

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-047/24

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY 2283 DE 2023-Estarse a lo resuelto en la sentencia C-470 de 2023

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

COSA JUZGADA-Efectos respecto de decisiones de exequibilidad e inexecuibilidad

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración por declaratoria de inexecuibilidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-047 de 2024

Expediente: D-15197 y D-15201

Demanda de inconstitucionalidad contra el

artículo 6 de la Ley 2283 de 2023.

Demandantes: Carlos Eduardo Ossa Hernández y Juan Esteiner Carvajal García (D-15197) y Jorge Guillermo Restrepo Fontalvo (D-15201).

Magistrada Sustanciadora:

Natalia Ángel Cabo.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

## I. ANTECEDENTES

1. Los ciudadanos Carlos Eduardo Ossa Hernández y Juan Esteiner Carvajal García (D-15197) y el ciudadano Jorge Guillermo Restrepo Fontalvo (D-15201), en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, demandaron el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023.

2. El 9 de marzo de 2023, en sesión virtual, la Sala Plena resolvió acumular los expedientes para que se tramitaran de manera conjunta y se resolvieran en una misma sentencia.

3. En el expediente D-15197, los ciudadanos Ossa Hernández y Carvajal García solicitaron declarar la inexecutable del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 o, en su defecto, declarar la inexecutable de las expresiones “y con libertad de oferta”, “individual”, “de servicio particular”, “sin cargo o sobre costo para el usuario” y del último inciso de la norma. Los demandantes plantearon cinco cargos iniciales, que corresponden a la transgresión de: (i) el artículo 169 superior, que establece que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido; (ii) el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución, (iii) los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en el artículo 157 de la Carta Política, (iv) el principio de publicidad en el trámite legislativo previsto en el artículo 161 superior y, (v) la libertad económica e iniciativa privada prevista en el artículo 333 de la Constitución Política.

4. En el expediente D-15201, el ciudadano Restrepo Fontalvo presentó tres cargos iniciales. En el primero y el segundo, el actor planteó la transgresión de los artículos 1 y 2 superiores, particularmente la vigencia de un orden justo y el modelo de Estado Social de Derecho. En el tercero, planteó la violación de la libertad económica e iniciativa privada prevista en el artículo 333 de la Constitución Política.

5. En auto del 29 de marzo de 2023, la magistrada sustanciadora encontró que, respecto de la demanda presentada por Carlos Eduardo Ossa Hernández y Juan Esteiner Carvajal García (D-15197), dos cargos cumplieron los requisitos de aptitud: (i) el cargo correspondiente a la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible derivados del artículo 157 de la Constitución Política, y (ii) el cargo por la violación del principio de publicidad en el trámite legislativo previsto en el artículo 161 superior. De otra parte, inadmitió la demanda respecto de: (i) el cargo sustentado en el desconocimiento del artículo 169 de la Constitución, (ii) el cargo por vulneración del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 superior, y (iii) el cargo por la violación de la libertad económica y la iniciativa privada de acuerdo con el artículo 333 de la Constitución. En consecuencia, les otorgó a los ciudadanos el término de tres días para subsanar la demanda.

6. En ese mismo auto, la magistrada sustanciadora encontró que, en relación con la demanda presentada por Jorge Guillermo Restrepo Fontalvo (D-15201), la totalidad de los cargos formulados incumplieron los requisitos de aptitud. En consecuencia, le otorgó al ciudadano el término de tres días para subsanar la demanda.

7. Tras el examen de la subsanación de la demanda, en auto de 3 de mayo de 2023, la magistrada sustanciadora decidió, de un lado, rechazar los cargos de inconstitucionalidad presentados por el ciudadano Jorge Guillermo Restrepo Fontalvo en el expediente D-15201. De otro lado, decidió admitir los cargos de inconstitucionalidad formulados por Carlos Eduardo Ossa Hernández y Juan Esteiner Carvajal García, en el expediente D-15197, que corresponden a la transgresión de: (i) los principios de consecutividad e identidad flexible previstos -artículo 157 de la Carta Política-; (ii) el principio de publicidad previsto -artículo 161 superior-; (iii) el principio de unidad de materia -artículo 158 de la Constitución Política-; y (iv) la libertad económica y la iniciativa privada -artículo 333 superior-.

8. En este auto, la magistrada sustanciadora ofició al Senado de la República y a la Cámara de Representantes para que remitieran los documentos relacionados con el trámite de aprobación de la Ley 2283 de 2023. Además, corrió traslado del expediente a la Procuraduría General de la Nación para que emitiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista la norma acusada para garantizar las intervenciones ciudadanas e invitó a participar en el trámite constitucional a varias instituciones estatales y académicas, así como asociaciones y

empresas privadas, para defender o atacar la constitucionalidad de la disposición demandada. Por último, comunicó el inicio del proceso al presidente de la República, al Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Transporte, el Ministerio del Interior y el Congreso de la República para que rindieran el concepto correspondiente.

9. En auto de 23 de junio de 2023, la magistrada sustanciadora decidió negar la solicitud de suspensión provisional de la disposición acusada presentada por los demandantes. En particular, decidió no presentar ante la Sala Plena la solicitud de medida cautelar, pues consideró que en el asunto no concurrían las condiciones sustanciales definidas en el auto 272 de 2023.

10. Por medio del auto de 28 de julio de 2023, la magistrada sustanciadora requirió al secretario general de la Cámara de Representantes para que enviara a la Corte las pruebas requeridas en el auto de 3 de mayo de 2023.

11. El 16 de agosto de 2023, recibidas y calificadas las pruebas recaudadas se ordenó continuar con el trámite respectivo, de conformidad con lo previsto en el auto de 3 de mayo de 2023. Así, el 23 de agosto de 2023, la Secretaría General de la Corte Constitucional fijó en lista el presente proceso por el término de diez días.

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

## II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

13. A continuación, se transcribe la norma demandada:

“LEY 2283 DE 2023

(enero 5 de 2023)

### PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002, se reglamenta la actividad de los organismos de apoyo al tránsito, garantizando el buen funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística (CEA), como mecanismo de prevención y amparo de la

siniestralidad vial, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 6. Adiciónese un párrafo 2° al artículo 53 de la Ley 796 de 2002, “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, el cual quedará así:

‘Párrafo 2°. Los Centros de Diagnósticos Automotor (CDA) deberán tomar, con una entidad aseguradora legalmente establecida en Colombia y con libertad de oferta, un seguro obligatorio individual de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular, que ampare los daños materiales causados a terceros, sin cargo o sobrecosto para el usuario, por la vigencia de cada uno de los certificados emitidos.

Este seguro deberá tener un valor asegurado mínimo de quince salarios mínimos legales mensuales vigentes (15 SMLMV) para vehículos de servicio particular y siete salarios mínimos legales mensuales vigentes (7 SMLMV) para motocicletas y similares.

En el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) se registrará la información sobre los seguros obligatorios vigentes y los siniestros.

Los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) tienen la obligación de garantizar que en cada uno de sus establecimientos se ofrezcan los seguros obligatorios previstos en esta ley”.

### III. LA DEMANDA

14. En el expediente D-15197, los ciudadanos Ossa Hernández y Carvajal García presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 6° de la Ley 2283 de 2023 por la transgresión de los artículos 157, 158, 161, 169 y 333 de la Constitución Política. En los autos de 29 de marzo de 2023 y 3 de mayo de 2023 se admitieron cuatro cargos, los cuales corresponden a:

Cargo

Fundamento

Cargo 1. Violación del artículo 157 de la Carta Política.

En el trámite de aprobación de la disposición acusada se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible.

El proyecto de ley que se radicó en la Cámara de Representantes para primer debate con el fin de resolver un problema de los Centros de Enseñanza Automovilística no incluía la disposición que se convirtió en la norma acusada.

La disposición acusada se introdujo como artículo nuevo en el informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República. En consecuencia, no estaba incluida en el proyecto de ley inicial ni fue objeto de discusión y aprobación en los debates adelantados ante la Cámara de Representantes.

Cargo 2. Violación del artículo 161 de la Carta Política.

En el trámite legislativo se violó el principio de publicidad, puesto que el informe presentado por la comisión de conciliación no se publicó con, por lo menos, un día de antelación al debate y a la aprobación en las respectivas plenarias.

Los demandantes indicaron que la Imprenta Nacional de Colombia dio cuenta de lo siguiente: (i) recibió de parte del Senado de la República, el informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 377 de 2022 el 13 de diciembre de 2022 a las 5:23 p.m., y (ii) recibió de parte de la Cámara de Representantes, el informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 221 de 2021 el 13 de diciembre de 2022 a las 5:51 p.m. Asimismo, certificó que dichos informes se publicaron mediante las gacetas No. 1645 y 1647 de 13 de diciembre de 2022, respectivamente. Por su parte, el 13 de diciembre de 2022 se aprobó en sesión plenaria del Senado de la República el texto definitivo del Proyecto de Ley 377 de 2022 Senado y 221 de 2021 Cámara.

A partir de las actuaciones descritas, los demandantes destacaron que el mismo día en el que los informes de conciliación se publicaron en las respectivas gacetas, se aprobó el texto final del proyecto en plenaria por el Senado de la República. Por lo tanto, se desconoció la regla de publicidad del artículo 161 superior.

Cargo 3. Violación del artículo 158 y 169 de la Carta Política.

Se violó el principio de unidad de materia porque no existe una relación entre el contenido del artículo demandado y la materia de los demás artículos de la Ley 2283 de 2023.

Los demandantes sustentaron la violación del principio de unidad de materia en: (i) la falta de correspondencia entre el título de la Ley 2283 de 2023 y la creación del seguro individual obligatorio de automóviles con cargo exclusivo a los CDA; (ii) la falta de conexidad temática entre la disposición acusada y las otras disposiciones incluidas en la Ley 2283 de 2023; (iii) la falta de conexidad teleológica entre la Ley 2283 de 2023 y la disposición demandada, pues la finalidad de la ley es la reducción de la accidentalidad mientras que la disposición acusada pretende responder a la baja asegurabilidad; y (iv) la falta de conexidad sistemática, debido a que no existe relación entre todas y cada una de las disposiciones de la Ley 2283 de 2023 con la disposición acusada.

#### Cargo 4. Violación del artículo 333 de la Carta Política

En este cargo, los demandantes plantearon la violación de la libertad económica y la iniciativa privada.

Al desarrollar el concepto de la violación, los actores, primero, explicaron que la obligación de adquisición de seguros constituye una carga ajena a la actividad de los CDA. Luego, señalaron que la disposición acusada impone una carga desproporcionada para los CDA, ya que: (i) los seguros que deben contratar cubren riesgos por una actividad ajena a su objeto social; (ii) no considera la capacidad económica de los centros; (iii) desconoce que la tarifa de prestación de los servicios de los CDA está regulada por el Ministerio de Transporte; y (iv) exige entregar un seguro de responsabilidad civil que debe ser cubierto con las utilidades que produce la actividad empresarial. Por consiguiente, la norma acusada modifica el porcentaje de utilidad sin justificación y tiene el efecto de excluir del mercado a los centros más pequeños, quienes no podrán asumir los costos derivados del nuevo seguro.

Tabla 1. Los cargos admitidos

#### IV. INTERVENCIONES

Interviniente

## SOLICITUD

1.

Asociación de Motociclistas de Colombia – ASOMOCOL y ASUOTAT

## INHIBICIÓN – EXEQUIBILIDAD

2.

Ministerio de Transporte

## EXEQUIBILIDAD

3.

Universidad de Nariño

## EXEQUIBILIDAD

4.

Asociación Colombiana de CDAS – ACOLCDA

## EXEQUIBILIDAD

5.

Rafael José Lafont

## EXEQUIBILIDAD

6.

CDA San Rafael S.A.S.

## EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA

7.

Hernán Cortés Correa

INEXEQUIBILIDAD

8.

CDA Santa Cruz S.A.S., Olaya Motos S.A.S. y San José S.A.S.

INEXEQUIBILIDAD

9.

Asociación Nacional de Centros de Apoyo al Tránsito - ACEDAN, la Asociación Nacional de Centros de Diagnóstico Automotor ASO-CDA y FENALCO

INEXEQUIBILIDAD

10.

Cámara Iberoamericana de Seguridad Vial

INEXEQUIBILIDAD

11.

Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC

SIN SOLICITUD

12.

Superintendencia de Transporte

SIN SOLICITUD

16. Como quiera que las intervenciones y conceptos presentados durante el trámite plantearon argumentos coincidentes, a continuación, se agruparán los argumentos presentados frente a cada uno de los cargos:

Cargo primero: transgresión del artículo 157 de la Carta Política

La vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible

Exequibilidad

Rafael José Lafont

- El artículo demandado no es ajeno a lo estipulado en el proyecto original, pues propuso ajustes al Código de Tránsito.
- Las necesidades de regulación identificadas en el trámite legislativo motivaron la inclusión del artículo demandado en el proceso de formación de la ley.
- La regulación de la obligación de los CDA guarda relación con los demás artículos de la Ley 2283 de 2023, pues define una obligación de uno de los Organismos de Apoyo al Tránsito.

Cargo segundo: transgresión del artículo 161 de la Carta Política

La vulneración de la regla de publicidad del texto conciliado

Exequibilidad

Asociación de Motociclistas de Colombia. ASOMOCOL

Asociación de Motociclistas. ASUOTAT

Ministerio de Transporte

Universidad de Nariño

Rafael José Lafont

- Se cumplió la regla de publicidad del artículo 161 superior, debido a que el informe de conciliación del proyecto fue publicado el 13 de diciembre de 2022, y la aprobación en las sesiones plenarias ocurrió el 14 y 15 de diciembre de 2022.
- Las diferencias en los textos aprobados en la Cámara de Representantes y el Senado de la

República no son una razón suficiente para considerar inconstitucional una norma.

-En el proceso de formación de las leyes, la Cámara y el Senado son independientes y autónomas, razón por la que se prevén mecanismos de armonización de la gestión legislativa como las comisiones de conciliación.

-La publicidad en el trámite legislativo se puede garantizar de diferentes maneras, incluida la reproducción del documento por cualquier medio mecánico y su distribución entre los miembros de la célula legislativa correspondiente.

-Con base en los principios de instrumentalidad de las formas e in dubio pro legislatoris, la falta de certeza sobre la publicidad oportuna debe ser resuelta a favor del legislador.

-La Sala Plena en auto 658 de 2023 rechazó el recurso de súplica presentado en contra de un auto que desestimó un cargo que planteó que la publicación de los informes de conciliación y el debate se efectuaron el mismo día.

Cargo tercero: transgresión de los artículos 158 y 169 de la Carta Política

La vulneración del principio de unidad de materia

Exequibilidad

Asociación de Motociclistas de Colombia. ASOMOCOL

Asociación de Motociclistas. ASUOTAT

Ministerio de Transporte

Universidad de Nariño

Rafael José Lafont

- La Ley 2283 aborda la regulación de competencias, deberes y funciones de los Organismos de Apoyo al Tránsito, y en esa categoría se encuentran los CDA y los CEA.

- La ley hace referencia a los Organismo de Apoyo al Tránsito -en adelante OAT- en general. Esta materia configura una temática clara, que comprende toda la ley, y por ende el legislador podía incluir la disposición sobre los CDA.

- La unidad de materia no significa que la ley deba tratar sobre un único tema, sino que su núcleo esencial corresponda al mismo sector institucional, tal y como sucede con la disposición acusada.

Inexequibilidad

Hernán Correa Cortés

- En la exposición de motivos de la ley no existen argumentos que justifiquen la imposición de esta nueva obligación para los CDA.

- En el trámite legislativo no se consideró el interés asegurable, que es un elemento esencial del contrato de seguro ni se hizo alusión al titular del interés asegurable.

Cargo cuarto: transgresión del artículo 333 de la Carta Política

La vulneración de la libertad económica y la iniciativa privada.

Exequibilidad

Asociación de Motociclistas de Colombia. ASOMOCOL

Asociación de Motociclistas. ASUOTAT

Ministerio de Transporte

Universidad de Nariño

Rafael José Lafont

Asociación Colombiana de CDAS - ACOLCDA

- La disposición acusada persigue fines constitucionales: (i) salvaguardar la vida, el orden público y la movilidad, e (ii) incentivar a los propietarios de vehículos a efectuar la revisión técnico-mecánica. Asimismo, persigue el interés legítimo de proteger la propiedad de las personas, que se enmarca en el concepto de seguridad vial.
- Los CDA tienen una responsabilidad especial porque son empresas que prestan un servicio de apoyo al sector de transporte, razón por la que deben ajustar sus fines empresariales para priorizar los estatales.
- La póliza de responsabilidad civil extracontractual no genera una afectación económica para los CDA, pues su costo puede cubrirse con los márgenes de definición de los costos autorizados para los CDA en la Resolución 3318 de 2015.
- Las alegadas barreras a la libre competencia no se derivan de la disposición acusada, sino que son barreras impuestas por los mismos comerciantes.
- La disposición no afecta la libre competencia porque impone el mismo deber a todos los CDA, quienes tendrán que competir bajo las mismas cargas legales existentes.
- La medida garantiza el equilibrio entre el reconocimiento de la libertad económica y la protección del interés general.
- 551 CDA han solicitado la póliza de seguros a la compañía aseguradora Seguros Mundial.
- Los CDA prestan un servicio relacionado con el transporte y el tránsito, que son actividades de alto riesgo y, por lo tanto, se encuentra sujeta a un ejercicio de alta intervención por parte del Estado.
- La constitución de un seguro obligatorio individual de responsabilidad civil para vehículos particulares no es una obligación desproporcionada, ya que: (i) se establece por mandato legal; (ii) debe cumplirse por todos los CDA; y (iii) contribuye a la seguridad de los conductores, peatones y demás autores viales.

Inexequibilidad

Hernán Correa Cortés

CDA San Rafael S.A.

Asociación Nacional de Centros de Diagnóstico Automotor ASO-CDA

Asociación Nacional de Centros de Apoyo al Tránsito - ACEDAN

Cámara Iberoamericana de Seguridad Vial

FENALCO

- La disposición acusada desconoce la actividad de los CDA, que se limita a la revisión técnico-mecánica de los vehículos, pues la póliza de responsabilidad civil no está relacionada con siniestros causados por fallas u omisiones en dicho servicio.
- La norma no persigue un fin constitucional ni tampoco atiende a fines superiores de solidaridad.
- El artículo demandado no contribuye a la descongestión de las vías ni ayuda a mejorar el tráfico vehicular.
- La norma acusada no determina el tipo de daño que cubrirá la póliza ni tampoco precisa si la responsabilidad que asumirá será contractual o extracontractual.
- No existe un interés asegurable por parte de los CDA, que son los tomadores de la póliza.
- Los CDA no pueden definir los precios ni transgredir los que ya están establecidos, de manera que tendrán que trabajar con pérdidas. Esto, debido a que los precios vigentes solo incluyen los costos de la revisión técnico-mecánica.
- La única compañía que ofrece la póliza es Seguros Mundial. Esto significa que existe un único oferente al que podrían acudir los CDA para adquirir dicho seguro y, de esta forma se viola el derecho a la libre competencia, pues se obliga a los CDA a adquirir este seguro con una única empresa.
- La norma desconoce que según el artículo 73 de la Ley 1480 de 2021, el evaluador no será responsable en los casos en los que el evaluado haya modificado elementos, procesos, sistemas o demás condiciones evaluadas y esto haya derivado en un daño.

17. Adicionalmente, algunos intervinientes plantearon otros motivos de inconstitucionalidad de la disposición acusada. Así, por ejemplo, el CDA San Rafael solicitó que se declare la exequibilidad condicionada de la norma acusada por la violación del artículo 13 de la Constitución Política. La empresa manifestó que la relación jurídica entre los CDA y el propietario del vehículo consiste en un contrato oneroso, cuyo objeto es la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes. Por ende, resulta muy gravoso para los CDA ser los tomadores, por cuenta de los propietarios de los vehículos, de contratos de seguros por daños materiales causados a terceros que no guardan relación con la actividad principal de los CDA y sin cargo o sobrecosto para el usuario.

18. Por su parte, la Asociación Nacional de Centros de Diagnóstico Automotor ASO-CDA y la Asociación Nacional de Centros de Apoyo al Tránsito - ACEDAN plantearon la vulneración del debido proceso y el principio de legalidad previsto en el artículo 29 de la Constitución Política. Los intervinientes afirmaron que el artículo demandado no determina el tipo de daño que cubrirá la póliza que deberán adquirir los CDA, no precisa si se incurrirá en una responsabilidad contractual o extracontractual ni quién será el asegurado. De esta manera, no se podrá hacer efectivo el seguro por falta de claridad en la disposición normativa.

19. A su turno, la Cámara Iberoamericana de Seguridad Vial planteó que la disposición acusada viola los artículos 13, 14, 16 y 150.21 superiores. En particular, la organización manifestó que la imposición de este seguro a los CDA sustituye la autonomía de la voluntad como fuente de las obligaciones y desconoce el mandato de igualdad.

20. De otra parte, el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC y la Superintendencia de Transporte intervinieron sin hacer una manifestación particular sobre el sentido de la decisión. En primer lugar, la ONAC precisó que su objetivo principal es acreditar la competencia técnica de los Organismos de Evaluación de la Conformidad y llevar la representación del país en los foros internacionales de acreditación. Igualmente, destacó que los CDA, al encargarse de inspeccionar y verificar que un vehículo cumpla con todas las condiciones de calidad y seguridad fijadas por el Ministerio de Transporte, son sujetos, a la vez, de la evaluación de su competencia técnica por parte de la ONAC.

21. La organización explicó que evalúa el personal, las instalaciones, los equipos, los procesos, los métodos y los procedimientos de inspección, sistema de gestión, imparcialidad

e independencia de los CDA. Si los CDA cumplen todos los requisitos y aprueban la evaluación inicial, ONAC les entrega un certificado de acreditación y, anualmente, realiza evaluaciones para verificar que los CDA mantengan las competencias por las que fue acreditado. Adicionalmente, la organización hizo referencia a: (i) las fuentes normativas que rigen el proceso de acreditación de los CDA; (ii) las etapas del proceso de acreditación; (iii) la vigencia del certificado de acreditación; (iv) la realización de evaluaciones extraordinarias; y (v) el número de CDA acreditados con corte al 15 de agosto de 2023, que corresponde a 738 CDA y 845 establecimientos de comercio de CDA ubicados en diferentes zonas del país.

22. Finalmente, la Superintendencia de Transporte intervino sin hacer una manifestación particular sobre el sentido de la decisión. Esta autoridad explicó cuáles son sus funciones y su relación con los CDA. Así, manifestó que le corresponde ejercer funciones de inspección, vigilancia y control en materia de tránsito, transporte e infraestructura. De manera que, la Superintendencia vigila a los organismos de apoyo al tránsito, incluidos los CDA.

23. Posteriormente, la Superintendencia afirmó que la actividad de transporte y tránsito es una actividad de alto riesgo y, por lo tanto, se encuentra sujeta a un ejercicio de alta intervención por parte del Estado. Esta intervención busca garantizar, por una parte, el orden público de las vías y, por otra, el mejoramiento de las condiciones de seguridad vial del país. Es por esto que se crearon los organismos de apoyo al tránsito, como los CDA, que tienen la función de garantizar las condiciones técnicas y mecánicas óptimas de los vehículos que circulan por el territorio nacional.

24. Tras estas precisiones, la autoridad manifestó que la norma demandada, que asigna a los CDA la obligación de tomar un seguro obligatorio para responder por los daños materiales a terceros, parece coherente con el interés legítimo de proteger la propiedad de las personas, que se enmarca en el concepto de seguridad vial. De manera que, la obligación prevista en la norma acusada hace parte del ejercicio regulatorio intensivo por parte del Estado para alcanzar la seguridad vial.

## V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

26. En primer lugar, la procuradora indicó que la disposición acusada no vulnera las libertades económicas, ya que es una manifestación razonable del margen de configuración normativa del legislador. A partir de una interpretación sistemática de la norma acusada, la

procuradora argumentó que la póliza que deberán suscribir los CDA, tiene por objeto amparar los daños causados a terceros en siniestros de tránsito solamente en los eventos en que el siniestro tenga origen en una falla técnico mecánica que debió preverse y repararse en el proceso de expedición del certificado correspondiente. Por lo anterior, la disposición acusada persigue una finalidad que no está prohibida constitucionalmente.

27. En segundo lugar, la procuradora afirmó que el trámite de conciliación de la iniciativa se ajustó a los artículos 162 de la Carta Política y 187 de la Ley 5 de 1992. Según las pruebas allegadas al proceso: (i) el texto fue aprobado el 14 de diciembre de 2022 por la Plenaria del Senado, un día después de su publicación en la Gaceta del Congreso el 13 de diciembre de 2022. Por lo tanto, se cumplió el término dispuesto en el artículo 161 Superior; (ii) el texto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 15 de diciembre de 2022, por lo que no es cierto que se haya pretermitido esta instancia; y (iii) el texto fue elaborado por una comisión accidental de acuerdo con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 5 de 1992.

28. En tercer lugar, la Procuraduría sostuvo que la disposición demandada no desconoce los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible. Para la procuradora, la norma acusada no fue incorporada de manera arbitraria en el debate parlamentario. En su perspectiva, desde el inicio del trámite legislativo resultaba claro que el objeto de la ley era modificar las normas del sector de tránsito y en el trámite ante la Cámara de Representantes se discutió la posibilidad de que las compañías aseguradoras otorgaran bonos a los usuarios con el fin de incentivar el cumplimiento de la revisión técnico mecánica. Luego, en las deliberaciones en el Senado, se estimó que resultaba más conveniente, para la finalidad de la ley, imponer a los CDA el suministro de un seguro obligatorio individual de responsabilidad civil a sus clientes. Finalmente, ante las discrepancias presentadas en los textos aprobados por cada una de las cámaras, se desarrolló la fase de armonización y allí la comisión accidental de conciliación acogió la propuesta aprobada en el Senado.

29. Por último, la procuradora afirmó que no se desconoce el principio de unidad de materia, debido a que la Ley 2283 buscó modificar el Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002) y reglamentar la actividad de los Organismos de Apoyo al Tránsito (OAT). En consecuencia, como los CDA hacen parte de los OAT existe unidad entre la materia general de la ley y la disposición acusada.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### a. Competencia

30. La Corte Constitucional es competente para conocer la demanda presentada en contra del artículo 6º de la Ley 2283 de 2023 con fundamento en la competencia asignada en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

### b. Cuestión previa. La cosa juzgada constitucional

31. De forma inicial, la Sala Plena advierte que la sentencia C-470 de 2023 se pronunció sobre una demanda formulada en contra del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023. En consecuencia, y con el propósito de evitar pronunciamientos inocuos sobre la aptitud de los cargos y el examen de fondo del artículo acusado, la Sala definirá, de forma preliminar, si en el presente asunto se configura la cosa juzgada constitucional. Para este propósito se hará una breve referencia al fenómeno de la cosa juzgada constitucional y, luego, se determinará su configuración en el caso concreto.

#### La cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

32. La cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal que confiere a las decisiones de constitucionalidad un carácter inmutable, vinculante y definitivo. El artículo 243 de la Constitución es la fuente normativa de dicha institución, ya que indica que: “[n]inguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. A nivel legal, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996, así como el 22 del Decreto 2067 de 1991, reconocen que las decisiones expedidas por la Corte Constitucional en el marco del control abstracto son definitivas, obligatorias y tienen efectos erga omnes.

33. En la sentencia C-227 de 2023, la Sala reiteró que, para determinar si se configura la cosa juzgada, concurren tres parámetros que deben ser constatados. Primero, que la demanda proponga el estudio del mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior. Segundo, que se presenten los mismos argumentos o cuestionamientos que se plantearon en el fallo antecedente. Sin embargo, en este criterio se

debe precisar que en el caso del control automático e integral no se tienen en cuenta los argumentos planteados, dado que, en general, la decisión que allí se toma hace tránsito a cosa juzgada absoluta. Tercero, que no haya variado el parámetro de control.

34. La jurisprudencia constitucional ha desarrollado una tipología de esta figura con el fin de identificar su configuración en casos concretos y su alcance. En primer lugar, sobre los tipos de cosa juzgada se diferencia la cosa juzgada formal de la cosa juzgada material. La cosa juzgada formal opera cuando la Sala Plena ya se pronunció sobre la disposición demandada y que trae como consecuencia que la Corte Constitucional deba estarse a lo resuelto en la sentencia previa. Por su parte, la cosa juzgada material que se presenta cuando se acusa una disposición que es formalmente distinta, pero tiene un contenido normativo idéntico al de otra que ya fue controlada por esta Corporación en sede de control de constitucionalidad. Desde esa perspectiva, para definir si en un caso concreto existe cosa juzgada material, hay que evaluar si existe una decisión de constitucionalidad anterior sobre una regla de derecho idéntica, pero contenida en distintas disposiciones jurídicas y, luego, determinar cuál es el nivel de “similitud entre los cargos del pasado y del presente y el análisis constitucional de fondo sobre la proposición jurídica”.

35. En segundo lugar, la jurisprudencia diferencia la cosa juzgada absoluta, la relativa y la aparente. La cosa juzgada absoluta se presenta cuando, en la sentencia previa, la Sala Plena no limitó el pronunciamiento de constitucionalidad sobre el enunciado normativo analizado a unos cargos determinados de manera que esa disposición no puede ser examinada nuevamente, pues se entiende que el control de constitucionalidad se ejerció respecto a la integralidad de la Constitución. En este caso no se tienen en cuenta los argumentos planteados. Por el contrario, la cosa juzgada relativa opera cuando, de forma explícita o implícita, la Sala Plena restringió los efectos de su decisión a los cargos analizados, razón por la cual es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición en caso de que la misma sea acusada por cargos nuevos, distintos a los ya analizados. Por su lado, la cosa juzgada aparente se configura cuando, a pesar de haberse proferido “una decisión en la parte resolutoria declarando la exequibilidad, en realidad no se efectuó análisis alguno de constitucionalidad” de forma que la Corte puede pronunciarse de fondo sobre la disposición respectiva.

36. De otra parte, a partir de la tipología descrita, la jurisprudencia ha diferenciado los

efectos de la cosa juzgada constitucional, el alcance y el tipo de decisión que procede. En lo que respecta a la cosa juzgada material los efectos varían si la decisión es de exequibilidad o inexecuibilidad. En el caso que la norma sea declarada conforme a la Constitución se presentan varias situaciones: (i) la intangibilidad del fallo puede limitarse de manera expresa o implícita por la Corte mediante la cosa juzgada relativa; (ii) su declaratoria se limita a conceder seguridad jurídica para que los operadores jurídicos continúen aplicando la disposición; y (iii) la competencia de la Corte para estudiar una nueva demanda contra esa mismo precepto por razones similares podría llevarse a cabo ante el debilitamiento de la cosa juzgada, lo que ocurre con la modificación de la norma constitucional en la que se apoyaba, el cambio en la significación material de la Constitución y la variación del contexto jurídico, social o económico en el que fue objeto del control de constitucionalidad.

37. Por el contrario, en situaciones en las que el enunciado legal queda suprimido del ordenamiento jurídico, la cosa juzgada siempre será absoluta. Estos efectos ocurren con independencia del parámetro de constitucionalidad que desconoció la norma invalidada, pues ya no forma parte del sistema jurídico. En otras palabras “no existe objeto para un nuevo pronunciamiento de esta corporación”, y las autoridades tienen prohibido reproducir esa proposición jurídica. Como quiera que la sentencia C-470 de 2023 declaró inexecutable el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, norma demandada en esta ocasión, la Sala Plena se detendrá en las reglas jurisprudenciales que operan cuando la decisión previa es de inexecuibilidad.

38. En las sentencias C-458 de 2023, C-383 de 2022 y C-200 de 2019 se reiteraron las alternativas que tiene la Corte Constitucional en casos que involucran el conocimiento de demandas que cuestionan normas previamente declaradas inexecuibles. En estos eventos procede: (i) el rechazo de las demandas presentadas después de la sentencia que suprimió la norma del ordenamiento jurídico; o, (ii) la emisión de un fallo inhibitorio en el que se decide estarse a lo resuelto en el fallo anterior de inexecuibilidad cuando se admitió la demanda.

39. En esas decisiones también se reiteró la regla según la cual la declaración de inexecuibilidad de una disposición legal genera cosa juzgada absoluta formal con respecto al mismo texto normativo en caso de que sea demandado o estudiado posteriormente. Por lo tanto, la sentencia de esta corporación que suprime del ordenamiento jurídico un precepto, que es sometido posteriormente a un nuevo análisis con ocasión de una demanda de

inconstitucionalidad, constituye cosa juzgada, y a este Tribunal solo le corresponde estarse a lo resuelto en la decisión anterior. Esto se debe a que la norma ya no pertenece al ordenamiento jurídico, por lo que es imposible efectuar control alguno sobre ella. Así las cosas, “no tendría ningún sentido declarar nuevamente su desconformidad, sino también si se tiene presente que no es posible volver sobre una norma que ya no existe.” Aunque, la regla mencionada no opera de esa manera en las decisiones en las que se otorga un efecto diferido a la inexecutableidad, eventos en los que es posible estudiar nuevas demandas por otros cargos de fondo.

40. Finalmente, es importante precisar que en algunos casos es relevante identificar el fundamento de la inexecutableidad de la decisión previa, particularmente diferenciar entre razones de fondo o de procedimiento para determinar el alcance de los efectos de esa declaración. En el evento en que se reproduce el texto normativo eliminado del ordenamiento debido a un defecto de forma, el legislador está facultado para reproducirlo. En cambio, si el Congreso utiliza de nuevo el contenido normativo suprimido por vicios de fondo, la cosa juzgada material exige estarse a lo resuelto en la decisión anterior, a menos que se modifique el enunciado constitucional que generó la contradicción.

41. En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la cosa juzgada constitucional es una institución que le otorga carácter inmutable a una decisión e impide volver a estudiar la norma o reproducirla de nuevo. En el caso de los fallos de inexecutableidad, la cosa juzgada es absoluta debido a que elimina la norma del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, no procede el estudio de fondo de las demandas que se encuentran en curso o de otras nuevas, y la decisión que debe dictar esta corporación corresponde a estarse a lo resuelto en la anterior sentencia que declaró la inexecutableidad de la norma.

c. Caso concreto. La sentencia C-470 de 2023 que declaró la inexecutableidad del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 configura cosa juzgada formal y absoluta

42. En el asunto bajo estudio, los demandantes argumentaron que el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 es inconstitucional a partir de cuatro cargos de inconstitucionalidad. En particular, plantearon la transgresión de: (i) los principios de consecutividad e identidad flexible previstos en el artículo 157 superior; (ii) el principio de publicidad en el trámite legislativo, consagrado en el artículo 161 superior; (iii) el principio de unidad de materia,

artículos 158 y 169 superiores; y (iv) la libertad económica y la iniciativa privada de acuerdo con el artículo 333 de la Constitución.

43. Por su parte, la sentencia C-470 de 2023 declaró inexecutable el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 por la transgresión del artículo 333 de la Constitución Política. La Corte concluyó que la obligación prevista en la disposición acusada, de acuerdo con la cual los CDA debían tomar, por su cuenta, un seguro obligatorio individual de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular, que ampare los daños materiales causados a terceros, sin cargo o sobrecosto para el usuario, por la vigencia de cada uno de los certificados emitidos, desconoce los límites impuestos por la Constitución para delimitar el alcance del derecho a la libertad económica y transgrede, de manera excesiva, su núcleo esencial.

44. Con fundamento en la decisión descrita, la Sala Plena concluye que en el presente caso no es posible emprender el examen de los cargos formulados contra el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, debido a que existe cosa juzgada absoluta y formal. En efecto, como consecuencia de la sentencia C-470 de 2023 la disposición demandada en esta oportunidad fue expulsada del ordenamiento y, por ende, no hay un objeto sobre el que recaiga el pronunciamiento.

45. Lo anterior, resulta más evidente si se examinan de forma separada los cargos de inconstitucionalidad formulados en este asunto. Así, respecto al cargo por violación del artículo 333 superior coincide tanto la disposición demandada como el cargo de inconstitucionalidad, razón por la que se configura cosa juzgada formal y absoluta, que impide un nuevo pronunciamiento de esta corporación. Por otra parte, con respecto a los cargos por violación de los artículos 157, 158, 161 y 169 de la Carta Política tampoco procede un pronunciamiento de fondo por sustracción de materia, pues el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 fue expulsado del ordenamiento jurídico por virtud de la declaratoria de su inexecutable y, por ende, no hay un objeto sobre el que recaiga el examen de constitucionalidad propuesto. Por lo expuesto, la Sala se estará a lo resuelto en la sentencia C-470 de 2023.

#### d. Síntesis de la decisión

46. Le correspondió a la Corte estudiar una demanda que formuló cuatro cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 6° de la Ley 2283 de 2023, que estableció el deber a

cargo de los Centros de Diagnóstico Automotor de tomar un seguro de responsabilidad civil para vehículos particulares, que amparara los daños materiales causados a terceros por la vigencia de los certificados que emita el centro correspondiente. Sin embargo, esta norma fue declarada inexecutable en la sentencia C-470 de 2023 por la transgresión del artículo 333 de la Constitución, razón por la que la Sala resolvió estarse a lo resuelto en dicha providencia.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-470 de 2023, mediante la cual se decidió “[d]eclarar INEXEQUIBLE el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 ‘Por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002, se reglamenta la actividad de los organismos de apoyo al tránsito, garantizando el buen funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística – CEA, como mecanismo de prevención y amparo de la siniestralidad vial, y se dictan otras Disposiciones’”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General