llamado- a asistirlos en la actividad probatoria regulada en la disposición demandada, bien sea a través de las herramientas técnicas y tecnológicas a que la misma hace referencia o, en caso de que ello no sea posible –como sucedería en el último supuesto referido por la Sala–, a través del levantamiento del informe policial de accidente de tránsito.

139. Ello se desprende, además de los cánones constitucionales, del alcance del deber legal de las autoridades de tránsito y, en particular, de los agentes para “velar por el cumplimiento del régimen normativo de tránsito y transporte y garantizar la libre locomoción de todos los ciudadanos” y ejercer, en consecuencia, las siguientes funciones:

“(…).

2. Educativa. A través de orientar, capacitar y crear cultura en la comunidad respecto a las normas de tránsito y transporte.

3. Preventiva. De la comisión de infracciones o contravenciones, regulando la circulación vehicular y peatonal, vigilando, controlando e interviniendo en el cumplimiento de los procedimientos técnicos, misionales y jurídicos de las normas de tránsito.

4. Solidaridad. Entre los cuerpos de agentes de tránsito y transporte, la comunidad y demás autoridades.

(…)”.

140. A partir de esta interpretación constitucional del artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, la Sala Plena adelantará los pasos del juicio leve que permitirán establecer si la norma así indicada supera el examen de constitucionalidad, teniendo en cuenta el cargo propuesto por

los demandantes y admitido por la Corte Constitucional.

La medida del artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 supera el juicio de proporcionalidad en intensidad leve

141. De entrada, es importante denotar que a la regulación demandada subyace un claro enfoque por satisfacer el interés general asociado a las prácticas seguras y vitales para que las vías del país sean un escenario de garantía de los derechos de todos los actores viales. Con este objetivo, sin embargo, el legislador tampoco desatiende la protección de intereses individuales que se pueden afectar por medidas dirigidas a esa pretensión más general, por lo cual, como sucede en este caso, fijó unos cursos de acción a cargo de las personas que conducen y respecto de los accidentes de tránsito menos graves -pues no está comprometida la integridad y la vida de las personas-. Para la Sala, bajo esta teleología, la disposición demandada tiene un doble propósito constitucionalmente legítimo.

142. De una parte, se dirige a establecer una configuración instrumental para la reclamación del daño material causado en accidentes de tránsito, precisando que se podrá acudir a instituciones autorizadas para adelantar conciliaciones y, en el evento en que a ello haya lugar, a las vías judiciales respectivas. Para el efecto, además y principalmente en atención a lo alegado por los demandantes, regula un instrumento de recaudo probatorio -a disposición de los interesados- para acreditar la ocurrencia de los accidentes de tránsito, así como sus consecuencias materiales. Con este enfoque y con el objetivo de hacer posible la demostración de las afectaciones del derecho de propiedad derivadas de tales accidentes, autoriza el recaudo de las pruebas relativas a la colisión mediante la utilización de herramientas técnicas y tecnológicas, previendo además que dichas pruebas -cuando cumplan las condiciones allí previstas y con la intervención de quienes también allí dispone- reemplazarán el informe de accidentes.

143. Sobre este preciso aspecto, es necesario reconocer que antes de la entrada en vigencia de la disposición -por lo menos en los eventos en los que los vehículos no estaban asegurados, por virtud de lo indicado en el artículo 143A del Código Nacional de Tránsito- eran las autoridades de tránsito las que adelantaban el procedimiento, esto es, el intento de conciliación y la expedición del informe policial de tránsito, documento que, como se ha anotado, sí tiene relevancia en la pretensión de reparación del daño causado. No obstante,

tal como se advirtió, este informe tampoco constituía plena prueba en el tipo de reclamación tendiente a obtener la indemnización de un daño o, dicho de otra manera, no había una especie de tarifa legal con única prueba en la materia. En la Sentencia C-429 de 2003, que se pronunció sobre este tipo de informes cuando -además- estaba de por medio la presunta comisión de conductas lesivas del derecho penal, indicó que se trataba de un informe descriptivo sobre los hechos que se observaban por la autoridad de tránsito al momento de atender uno de estos hechos, por lo cual, su contenido debía ser sometido, siguiendo las reglas de la sana crítica, a la valoración de la autoridad respectiva:

“En este orden de ideas, el informe descriptivo elaborado por una autoridad de tránsito, constituye un importante instrumento al servicio de la administración de justicia como quiera que en éste se da cuenta de la ocurrencia de un hecho, en algunos casos con implicaciones de orden civil pero en otros además con carácter penal, en el que aparecen identificados los conductores implicados, así como consignados datos sobre las posibles condiciones en que aquél tuvo lugar, y además estará firmado por los conductores o en su defecto por un testigo. Datos todos estos que resultan fundamentales para orientar una futura investigación o proceso y a partir los cuales se puede producir la prueba que se requiera para establecer la realidad y veracidad de los hechos”.

144. En lugar de este documento -contentivo del croquis y de datos generales referidos a los involucrados e, incluso, a posibles testigos-, la disposición cuestionada prevé que los interesados recaudarán todas las pruebas relativas a la colisión, esto es, aquellas cuyo recaudo es preciso en ese momento por el hecho de que los elementos están dispuestos en la escena del accidente que acaba de ocurrir; mediante la utilización de herramientas técnicas y tecnológicas, que permitan la atención del mismo en forma oportuna, segura y que garantice la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta y uso probatorio de la información. De este modo, según el artículo acusado el material probatorio recaudado con estas condiciones reemplazará el informe de accidente de tránsito que expide la autoridad competente, por lo que su fuerza demostrativa será igual a la de aquél y deberán entrar a su evaluación conforme a las reglas de la sana crítica.

145. Desde esta perspectiva, entonces, la disposición demandada transfiere una carga que antes era asumida por la autoridad de tránsito a los involucrados; carga que sí tiene -como se indicará a continuación- la fuerza de garantizar el derecho de propiedad involucrado en estos

escenarios.

146. De otra parte, el segundo propósito constitucional, la regulación acusada -tal y como se desprende del trámite de aprobación de la ley de la que hace parte el artículo acusado, así como de su propio texto en los términos previamente explicados- se dirige a enfrentar los problemas de movilidad que se derivan de la obstaculización del tránsito que tiene lugar producto de un accidente automovilístico que no tiene las implicaciones más gravosas para la seguridad vial, porque no están comprometidas la integridad y vida de las personas. Tal como se ha venido indicando, la regulación en materia de tránsito terrestre obedece a importantes y caros principios constitucionales, por lo cual, la relevancia de promover un tránsito adecuado, en condiciones óptimas, y con seguridad, constituye una finalidad insalvable.

147. El Legislador, en consecuencia, ha venido emitiendo disposiciones que tienen por objeto promover la conducta correcta y responsable de todos los agentes viales, para lograr menores niveles de congestión y, así, garantizar la protección de los derechos involucrados en la actividad, asunto que no encuentra reproche alguno, acudiendo para ello a un medio -la configuración que en materia de pruebas y cursos de acción se ha mencionado- que no está prohibido constitucionalmente.

148. La disposición demandada, además, es idónea para alcanzar esos propósitos. Por un lado, la autorización para el recaudo de todas las pruebas relativas a la colisión mediante la utilización de herramientas técnicas y tecnológicas, se integra a un sistema más amplio de reglas sustantivas, competencias y procedimientos que le permiten a los particulares -cuyos bienes hayan sido afectados en accidentes de tránsito- solicitar la reparación de los daños sufridos. En efecto, por ejemplo, (i) la legislación ordinaria prevé un conjunto de normas referidas a la responsabilidad civil extracontractual en las que se definen las condiciones bajo las cuales surge la obligación de reparar los daños causados en los bienes de una persona afectada en un accidente (arts. 2341 y ss). Igualmente (ii) el Código General del Proceso prevé las autoridades judiciales que, sin perjuicio de las posibilidades de acudir a la conciliación extrajudicial, se encuentran habilitadas para resolver las disputas que surjan con ocasión de los eventos que dan lugar a responsabilidad civil, a lo cual se agrega todo un marco normativo que, en el contexto de la regulación de los seguros, actúa para satisfacer las necesidades que se evidencian en este escenario.

149. A su vez (iii) en la legislación procesal se fijan los procedimientos que deben adelantarse para definir estas controversias, previendo no solo las diferentes etapas y recursos procesales, sino también los medios de prueba a disposición de las partes para acreditar los hechos en los que se asientan sus pretensiones o excepciones. Probatoriamente, entonces, debe resaltarse que ese régimen que acompaña a las reclamaciones para reparar el daño causado da cuenta de una amplia gama de medios que pueden allegarse una vez se inician las reclamaciones, procedimientos y/o procesos, tales como dictámenes periciales o testimonios, entre otros. No debe perderse de vista que todas las pruebas que deben recaudarse en el sitio por los interesados, conforme al artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, son las relativas a la colisión, carga que, analizada en el contexto, implica aquellas que den cuenta del accidente –como fotos y video que los interesados mismos puedan tomar– y datos de personas, por ejemplo, que puedan acudir después a rendir testimonio de los hechos.

150. En esta última dirección, es necesario ahondar en dos asuntos relacionados y que deben examinarse al amparo de la misma premisa: la Sala Plena no puede presumir la omisión ciudadana de deberes tales como “obrar conforme al principio de solidaridad” y “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia” (art. 95, C.P.). El primer asunto tiene que ver con el hecho de que, tal como lo indicaron los demandantes, entre las actuaciones que antes estaban a cargo del agente de tránsito y ahora de los mismos interesados, se encuentra la de solicitar el nombre del conductor involucrado en el accidente, su documento de identidad, número de licencia, entre otros. Para los demandantes, esta carga es irrazonable porque los particulares no están en la obligación de dar esa información a persona privada alguna.

151. En concepto de la Corte y por virtud del deber constitucional indicado, los particulares comprometidos en accidentes de tránsito cuya actuación interfiera en la garantía de los derechos de otras personas, sí deben contribuir al esclarecimiento de los hechos y, de ser el caso, asumir las responsabilidades a que haya lugar, por lo cual, están llamados a colaborar en estos escenarios. Además, es imprescindible destacar que, ante los inconvenientes que puedan generarse con una persona renuente y/o que, incluso, huya del lugar, es posible, a partir de información como el número de la placa del vehículo, que en el escenario conciliatorio y/o judicial, a través de las autoridades con competencia en este tipo de casos, se acuda a las autoridades de tránsito para obtener los datos requeridos y así, en principio,

dirigir las reclamaciones por los presuntos daños causados. Situación similar, segundo asunto, es predicable respecto de personas particulares -y ajenos al accidente- que, habiendo presenciado el accidente, puedan ser llamadas posteriormente por la autoridad competente como testigos. Sobre los datos que en el sitio de la colisión deberían recopilarse por los interesados en este evento, es necesario indicar que la ciudadanía también está llamada a cumplir, se insiste, deberes dentro de la comunidad que integra.

152. Por otro lado, la regulación adoptada al reemplazar el informe de tránsito e imponer la movilización de los vehículos -una vez se recopilan las pruebas que soportarían una reclamación futura- contribuye, incluso efectivamente, a alcanzar ese propósito, dado que evita la extendida parálisis de la circulación originada por la obstaculización de las vías y, en este sentido, contribuye a garantizar los principios y derechos comprometidos con el tránsito.

153. Asimismo, la Corte encuentra que, si bien el Legislador puede prever múltiples opciones para alcanzar los objetivos identificados, eligió una que se encuentra comprendida por su margen de configuración. En apoyo de esta conclusión existen varias razones. Primera, la disposición no priva al propietario afectado de acudir a diferentes medios de prueba a efectos de probar la responsabilidad en la producción de los daños, no solo al momento de la colisión conforme a la carga impuesta en el artículo 16 demandado, sino luego, con miras a un proceso y en los términos antes indicados. Todo ello se prevé en la regulación procesal a cuyo contenido puede acudir el afectado a fin de plantear su reclamación ante las autoridades respectivas.

154. Segunda, el legislador se encuentra habilitado para imponer a los propietarios de vehículos exigencias especiales relacionadas, por ejemplo, con la instrucción necesaria para cumplir con la carga probatoria impuesta en casos de accidentes de tránsito que generan solamente daños materiales. En esta dirección la jurisprudencia de la Corte también ha sido clara. La Sentencia C-322 de 2022 indicó recientemente que, en razón a la función social de la propiedad, era posible que el Legislador impusiera cargas necesarias para su adecuado ejercicio:

“Sobre este particular, la Corte Constitucional ha señalado que el carácter social del derecho de propiedad autoriza al Legislador para “obligar al propietario, ya no sólo a abstenerse de realizar conductas que limiten el ejercicio de su derecho, sino a desplegar acciones positivas

que tiendan a efectivizarlo”. En este sentido, la Corte ha señalado que “[l]a configuración legal de la propiedad, entonces, puede apuntar indistintamente a la supresión de ciertas facultades, a su ejercicio condicionado o, en ciertos casos, al obligado ejercicio de algunas obligaciones”. (Subrayado fuera del texto original).

155. Por lo anterior, estima la Sala que un régimen abstracto y que tiene por objeto regular con una pretensión de universalidad los supuestos en los que se generan choques que solamente dejan en la vía daños materiales, cuya implicación es la de imponer a los agentes viales cargas probatorias, incluso con asesoría de las aseguradoras en los eventos en los que se cuenta con las pólizas respectivas, no constituye una imposición que afecte el derecho de propiedad en la dimensión analizada.

156. Y, tercera, la regla no es absoluta, dado que, por un lado, solo se aplica en accidentes que generen exclusivamente daños materiales y no en aquellos que involucran afectación a la integridad -vida y salud- de las personas; y, por otro lado, en algunos de estos casos tampoco se exige el levantamiento del vehículo o vehículos comprometidos, ello sucede, conforme al artículo 144A del Código Nacional de Tránsito cuando es “materialmente imposible el retiro de los vehículos en razón de las condiciones técnico-mecánicas” y cuando en el accidente están comprometidas personas que presuntamente están en estado de embriaguez, dotando así de razonabilidad la regulación.

157. En estos términos la medida es idónea y, en consecuencia, supera el juicio de proporcionalidad en intensidad leve.

Consideraciones finales sobre la aplicación de la norma demandada

158. Precisada la interpretación constitucionalmente conforme de la disposición demandada y una vez verificada su exequibilidad por el único cargo estudiado, la Corte estima necesario reparar en dos aspectos finales. De un lado, en la necesidad de que las autoridades de tránsito y, en particular, el agente de tránsito tenga en cuenta que sus obligaciones para dar cumplimiento a las normas aplicables a accidentes de tránsito que solo arrojan daños materiales deben llevarse a cabo siguiendo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Y, segundo, el deber de las autoridades de tránsito competentes de adelantar acciones pedagógicas que permitan a las personas destinatarias de la carga probatoria del artículo 16 de la Ley 2251 de 2022 tener claridad sobre las actuaciones a su cargo.

159. En cuanto a lo primero, es necesario reiterar que en la interpretación y aplicación de la disposición cuestionada debe tenerse en cuenta el criterio de conformidad con la Constitución, el cual exige entender la carga probatoria establecida por el legislador de manera razonable, esto es, respetuosa de los mandatos que imponen la protección de las personas en situación de vulnerabilidad y que, para los efectos de la norma, no están en la posibilidad de satisfacer la carga impuesta. Aunado a ello, y teniendo en cuenta que el incumplimiento del retiro de los vehículos comprometidos en los accidentes con consecuencias exclusivamente materiales motiva la imposición de un comparendo, es preciso señalar que en toda esta actuación el agente de tránsito no debe obstaculizar el levantamiento del recaudo probatorio o impedir que aquél se realice, sino, por el contrario, cumplir su obligación de orientar a los agentes viales y prestar asesoría en los casos en los que así se requiera. Así, el mismo Ministerio de Transporte en la Circular externa n.º 20224000000057 del 29 de septiembre de 2022, indicó lo siguiente:

“En los accidentes de tránsito (siniestros viales) donde solo se presenten daños materiales, las autoridades de tránsito en todos los casos permitirá el tiempo necesario para el recaudo del material probatorio por parte de los interesados”.

161. El artículo 7 de la Ley 769 de 2002 establece que “[l]as autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías”, por su parte, el Decreto 1430 de 2022, que aprueba el “Plan Nacional de Seguridad Vial 2022-2031”, indica entre sus áreas de acción “incentivar los comportamientos seguros por parte de los actores viales” y “consolidar el cumplimiento de las normas de tránsito que propendan por la seguridad vial como estrategia fundamental para la protección de la vida”, normas todas estas que reconocen la necesidad de avanzar en el afianzamiento de prácticas que permitan satisfacer los mandatos que al interés general y a la protección de derechos fundamentales tales como la vida e integridad y la locomoción subyacen.

162. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 769 de 2002 son autoridad de tránsito el Ministerio de Transporte, los gobernadores y alcaldes, los organismos de tránsito de carácter territorial, y la Policía Nacional a través de su dirección de tránsito y transporte, entre otros. Son estas autoridades, en el marco de sus competencias y en

atención a los principios aplicables, las que deben contribuir a que las personas que conduzcan estén adecuada y suficientemente informadas sobre sus deberes en las vías, en particular y en lo que respecta a esta decisión, respecto a sus derechos y cargas probatorias cuando se presentan choques “solo latas”.

163. En esta dirección, se concluye que asuntos tales como (i) capacitaciones al momento de obtener o renovar la licencia de conducción sobre las cargas probatorias que deben asumir las personas que conducen por virtud del artículo 16 analizado; (ii) campañas ciudadanas que permitan la construcción y consolidación de prácticas acordes con los deberes ciudadanos; y (iii) campañas que permitan dar cuenta de las herramientas técnicas y tecnológicas, así como de los requerimientos probatorios necesarios para adelantar reclamaciones futuras en garantía del derecho de propiedad, son aquellos que deben considerarse para promover en esta materia la seguridad vial y la garantía de los derechos que involucrados.

En virtud de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

Único. Declarar la exequibilidad, por el cargo analizado, del artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, que subroga el artículo 143 de la Ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito Terrestre.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Con impedimento aceptado

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General