CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda por la no estructuración de un verdadero cargo de inconstitucionalidad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-138 DE 2023

Expediente: D-14.907

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 “Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.”

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., cuatro (4) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

SENTENCIA

Dentro del proceso adelantado en los términos de los artículos 241.4 y 242 de la Constitución Política y 40.6 del Decreto 2067 de 19911 y con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por el ciudadano Yuber Antonio Palacios Palacios contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, el ciudadano Yuber Antonio Palacios Palacios presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 "[p]or la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones," por cuanto, en su criterio, la disposición acusada vulnera los artículos 6, 29, 158 y 243 de la Constitución Política.

1. A continuación, se presenta el texto de la disposición acusada de inconstitucional, así como los argumentos propuestos por el demandante para justificar la demanda.

A. La norma acusada

1. El texto del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 es el siguiente:

"LEY 2161 DE 2021

(noviembre 26)2

"Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del

seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[…]

“ARTICULO 10°. Medidas Antievasión. Los propietarios de los vehículos automotores deberán velar porque los vehículos de su propiedad circulen:3

a. Habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito,

b. Habiendo realizado la revisión tecnicomecánica en los plazos previstos por la ley,

c. Por lugares y en horarios que estén permitidos,

d. Sin exceder los límites de velocidad permitidos,

e. Respetando la luz roja del semáforo.

“La violación de las anteriores obligaciones implicará la imposición de las sanciones previstas en el Artículo 131 del Código Nacional de Tránsito modificado por la Ley 1383 de 2010 para dichos comportamientos, previo el cumplimiento estricto del procedimiento administrativo contravencional de tránsito.”

A. El contenido de la demanda

1. Inicialmente la demanda proponía tres cargos para justificar que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 contrariaba los artículos 6, 29, 158 y 243 de la Constitución, En Auto del 5 de octubre de 2022 se rechazaron aquellos que alegaban la inconstitucionalidad por los artículos 6, 29 y 158 al considerar que existe cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-321 de 2022.4

1. El único cargo admitido plantea la presunta violación del artículo 243 de la Constitución Política. Esta disposición luego de establecer que los fallos dictados por la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, señala que ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución. Según el demandante, la afectación se enmarca en que con el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, el Congreso de la República reprodujo las normas legales que materialmente contemplaban la responsabilidad solidaria entre el propietario y el conductor por la comisión de una infracción de tránsito, las cuales, dijo, habían sido declaradas inexequibles por la Corte Constitucional mediante las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020.5

1. A su juicio, entonces, el Legislador desconoció las decisiones adoptadas en las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020, por una parte y, por la otra, reprodujo las normas que la Corte Constitucional había declarado inexequibles con dichas sentencias que establecían una responsabilidad solidaria entre el propietario y el conductor. Para sustentar su aserto, el actor afirmó que en dichas providencias la Corte prohibió que se imponga una responsabilidad solidaria y objetiva a los propietarios de los vehículos por el solo hecho de

contar con el derecho de dominio. Considera que esta situación además es una manera en la que la administración podría eludir la “obligación de individualizar a los infractores y asuman una posición de imponer una sanción al dueño sin que haya participado en la comisión de la infracción y sin que se haya cumplido con el principio de culpabilidad”6

1. Para justificar este cargo, el accionante citó el texto de las normas que habían sido objeto de control de constitucionalidad en las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020, y posteriormente transcribió apartes de las providencias que, a su juicio, justificaron la declaratoria de inexequibilidad en ese momento al contrariar el principio de responsabilidad subjetiva. Esta información se resume en el siguiente cuadro.

Sentencia

Normas citadas por el accionante

Resumen del contenido del fallo citado

C-530 de 2003

Artículos 1297 y 1378 de la Ley 769 de 2002 “[p]or la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Después de citar los anteriores artículos, el actor transcribió apartes de las providencias en cuestión, de los que se extraen los siguientes asuntos. Primero, en relación con la Sentencia C-530 de 2003, destacó consideraciones que advierten que podrá notificarse al propietario de un vehículo sobre una infracción de tránsito cuando no se logre identificar o notificar al conductor, pero esa la notificación no implica una vinculación formal al proceso contravencional más allá de garantizarle la efectividad de su derecho de defensa, ni que por eso pueda imponérsele la sanción por el acto que no cometió. Todo esto bajo el entendido que se “proscribe cualquier forma de responsabilidad objetiva que pudiera predicarse del propietario como pasará a demostrarse.”

C-980 de 2010

Artículo 229 de la Ley 1383 de 2010 “[p]or la cual se reforma la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones.”

Los apartes citados advierten que cuando las autoridades contraten medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar infracciones o contravenciones de tránsito, la notificación que se realice al propietario no puede traducirse en una obligación de pagar la multa, dado que ello podría suponer una forma de responsabilidad objetiva en cabeza del propietario, lo cual desconoce las garantías previstas en el artículo 29 de la Constitución. Se destaca que las autoridades administrativas deben cumplir con la obligación de garantizar el derecho al debido proceso antes de imponer una sanción.

C-038 de 2020

Artículo 810 de la Ley 1843 de 2017 “[p]or medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones.”

Los párrafos que se transcriben advierten que la norma demandada se declaró inexequible por cuanto desconoce el principio de imputabilidad personal y el de culpabilidad, dado que hace responsable al propietario del vehículo por solo hecho de serlo, sin que hubiese cometido la conducta que generó la infracción. De ahí que, se omite la posibilidad de defensa efectiva en cuanto a la imputabilidad y culpabilidad del hecho, y transgrede la presunción de inocencia al no exigir que se demuestre que la infracción se cometió con culpabilidad.

Citó un aparte de la sentencia que advierte que “la regulación en la materia que expida el Congreso de la República podría prever una responsabilidad solidaria para el pago de las multas, por hechos total o parcialmente imputables al propietario del vehículo, que no impliquen el acto de conducir y se refieran al estado de cuidado físico-mecánico del vehículo (luces, frenos, llantas, etc.) o al cumplimiento de obligaciones jurídicas, tales como la adquisición de seguros o la realización de las revisiones técnico mecánicas.”

1. Con fundamento en lo anterior, el actor afirma que “la ley 2161 de 2021 en su artículo 10, contraría lo dicho por la corte constitucional en las sentencias C-980 de 2010, C-980 de 2010 (sic) y C-038 de 2020, al desconocer que en dichas providencias se había establecido una imposibilidad de imponer sanciones a los dueños de los vehículos por su mera condición de dueños, e incluso sin lograr demostrar su participación en la infracción, lo que resulta claramente contrario a lo que se quiere establecer en esta disposición normativa, ya que establece una responsabilidad de velar por el cumplimiento de normas que no le son propiedad al dueños (sic) de vehículos y que tampoco se atemperan al principio de tipicidad estricta establecido en la sentencia C-038 de 2020.” De ahí que la ambigüedad de la disposición permite entender que se presenta “la reviviscencia de la responsabilidad objetiva por infracciones de tránsito”.

1. A lo anterior agrega que si bien el precepto acusado “no crea la figura de responsabilidad solidaria”, impone “una responsabilidad sancionatoria a los dueños del vehículos (sic) de manera automática u objetiva”, lo cual además de contradecir los mencionados precedentes de la Corte Constitucional, es contrario a la “tipificación de las conductas propias del artículo 131 de la ley 769 de 2002”.

1. El demandante también refiere que la norma es ambigua, ya que “no establece quien es el sujeto responsable y atribuye una responsabilidad a los propietarios de los vehículos, permitiendo que los organismos de transito (sic) imponga (sic) sanciones de manera automática sin tener que cumplir con la carga de tener que individualizar a los infractores, siendo esta una clara forma de imponer responsabilidad objetiva.”

1. Además, indicó que con el artículo demandado, se fomenta un interés indebido de recaudo y por un afán de cobro por parte de las autoridades de tránsito, se intenta cercenar a los propietarios.11 A lo anterior agregó que la norma es innecesaria porque el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre ya impone sanciones a cualquier persona, sea propietario o no del vehículo, por conducir con exceso de velocidad, sin SOAT, cruzando el

semáforo en rojo, entre otras.12

1. En conclusión, el demandante le solicitó a la Corte Constitucional que declare la inexequibilidad del artículo 10 de la Ley 2162 de 2021, o de forma subsidiaria, declare la exequibilidad condicionada de la norma, “en el entendido de que los organismos de tránsito deben identificar plenamente y de manera obligatoria al conductor del vehículo, previo a la imposición de una resolución sancionatoria (…) [y] permitir que el propietario citado sea vencido en audiencia pública o que el mismo diga 2que (sic) fue el quien cometió la infracción.”13 Igualmente, solicitó que se le ordene al Congreso de la Republica que en caso de expedir una ley que se fundamente en la responsabilidad solidaria, esta recaiga en conductas que “no impliquen la actividad de conducir y que tampoco se refieran al estado de cuidado físico-mecánico del vehículo o al cumplimiento de obligaciones jurídicas, como la adquisición de seguros obligatorios o la realización de las revisiones técnico mecánicas de los vehículos.”14

A. Trámite procesal

1. Mediante Auto del 9 de septiembre de 2022, se inadmitió la demanda15 al considerar que: “(i) el argumento relativo a la presunta vulneración de los artículos 6 y 29 de la Constitución no satisfizo los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia; y (ii) el dirigido a la supuesta transgresión al principio de unidad de materia, así como (iii) el relativo a la presunta vulneración de la cosa juzgada constitucional, no cumplieron con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.”16 Por consiguiente, se le concedió al demandante el término de tres días para que subsanara la demanda.

1. El término para subsanación transcurrió durante los días 14, 15 y 16 de septiembre de

2022.17 El 16 de septiembre de 2022, el actor allegó corrección de la demanda dentro del término concebido para tal efecto.

1. Por medio de Auto del 5 de octubre de 2022,18 se decidió rechazar la demanda en lo relativo a los cargos sobre la presunta vulneración de los artículos 6, 29 y 158 de la Constitución por configurarse cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C-321 de 2022, y admitir la demanda en lo relacionado con el cargo fundamentado en la supuesta violación del artículo 243 de la Constitución. Adicionalmente, se resolvió: (i) fijar en lista el asunto por el término de diez días para que cualquier ciudadano interviniera por escrito para defender o cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991; (ii) comunicar la iniciación de este proceso a las Presidencias del Senado de la República y Cámara de Representantes, de conformidad con el artículo 244 de la Constitución, así como al Departamento Administrativo de la Presidencia y al Ministerio de Transporte como autoridades que participaron en la elaboración de la norma para defender o cuestionar su constitucionalidad, en virtud de lo previsto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991; (iii) invitar para que rindan su conceptos "sobre temas relevantes para la elaboración del proyecto de fallo"19 a las siguientes entidades, organizaciones y expertos: Defensoría del Pueblo, a la Superintendencia de Transporte, al Registro Único Nacional de Tránsito, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Secretaría Distrital de Movilidad, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, y a las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, de los Andes, de Caldas, del Cauca, Externado de Colombia, EAFIT, Javeriana, Nacional de Colombia, de Nariño, del Norte, Pontificia Bolivariana, de la Sabana, Santo Tomás y del Valle; y (iv) dar traslado a la Procuradora General de la Nación para que rinda concepto, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

A. Intervenciones y conceptos en el trámite de constitucionalidad

1. Durante los términos fijados en el auto admisorio de la demanda de conformidad con los artículos 7, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991, se recibieron 3 intervenciones ciudadanas y 6 conceptos de entidades y organizaciones privadas invitadas. Adicionalmente, la única intervención oficial remitida por el Ministerio de Transporte en virtud del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, se hizo de forma extemporánea.20 A continuación se enuncia cada una y, posteriormente, se resume su contenido.

Interviniente

Solicitud

Petición subsidiaria

Oney Alberto Guevara Perdomo

Inexequibilidad

N/A

Uber Edison Amu Hidalgo

N/A

Daniel Alejandro Rodríguez Muñoz

Inexequibilidad

N/A

Ministerio de Transporte

Inhibición

Exequibilidad

Invitado y/o experto

Superintendencia de Transporte

Federación Colombiana de Municipios

Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín

Universidad Santo Tomás de Bogotá

Federación Nacional de Departamentos

Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C.

Intervenciones de ciudadanas

1. Los ciudadanos Oney Alberto Guevara Perdomo,21 Uber Edison Amu Hidalgo22 y Daniel Alejandro Rodríguez Muñoz23 en escritos distintos le solicitaron a la Corte Constitucional que declare que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 es contrario a la Constitución.24 Según los ciudadanos, la norma en mención revive la figura de la responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el conductor, que ha sido declarada inexequible en las sentencias planteadas por el accionante.25 De igual manera, expresaron que la inconstitucionalidad de

la norma se deriva de la exigencia del pago de la sanción al propietario aunque no sea el infractor.26

1. En concreto, el ciudadano Oney Alberto Guevara Perdomo explicó que si bien es claro que no se puede considerar que el Legislador hubiese tenido como finalidad la de menoscabar los derechos fundamentales al debido proceso y a la presunción de inocencia de los propietarios, lo cierto es que por la ambigüedad del precepto, es posible entender que se generó la reviviscencia de la figura de responsabilidad solidaria entre propietario y conductor frente a la infracciones de tránsito.

1. En esta línea, los ciudadanos Uber Edison Amu Hidalgo y Daniel Alejandro Rodríguez Muñoz manifestaron que a causa de la ambigüedad de la norma y del uso de foto multas, "deja mucho que pensar, al punto que se e43staría (sic) ante una reviviscencia de la responsabilidad solidaria."27 Adicionalmente, sostuvo que la norma demandada no se atempera con lo decidido en las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020,28 pues en su opinión, esta no establece claramente una responsabilidad solidaria entre los propietarios de los vehículos y los conductores por las infracciones cometidas, sino una responsabilidad objetiva y automática, lo que está ocasionando que las autoridades de tránsito, a través de foto multas, impongan comparendos que desconocen los lineamientos jurisprudenciales en mención.29 Por último, agregó que de aplicarse la norma, se vulneraría la presunción de inocencia, el debido proceso y la cosa juzgada constitucional.30

1. Con fundamento en la Sentencia C-980 de 2010, el ciudadano Guevara Perdomo mencionó que la Corte Constitucional ha sido tajante al señalar que el propietario solo deberá pagar la multa cuando se compruebe que, en efecto, cometió la infracción.31 También trajo a colación la Sentencia C-038 de 2020 y concluyó que "el propietario de un vehículo sólo estará obligado a pagar la multa cuando se pruebe su culpabilidad en la comisión de la infracción [y resulte] evidente la impertinencia de imputar responsabilidad solidaria (…), maxime cuando se trata de una persona jurídica o un patrimonio autónomo o una entidad financiera, que por

obvias razones (…) jamás podrá probarse su culpabilidad.”32

Conceptos de los invitados y expertos en virtud del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991 convocados a través de Auto del 5 de octubre de 2022

1. La Superintendencia de Transporte,33 a través de su apoderado judicial Miguel Enrique López Bruce, precisó que en esta oportunidad haría una intervención para defender la norma acusada y no un concepto.34 Al respecto, solicitó que se declare la exequibilidad de la norma, habida cuenta que la remisión de la norma demandada al procedimiento contravencional de tránsito, el cual de acuerdo con la jurisprudencia constitucional35 debe cumplir todas las garantías constitucionales, no supone formas de responsabilidad objetiva.36 En efecto, por el enunciado de la norma “es necesario que en el procedimiento administrativo se le permita el ejercicio del derecho de defensa al propietario y que se demuestre su responsabilidad.”37 En esta misma línea, el invitado tampoco encontró configurada una responsabilidad solidaria entre el propietario y el conductor, “toda vez que se trata de un sistema de responsabilidad directa individual del propietario del vehículo cuando le sea atribuible el incumplimiento de las obligaciones previstas en la norma, situación que, como se dijo, deberá ser establecida en el procedimiento administrativo contravencional de tránsito.”38

1. La Federación Colombiana de Municipios,39 a través de su Director Gilberto Toro Giraldo, a pesar de haber sido convocada como invitada para rendir un concepto, solicitó a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021.40 En primer lugar, con fundamento en el artículo 95 de la Constitución Política recordó la importancia del principio de responsabilidad social que tiene incidencia en los derechos y deberes que se desprenden de la función social de la propiedad en este caso de un vehículo, así como el deber de respetar los derechos ajenos. A su juicio, en este caso “el derecho ajeno se refleja de quienes

hacen parte de la comunidad [y de quienes] transita[n] por las vías (sic) con la confianza de que los demás involucrados (sic) cumplen “al menos”, con la normatividad”.41 Por ello, enfatizó que “la intervención del Estado, incluso a través de la imposición de sanciones es legítima, en tanto que garantiza que los propietarios ejerzan con responsabilidad su rol, dando y procurando el cumplimiento de los deberes relacionados con los bienes que se adquieren, que garantizan el bienestar común.”42

1. En segundo lugar, señaló que al establecer una sanción pecuniaria de carácter preventivo por el incumplimiento de las normas básicas de tránsito, el legislador persigue un fin legítimo como lo es la preservación de la seguridad vial.43 Por ello, sostuvo que la norma demandada reprime o desincentiva cinco circunstancias peligrosas que afectan el derecho a la vida y a la movilidad.44 En tercer lugar, agregó que la disposición demandada no vulnera pronunciamientos de constitucionalidad previos, en tanto que, como lo indicó la Superintendencia de Transporte, no se establece una responsabilidad solidaria sino sanciones por el incumplimiento de obligaciones de los propietarios que para su imposición deberán surtir el correspondiente procedimiento administrativo con las garantías constitucionales del debido proceso.45 Finalmente, enfatizó que el demandante no puede generalizar el comportamiento de las autoridades de tránsito y que el reproche que le pueda ocasionar dicho actuar no se resuelve desconociendo la responsabilidad del propietario del vehículo.46

1. La Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín47 consideró que la Corte deberá inhibirse para realizar un pronunciamiento de fondo y, en caso de que no prospere la petición anterior, solicitó que se esté a lo resuelto en la Sentencia C-321 de 2021 en tanto la discusión planteada ya fue zanjada en dicha providencia.48 Consideró que el cargo por la presunta vulneración del artículo 243 de la Constitución carece de certeza y, en consecuencia, de suficiencia para emitir un pronunciamiento de fondo.49 La Universidad sostuvo que “el contenido normativo acusado no establece la figura de la responsabilidad solidaria entre conductor y propietario del vehículo y, por ende, es diferente a los decididos en las sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020 de la Corte Constitucional.”50 Así

mismo, como argumento subsidiario, anotó que “el problema jurídico que suscita la interpretación del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 fue resuelto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-321 de 2022.”51

1. La Universidad en torno al requisito de certeza expresó que el actor no desarrolló un cargo cierto y que se valió de interpretaciones incompletas y subjetivas de la norma acusada.52 A su juicio, la interpretación objetiva, gramatical y subjetiva del texto de la norma “no conduce a predicar la existencia de una responsabilidad solidaria entre el conductor y el propietario del vehículo frente a infracciones de tránsito cometidas por el primero,” sino por el contrario, establece la responsabilidad exclusiva y personal del propietario por el incumplimiento de los deberes consagrados en el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021.53

1. La Universidad Santo Tomás54 hizo llegar su concepto en el que consideró oportuno que la Corte Constitucional profiera una “sentencia de unificación” que determine el régimen de responsabilidad objetivo y subjetivo, al considerar que existe un cambio jurisprudencial en la materia. En su opinión, si bien en las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020 la Corte Constitucional explicó la aplicación de la responsabilidad subjetiva en estos escenarios de tránsito y advirtió la imposibilidad de aplicar la responsabilidad objetiva, en la Sentencia C-321 de 2022 hubo un cambio jurisprudencial pues la Corte pasó de contemplar un régimen netamente subjetivo a uno parcialmente objetivo.55

1. La Federación Nacional de Departamentos,56 a través de la representante legal Diana Carolina Villalba Erazo, instó a que “la disposición del artículo demandado conserve su eficacia normativa al no advertirse en el fondo del asunto vicios constitucionales que deban ser enmendados a través de la presente acción constitucional.”57 En efecto, manifestó que no se advierte vulneración alguna, en el entendido de que “la cuestión se encuentra razonablemente resuelta con la integración sistémica jurisprudencial de los precedentes las Sentencias C-038 de 2020 y C-321 de 2022 sin que se advierta ambigüedad alguna.”58

1. En el escrito se aclaró que para proceder con este análisis es necesario distinguir entre las actividades de conducción con otras relacionadas con el cumplimiento de normas de tránsito que no coinciden con esta categoría, tal como lo son el pago de seguros obligatorios y las revisiones técnico-mecánicas, “las cuales vislumbran discusiones adicionales en torno a la relación de la función social de la propiedad privada, se itera, como es el caso de los literales a) y b) del artículo acusado.59

1. La representante legal de la Federación observó que si bien la Corte Constitucional ha sido enfática en la prohibición de solidaridad entre el propietario y el conductor en actividades que guardan relación con la actividad de conducción, “esta circunstancia no se replica de forma necesaria en las segundas de las circunstancias [las acciones que no se refieren a actividades de conducción], dentro de las cuales el mismo Alto Tribunal se ha pronunciado validando la potestad del legislador para establecer relaciones solidarias entre propietario y conductor.”60

“(i) no acreditarse el fenómeno de la cosa juzgada al no existir pronunciamiento sobre la solidaridad en conductas que no impliquen conducción de vehículos, (ii) porque la misma norma dispone que la imposición de ese tipo de sanciones debe respetar de forma estricta el procedimiento administrativo contravencional de tránsito, (iii) porque la propia Corte dispuso en su precedente judicial que “la regulación en la materia que expida el Congreso de la República podría prever una responsabilidad solidaria para el pago de las multas, por hechos total o parcialmente imputables al propietario del vehículo, que no impliquen el acto de conducir” y, (iv) porque si bien la disposición acusada fue demandada por otros argumentos, el objeto de análisis permite concluir que la norma debe conservar su eficacia normativa.”61

1. Por último, la Federación indicó que si bien los argumentos de la demanda de la referencia no encuentran identidad con lo estudiado por la Corte en la Sentencia C-321 de 2022, “no es menos cierto que los argumentos del accionante no permiten desvirtuar la presunción de constitucionalidad que se cierne sobre la norma acusada y que la interpretación sistemática de los precedentes de las Sentencias C-038 de 2020 y C-321 de 2022, permiten defender su constitucionalidad.”62

1. La Secretaría de Movilidad del Distrito Judicial de Bogotá,63 por medio de su Directora Técnica de Representación Judicial de la Institución, recalcó que se configura una cosa juzgada constitucional de la Sentencia C-321 de 2022 a través del cual se declaró exequible el artículo 10 de la Ley 2161 de 2022 bajo el supuesto de que los literales c, d y e de la norma acusada se interpretarán en el entendido de que “el propietario del vehículo podrá ser sancionado cuando, al interior del procedimiento administrativo sancionatorio, se logre demostrar que éste, de forma culposa, incurrió en las infracciones de tránsito analizadas en dichos apartes normativos.”64 De cualquier manera, respecto de los argumentos planteados por el actor, mencionó que no es posible hablar de una cosa juzgada constitucional con el contenido de los mandatos legales analizados en las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020, dado que se trata de preceptos normativos distintos.65 Adicionalmente, después de realizar una exposición sobre el contenido de cada uno de tales fallos, resaltó que contrario a lo planteado por el demandante tampoco podría hablarse de una eventual cosa juzgada en sentido material o amplio, por cuanto el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 no guarda relación con ninguno de los aspectos abordados en dichas sentencias.66

1. El Ministerio de Transporte a través de su apoderado judicial Héctor Liborio Vásquez Ramírez intervino de manera extemporánea.

A. Concepto de la Procuradora General de la Nación

1. La Señora Procuradora General de la Nación67 solicitó declarar la exequibilidad de la norma acusada.68 Lo anterior, en tanto consideró que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 es una disposición sustancialmente distinta de aquellas analizadas en las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020, por lo cual, no es dable afirmar que se configure el fenómeno de la cosa juzgada constitucional69 y no existe afectación del artículo 243 de la Constitución que establece la prohibición de reproducir normas inconstitucionales. Adicionalmente, destacó que el precepto acusado fue declarado exequible en la Sentencia C-321 de 2022, en el que la Corte concluyó que no se desconocían los principios de presunción de inocencia y responsabilidad personal.70

1. Luego de realizar un análisis sobre el precepto de cosa juzgada constitucional, sus efectos y los casos en los cuales no hay lugar a que se configure tal fenómeno, la señora Procuradora estimó que, tal como se expuso en la Sentencia C-321 de 2022, al expedirse el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, no se desconoció el mandato de cosa juzgada constitucional. En primer lugar, porque en las Sentencias C-530 de 2003 y C-980 de 2010 se analizaron contenidos normativos distintos; en las normas examinadas en las providencias mencionadas se exigía notificar del comparendo al propietario del vehículo en ciertas circunstancias, mientras que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 no hace referencia a ninguna notificación.71

1. En segundo lugar, en lo que respecta al artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, el cual fue declarado exequible mediante la Sentencia C-038 de 2020, la Señora Procuradora manifestó que si bien la norma estudiada establecía una responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el conductor en materia de tránsito, esto no ocurre con el artículo 10 de Ley 2161 de 2021, pues esta última hace alusión a un tipo de responsabilidad subjetiva que contempla un elemento de culpabilidad del propietario del vehículo como sujeto pasivo, sea o no el conductor del vehículo, así como a una responsabilidad individual del propietario al tratarse de obligaciones propter rem.72

1. Finalmente, la Señora Procuradora puso de presente que en la Sentencia C-321 de 2022, la Corte Constitucional concluyó que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 está de acuerdo con el derecho a la presunción de inocencia y el principio de responsabilidad personal.73

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la acción pública de inconstitucionalidad de la referencia.

A. Cuestión previa. Aptitud de la demanda

1. La Corte Constitucional74 ha señalado que si bien la oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda es el auto admisorio, la Sala Plena puede realizar un nuevo examen de procedibilidad de la misma que dio lugar al trámite de constitucionalidad, sobre todo cuando los intervinientes, los expertos invitados, la Procuradora y los propios Magistrados de la Corte hubiesen manifestado una posible ineptitud de la demanda objeto del proceso. Con estos aportes, se contará “con mayores elementos de juicio para realizar un estudio completo y detallado sobre su competencia para pronunciarse de fondo”,75 a partir de las

opiniones y conceptos expresados por los diferentes intervinientes, los invitados, expertos y la Procuradora General de la Nación e inclusive de los propios miembros de la Corporación.

1. En el presente caso, los ciudadanos que dijeron actuar como docentes de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín consideraron que no se superan las exigencias de la aptitud de la demanda, por lo que la Corte debería inhibirse de realizar un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, en atención a que, en su opinión, la demanda no cumplió con los requisitos de carga argumentativa.

1. Los docentes de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín consideraron que el cargo por la presunta vulneración del artículo 243 de la Constitución carece particularmente de certeza y de suficiencia. En su criterio, la demanda se compone de interpretaciones incompletas y subjetivas de la norma, ya que la lectura de la norma “no conduce a predicar la existencia de una responsabilidad solidaria entre el conductor y el propietario del vehículo frente a infracciones de tránsito cometidas por el primero”, sino que, por el contrario, dispone una figura de responsabilidad exclusiva y personal en cabeza del propietario del vehículo por el incumplimiento en los deberes listados en el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021. De ahí que, al no establecer la figura de responsabilidad solidaria, el análisis es diferente a lo decidido en su momento por la Corte Constitucional en las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020, de manera que el Legislador no pudo reproducir contenidos que habían sido declarados inexequibles previamente como lo afirma el accionante.

1. Con fundamento en lo anterior, la Corte deberá establecer si la demanda supera los supuestos de aptitud previstos en el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional con miras a determinar si corresponde realizar un pronunciamiento de fondo.

1. Al respecto, cabe recordar que para activar la competencia del juez constitucional en el control abstracto se deben cumplir con determinados requisitos con el fin de que las cuestiones que se planteen en las acciones públicas de inconstitucionalidad recaigan sobre verdaderas controversias constitucionales.76 A partir de tales exigencias, la Corte puede determinar sí, “con base en la acusación, existe o no una oposición objetiva entre una norma legal y la Carta Política, que es el propósito del control de constitucionalidad de las leyes.”77

1. Estos requisitos mínimos de procedibilidad están contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 así: “1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; // 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; // 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados. // 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y // 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

Presupuesto

Explicación

Claridad

Le impone al demandante el deber de seguir un hilo conductor argumentativo que le permita al lector comprender fácilmente el contenido de la demanda y las justificaciones inmersas en ella.79

Certeza

Se refiere a la necesidad de que la demanda recaiga sobre “una proposición jurídica real y

existente” y no simplemente sobre una deducida por el actor, implícita o que se refiere a otras normas vigentes que no son objeto de la demanda. Igualmente, deberán presentarse interpretaciones que se fundamentan en un contenido verificable del mandato demandado.80

Especificidad

Debe demostrar de forma diáfana que la disposición demandada desconoce la Constitución, “a través de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la demanda.” Lo anterior conlleva la necesidad de presentar una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone la demanda y el texto constitucional, por lo que resulta inadmisible presentar argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales. 81

Pertinencia

Hace referencia a la importancia de que el reproche puesto a consideración de la Corte sea de naturaleza constitucional, y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia.82

Suficiencia

Se predica de la exposición de todos los elementos de juicio, tanto argumentativos como probatorios, necesarios para iniciar el juicio de constitucionalidad requerido. Asimismo, apela al alcance persuasivo de la demanda, esto es, de incoar argumentos que generen una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición demandada.83

1. Cuando la Sala encuentra que la demanda no cumple con los mencionados requisitos, se debe declarar su ineptitud sustantiva que daría lugar a proferir un fallo inhibitorio y abstenerse de pronunciarse de fondo.84 La inhibición debe estar fundada en motivos ciertos y verificables. Por consiguiente, “mientras no obedezca a una razón jurídica valedera, constituye una forma de obstruir, por la voluntad del administrador de justicia, el acceso de las personas a ella.”85

Ineptitud sustantiva de la demanda en el caso concreto

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional considera que no se superan las exigencias de carga argumentativa de la demanda de la referencia, particularmente, los supuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, en los términos en que pasa a exponerse.

1. El demandante explicó que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 vulnera el artículo 243 de la Constitución dado que, a su juicio, reproduce el contenido de los preceptos normativos que fueron declarados inexequibles por esta Corporación en las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020. En su criterio, por la ambigüedad del precepto normativo se produce la reviviscencia tanto de la responsabilidad solidaria entre propietario y conductos y la objetiva por multas de tránsito, la cual fue proscrita en los fallos referidos, pues no es posible imponer una sanción de tránsito sin la plena identificación del conductor, esto es, que la infracción sea el resultado de una conducta personal y culposa debidamente acreditada en el proceso contravencional de tránsito. A su juicio, el propietario no puede ser sancionado por el solo hecho de tener el derecho de dominio sobre un automotor.

1. Del anterior planteamiento, en línea con el concepto de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, la Sala Plena advierte que la acción pública carece, primero, de certeza, dado que los argumentos se desprenden de una proposición jurídica deducida por el actor a partir de una interpretación subjetiva y caprichosa.

1. A diferencia de lo que propone el demandante, tal como lo explicó esta Corporación en la Sentencia C-321 de 2022 en la delimitación y alcance del contenido del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, la disposición se compone de tres apartados. El primero crea una obligación

en cabeza de los propietarios de los vehículos que consiste en “velar porque los vehículos de su propiedad circulen” en cumplimiento de unas exigencias específicas, la cual supone una obligación de hacer. El segundo establece esos supuestos en los que se concreta la obligación con la finalidad de reducir la accidentalidad y la evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito al reconocer las cargas derivadas de la función social de la propiedad y las obligaciones propter rem en el uso de bienes en el marco de una actividad peligrosa como lo es la conducción de un vehículo. En concreto, la norma prevé que el propietario tendrá que cuidar de que los vehículos sobre los que ejerza el derecho de dominio circulen (a) habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; (b) habiendo realizado la revisión técnico-mecánica en los tiempos previstos por la ley; (c) por lugares y en horarios que estén permitidos; (d) sin exceder los límites de velocidad y (e) respetando la luz roja del semáforo. Y, el tercero dispone la imposición de sanciones por el incumplimiento del deber de velar, para lo cual remite al artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, con la salvedad que cualquier sanción solo podrá ser impuesta cuando se haya agotado de forma estricta con el procedimiento administrativo contravencional de tránsito, lo cual supone la garantía del debido proceso en todas sus dimensiones.

1. Esta delimitación del alcance del artículo acusado dista del planteamiento presentado en la acción objeto de estudio, y le permite a la Corte advertir que es una lectura subjetiva. En efecto, la norma no prevé ningún tipo de responsabilidad solidaria entre el propietario y el conductor, y mucho menos una objetiva para el propietario quien debería ser sancionado porque se cometa la infracción de tránsito.

1. El cargo entonces se construye sobre una interpretación caprichosa del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, en la medida en que la jurisprudencia constitucional -en la Sentencia C-038 de 2020 reiterada por la Sentencia C-321 de 2022- ha enfatizado en que la responsabilidad objetiva y solidaria deben haber sido establecidas de forma expresa en la norma; escenario que, como se mencionó, no se demuestra en la disposición examinada. Incluso, la afirmación del accionante según la cual es contrario a la jurisprudencia que se impongan responsabilidades al propietario por el solo hecho de serlo, desconoce lo señalado

por la Corte en la Sentencia C-038 de 2020 (aparte citado por el actor en la demanda) cuando expresó que: “la regulación en la materia que expida el Congreso de la República podría prever una responsabilidad solidaria para el pago de las multas, por hechos total o parcialmente imputables al propietario del vehículo, que no impliquen el acto de conducir y se refieran al estado de cuidado físico-mecánico del vehículo (luces, frenos, llantas, etc.) o al cumplimiento de obligaciones jurídicas, tales como la adquisición de seguros o la realización de las revisiones técnico mecánicas.”

1. Este entendimiento del actor se justifica en distintas expresiones de la demanda como, por ejemplo, que “si bien la norma no lo dice expresamente” o “[la norma] crea una ambigüedad que podría concluir con una reviviscencia de la responsabilidad solidaria” (énfasis propio), y que incluso el contenido de la norma podría dar lugar a que las autoridades “evadan la obligación de individualizar a los infractores y asuman una posición de imponer una sanción al dueño sin que haya participado en la comisión de la infracción y sin que se haya cumplido con el principio de culpabilidad”, y “permitiendo que los organismos de transito (sic) imponga (sic) sanciones de manera automática sin tener que cumplir con la carga de tener que individualizar a los infractores, siendo esta una clara forma de imponer responsabilidad objetiva.” Igualmente, indica que “la ley 2161 de 2021 en su artículo 10, contraría lo dicho por la corte constitucional en las sentencias C-980 de 2010, C-980 de 2010 (sic) y C-038 de 2020, al desconocer que en dichas providencias se había establecido una imposibilidad de imponer sanciones a los dueños de los vehículos por su mera condición de dueños, e incluso sin lograr demostrar su participación en la infracción, lo que resulta claramente contrario a lo que se quiere establecer en esta disposición normativa, ya que establece una responsabilidad de velar por el cumplimiento de normas que no le son propiedad al dueños (sic) de vehículos y que tampoco se atemperan al principio de tipicidad estricta establecido en la sentencia C-038 de 2020.”

1. Tal como lo mencionaron en sus conceptos la Superintendencia de Transporte, la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Departamentos, en línea con la Sentencia C-321 de 2021, el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 establece una

obligación propter rem en cabeza del propietario en los términos descritos en el párrafo anterior, que de ninguna manera supone una responsabilidad solidaria ni objetiva.

1. En el mismo sentido, la Sala Plena encuentra falta de certeza en que el accionante señala que con el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 se reprodujo la figura de la responsabilidad solidaria que la Corte Constitucional había declarado inexequible en las disposiciones que analizó en las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020. Incluso, el demandante transcribió esos otros apartes normativos que se habían considerado contrarios a la Constitución, así como partes de dichos fallos en los que se sustentaba la imposibilidad de establecer las responsabilidades solidaria y objetiva, pero no justifica cómo es que son equivalentes los contenidos de tales disposiciones estudiadas por la Corte a la del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021.

1. Esta lectura subjetiva por parte del accionante también se deriva de que afirma que la norma "no establece quien es el sujeto responsable", siendo que el artículo estudiado indica que "[l]os propietarios de los vehículos automotores deberán velar (…)", lo cual es una determinación evidente de que es el propietario el llamado a cumplir la obligación de cuidar de su vehículo en los supuestos a los que se refiere la norma, así como el llamado a una eventual sanción en cumplimiento estricto del procedimiento administrativo contravencional sancionatorio.

1. Segundo, la Corte también considera que la demanda carece de claridad. El argumento principal del accionante parte de que, a su juicio, el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 establece una responsabilidad objetiva para el propietario y una solidaria con el conductor. No obstante, después de haber desarrollado todo este planteamiento, el actor agrega que aun cuando el precepto acusado "no crea la figura de responsabilidad solidaria", impone "una responsabilidad sancionatoria a los dueños del vehículos (sic) de manera automática u objetiva". Adicionalmente, la acción se enfoca en reiterar el análisis sobre las responsabilidades solidaria y objetiva realizado en las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020, pero en realidad ni siquiera el cargo es claro ni fiel al contenido de dichos fallos porque en la Sentencia C-980 de 2010 se declara es la exequibilidad

condicionada y no se expulsa del ordenamiento jurídico la norma, sino que se limita su interpretación para que sea acorde con los mandatos constitucionales.

1. Tercero, para la Sala Plena la demanda no es específica por cuanto la explicación dada por el actor no demuestra cómo el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 contraría tanto la cosa juzgada constitucional prevista en el artículo 243 de la Constitución como la manera en que dicha norma presuntamente reproduce el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.86 Es cierto que el demandante formuló un cargo fundamentado en la presunta vulneración del artículo 243 de la Constitución, como consecuencia de la supuesta reviviscencia que hace el Congreso de la República de una figura jurídica que en otros escenarios la Corte ha entendido que es contraria a la Constitución, pero al no realizar una comparación o demostrar la equivalencia de los preceptos que en su momento la Corte declaró inexequibles y exequibles condicionadamente en virtud del principio de responsabilidad subjetiva con el contenido del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, la realidad es que no existe una confrontación objetiva, concreta y comprobable con el mandato constitucional del artículo 243 Superior. En otras palabras, no demuestra cómo es que el Legislador reprodujo “el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo”.

1. Cuarto, la falta de pertinencia se evidencia en que el accionante trata de respaldar su argumentación derivada de un precepto jurídico inferido con supuesto interés indebido de recaudo y el afán de cobro por parte de las autoridades de tránsito, así como razones de inconveniencia de la remisión que realiza el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 al artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, lo cual corresponde a razones que exceden a un problema de naturaleza estrictamente constitucional.

1. Lo anterior conduce necesariamente a la insuficiencia del cargo para suscitar por lo menos una sospecha sobre la inconstitucionalidad del precepto impugnado respecto del mandato de

cosa juzgada constitucional del artículo 243 de la Constitución.

1. En vista de todo lo anterior, y retornando lo dicho por la jurisprudencia constitucional, aunque el ciudadano está en ejercicio de una acción pública de inconstitucionalidad que reviste de una naturaleza que no demanda formalidades exhaustivas, sí le asiste el deber de cumplir con determinadas exigencias que permitan hacerle suponer a esta Sala que existe "una oposición objetiva entre una norma legal y la Carta Política, que es el propósito del control de constitucionalidad de las leyes."

1. En consecuencia, la Sala Plena procederá a declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021.

A. Síntesis de la decisión

1. En el presente caso, la Corte estudió la demanda interpuesta por un ciudadano en contra del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 "Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones," tras considerar que dicha disposición vulnera el artículo 243 de la Constitución Política. En este análisis, concluyó que el cargo no satisfizo los requisitos mínimos de carga argumentativa que exige en artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, por lo que no es posible realizar un examen de mérito y deberá proferir una sentencia inhibitoria.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ÚNICO.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 “Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.”

2 Publicada en el Diario oficial No. 51.870 de 2021.

3 Mediante el artículo 1 del Decreto 998 de 2022, el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales y legales, y en particular, las previstas en el Artículo 189, numeral 10 de la Constitución Política, y el Artículo 45 de la Ley 4 de 1913, corrigió el yerro en la redacción original del artículo 10 de la Ley 2161 que señalaba que “(…) Los propietarios de los vehículos automotores deberán velar porque los vehículos de su prioridad circulen (…)”.

4 Auto del 5 de octubre de 2022. Respecto de esta decisión no se presentó recurso de súplica en los términos del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.

5 Expediente D-14.907, documento “D0014907- Corrección a la Demanda-(2022-09-16 17-10-52).pdf,” p. 15. En palabras del ciudadano, la norma demandada “le impone a los dueños de os (sic) vehículos una responsabilidad de velar para que con los vehículos matriculados a su nombre no se cometan infracciones de tránsito y crea una ambigüedad

que podría concluir con una reviviscencia de la responsabilidad solidaria por multas de tránsito, imponiendo la obligación de pago de la multa a los dueños de vehículos automotores bajo el argumento de no velar por que los vehículos de su propiedad circulen" (énfasis original) en cumplimiento de las normas de tránsito expresamente señaladas en la disposición demandada.

6 Expediente D-14.907, documento "D0014907- Corrección a la Demanda-(2022-09-16 17-10-52).pdf," p. 17.

7 "ARTÍCULO 129. DE LOS INFORMES DE TRÁNSITO. <Aparte declarado INEXEQUIBLE y subrayado CONDICIONALMENTE exequible> Los informes de las autoridades de tránsito por las infracciones previstas en este código, a través de la imposición de comparendo, deberán indicar el número de la licencia de conducción, el nombre, teléfono y dirección del presunto inculpado y el nombre y número de placa del agente que lo realiza. En el caso de no poder indicar el número de licencia de conducción del infractor, el funcionario deberá aportar pruebas objetivas que sustenten el informe o la infracción, intentando la notificación al conductor; si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación, en caso de no concurrir se impondrá la sanción al propietario registrado del vehículo." Aparte tachado declarado inexequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-530 de 2003.

8 "ARTÍCULO 137. INFORMACIÓN. En los casos en que la infracción fuere detectada por medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor el comparendo se remitirá a la dirección registrada del último propietario del vehículo. // La actuación se adelantará en la forma prevista en el artículo precedente, con un plazo adicional de seis (6) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, para lo cual deberá disponerse de la prueba de la infracción como anexo necesario del comparendo. // <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a su cargo en el Registro de Conductores e infractores, en concordancia con lo dispuesto por el presente código. PARÁGRAFO 1o. El respeto al derecho a defensa será materializado y garantizado por los organismos de tránsito, adoptando para uso de sus inculpados y autoridad, herramientas técnicas de comunicación y representación de hechos sucedidos en

el tránsito, que se constituyan en medios probatorios, para que en audiencia pública estos permitan sancionar o absolver al inculpado bajo claros principios de oportunidad, transparencia y equidad.” En inciso indicado fue analizado en la Sentencia C-530 de 2003, y se declaró exequible condicionalmente “en el entendido, que sólo se puede culminar la actuación, cuando la administración haya agotado todos los medios a su alcance para hacer comparecer al citado y, cuando el propietario no coincida con el conductor, esa citación no implica vinculación alguna. Así mismo, deberá entenderse que la sanción sólo puede imponerse cuando aparezca plenamente comprobado que el citado es el infractor.”

9 “ARTÍCULO 22. El artículo 135 de la Ley 769 de 2002, quedará así: // Artículo 135. Procedimiento. Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo: // Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo. // Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia. // La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere. // <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia. // El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculpado o

del testigo que lo haya suscrito por este.” Este apartado subrayado fue declarado exequible bajo el entendido de lo analizado en esta sentencia que se resumen en el cuadro.

10 “ARTÍCULO 8o. Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento que se describe a continuación: // El envío se hará por correo y/o correo electrónico, en el primer caso a través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la validación del comparendo por parte de la autoridad, copia del comparendo y sus soportes al propietario del vehículo y a la empresa a la cual se encuentra vinculado; este último caso, en el evento de que se trate de un vehículo de servicio público. En el evento en que no sea posible identificar al propietario del vehículo en la última dirección registrada en el RUNT, la autoridad deberá hacer el proceso de notificación por aviso de la orden de comparendo. // Una vez allegada a la autoridad de tránsito del respectivo ente territorial donde se detectó la infracción con ayudas tecnológicas se le enviará al propietario del vehículo la orden de comparendo y sus soportes en la que ordenará presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los once (11) días hábiles siguientes a la entrega del comparendo, contados a partir del recibo del comparendo en la última dirección registrada por el propietario del vehículo en el Registro Único Nacional de Tránsito, para el inicio del proceso contravencional, en los términos del Código Nacional de Tránsito. // PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo INEXEQUIBLE> El propietario del vehículo será solidariamente responsable con el conductor, previa su vinculación al proceso contravencional, a través de la notificación del comparendo en los términos previstos en el presente artículo, permitiendo que ejerza su derecho de defensa. // PARÁGRAFO 2o. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el recaudo y cobro de las multas. // PARÁGRAFO 3o. Será responsabilidad de los propietarios de vehículos actualizar la dirección de notificaciones en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), no hacerlo implicará que la autoridad enviará la orden de comparendo a la última dirección registrada en el RUNT, quedando vinculado al proceso contravencional y notificado en estrados de las decisiones subsiguientes en el mencionado proceso. La actualización de datos del propietario del vehículo en el RUNT deberá incluir como mínimo la siguiente información: // a) Dirección de notificación; // b) Número telefónico de contacto; // c) Correo electrónico; entre otros, los cuales serán fijados por el Ministerio de Transporte.” El parágrafo 1 fue declarado inexequible por la Sentencia C-038 de 2020.

11 Ibidem, p. 12.

12 Ibidem, p. 31.

13 Ibidem, pp. 17 y 18.

14 Ibidem, p. 18.

15 Notificado mediante el Estado No. 133 del 13 de septiembre de 2022.

16 Auto de inadmisión del 9 de septiembre de 2022.

17 Ídem.

18 Notificado mediante Estado No. 151 del 7 de octubre de 2022.

20 De acuerdo con el informe secretarial del 5 de diciembre de 2022 que reposa en el expediente virtual, el doctor Héctor Liborio Vásquez Ramírez, apoderado del Ministerio, presentó su escrito el 4 de noviembre de 2022 y el término de los 10 días a que se refiere el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991 venció el 3 de noviembre del mismo mes y año.

21 Escrito enviado el 15 de octubre de 2022 por el representante de la Veeduría Ciudadana.

22 Escrito enviado el 24 de octubre de 2022 por el ciudadano.

23 Escrito enviado el 24 de octubre de 2022 por el ciudadano.

24 Expediente D-14.907, documento “D0014907- Conceptos e Intervenciones-(2022-10-17 20-42-37).pdf,” p. 3.

25 Ídem. Ver Expediente D-14.907, documento “D0014907- Conceptos e Intervenciones-(2022-10-24 17-32-41).pdf,” p. 3 y Expediente D-14.907, documento “D0014907- Conceptos e Intervenciones-(2022-10-24 17-30-01).pdf,” p. 3.

26 Expediente D-14.907, documento “D0014907- Conceptos e Intervenciones-(2022-10-24 17-32-41).pdf,” p. 18.

27 Ibidem, p. 19.

28 Ibidem, p. 24.

29 Ídem.

30 Ibidem, pp. 24 y 25.

31 Ibidem, p. 10. A juicio del interviniente, esta postura se basa en la figura de responsabilidad subjetiva implícita en el artículo 29 de la Constitución Política y en el parágrafo 1 del artículo 129 del Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002).

32 Ibidem, p. 13.

33 Escrito enviado el 31 de octubre de 2022 por parte del apoderado de la Institución, el señor Miguel Enrique López Bruce, en ejercicio de poder conferido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Transporte.

34 La Superintendencia de Transporte aclaró que si bien a través del Auto del 5 de octubre de 2022 se le invitó a presentar su concepto técnico sobre los aspectos relevantes relacionados con el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, la entidad no emitió un concepto técnico, "toda vez que la norma demandada no se circunscribe de manera específica y exclusiva a cuestiones relacionadas con la permanente, eficiente y segura prestación del servicio público de transporte, sino que concierne en general a todos los propietarios de vehículos automotores y hace remisión a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, norma que hace parte del Capítulo II del Título IV, relativo a las sanciones por incumplimiento de las normas de tránsito, cuya imposición es competencia de los organismos de tránsito." No obstante, señaló que en ejercicio del mandato conferido y a título de intervención, presentaría las razones jurídicas de defensa de la norma demandada. Ver Expediente D-14.907, documento "D0014907-Conceptos e Intervenciones-(2022-10-31 20-11-56).pdf," p. 3.

35 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2010 y C-530 de 2003.

36 Expediente D-14.907, documento "D0014907- Conceptos e Intervenciones-(2022-10-31 20-11-56).pdf," p. 4.

37 Ídem.

38 Ídem. En fundamento de lo anterior, la Secretaría hizo alusión a la Sentencia C-321 de 2022 en la cual se declaró la exequibilidad condicionada del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 "(…) bajo el entendido que el propietario del vehículo podrá ser sancionado cuando, al interior del procedimiento administrativo sancionatorio, resulte probado que este, de manera culposa incurrió en las infracciones de tránsito analizadas."

39 Escrito enviado el 1 de noviembre de 2022.

40 Expediente D-14.907, documento "D0014907- Conceptos e Intervenciones-(2022-11-01 11-56-52).pdf," p. 4.

41 Ídem.

42 Ibidem, pp. 6 y 7.

43 Ibidem, p. 7. En fundamento de lo anterior, citó la Sentencia C-051 de 2016 en la que la Corte dijo "[en] materia de tránsito, el derecho administrativo sancionador es aplicado desde su óptica correctiva, para que los particulares se abstengan de incurrir en las conductas que les están proscritas (…) y para regular las conductas de aquellas personas que realizan una actividad peligrosa, como la conducción de vehículos automotores, con la cual están en riesgo valores tan importantes para el Estado como la vida y la seguridad de sus ciudadanos."

44 Ibidem, p. 8.

45 Ibidem, p. 10.

46 Ídem.

47 Escrito enviado el 2 de noviembre de 2022 por Enán Arrieta Burgos, Hernán Vélez Vélez, Andrés Felipe Duque Pedroza y Miguel Díez Rugeles, ciudadanos y profesores de la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, actuando por solicitud de Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Decano de la Institución. En el mencionado escrito expresaron que de conformidad con el artículo 13 del decreto 2067 de 1991, no se encuentran en ninguna situación que genere un conflicto de interés.

48 Expediente D-14.907, documento “D0014907- Conceptos e Intervenciones-(2022-11-02 10-40-07).pdf,” p. 3.

49 Ídem.

50 Ibidem, p. 4.

51 Ídem.

52 Ídem.

53 Ídem. El interviniente trajo a colación lo dicho en la Sentencia C-321 de 2022 en la cual la Sala Plena concluyó que “en lo que se relaciona con la omisión de los deberes relacionados en los literales c, d y e del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, el propietario del vehículo podrá ser sancionado cuando, al interior del procedimiento administrativo sancionatorio, resulte probado que, de manera culposa, incurrió en las infracciones de tránsito analizadas. Ello, porque conforme al principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, un sujeto únicamente puede ser sancionado por actos u omisiones propias. Bajo este panorama, la Corte recordó que, conforme a la Constitución Política, la propiedad tiene una función social y ecológica, de la cual se desprenden unos deberes de diligencia y vigilancia respecto del bien sobre el cual esta recae, por una parte y, por la otra, en todo caso, frente al incumplimiento de los deberes que la ley impone, para que haya lugar a la sanción, deben respetarse las reglas propias del proceso administrativo sancionatorio en el cual se garanticen los derechos fundamentales de audiencia, defensa, contradicción y, en general del debido proceso.” Agregó que respecto a la naturaleza y alcance de una orden de comparendo, la Corte observó que esta por sí misma no constituye una sanción, y por tanto, declaró la exequibilidad de los literales c, d y e del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 “bajo el entendido que el propietario del vehículo podrá ser sancionado cuando, al interior del procedimiento administrativo sancionatorio, resulte probado que este, de manera culposa incurrió en las infracciones de tránsito analizadas.”

54 Escrito enviado el 2 de noviembre de 2022 por parte de Alejandro Gómez Jaramillo, Decano de la Facultad de Derecho, Mauricio Antonio Torres Guarnizo, Director del Consultorio Jurídico y Ángel Andrés Cárdenas Martín, monitor docente del Consultorio Jurídico.

55 Ibidem, p. 17.

56 Escrito enviado el 3 de noviembre de 2022 por parte de Diana Carolina Villalba Erazo, Representante Legal Suplente de la Institución.

57 Expediente D-14.907, documento “D0014907-Conceptos e Intervenciones-(2022-11-03 17-29-32).pdf,” p. 11.

58 Ibidem, p. 12.

59 Ídem.

60 Ídem.

61 Ídem.

62 Ibidem, p. 11.

63 Escrito enviado el 3 de noviembre de 2022 por parte de María Isabel Hernández Pabón, Directora Técnica de Representación Judicial de la Institución, nombrada mediante Resolución No. 226 del 24 de agosto de 2020 y el acta de posesión del 7 de septiembre de 2020.

64 Ibidem, p. 6.

65

66 Ibidem, p. 18. “[I]nciso 8 del literal “d” del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 (realización de maniobras peligrosas e irresponsables en la conducción de vehículos); el inciso tercero del artículo 135 de la Ley 769 de 2002 (aumento de la multa por la no comparecencia sin justa causa del contraventor aplicable a los conductores de vehículos de servicio público); el aparte final del inciso 1º del artículo 136 de la Ley 769 de 2002 (continuación de la actuación sancionatoria sin comparecencia del contraventor, extensible a quienes realizan la actividad de conducción de vehículos de servicio público); el parágrafo 2º del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 (valor probatorio de ayudas tecnológicas en la determinación de infractores y vehículos por violación de normas de tránsito); y los dos primeros incisos del artículo 137 de la Ley 769 de 2002 (procedimiento en el caso de detección de la infracción por medios

electrónicos).”

67 Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la Procuradora General de la Nación, a través del Procurador Auxiliar de Asuntos Constitucionales, Juan Sebastián Vega Rodríguez, remitió concepto de la Vista Fiscal dentro de término legal previsto para tal efecto, esto es, el 5 de diciembre de 2022.

68 Expediente D-14.907, documento “D0014907-Concepto del Procurador General de la Nación-(2022-12-05 12-10-10).pdf,” pp. 1 al 5.

69 Ídem.

70 Ibidem, p. 5.

71 Ibidem, p. 4.

72 Ibidem, p. 4.

74 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1115 de 2004, C-1300 de 2005, C-074 de 2006, C-929 de 2007, C-623 de 2008, C-035 de 2020, C-044 de 2021, C-303 de 2021 y C-366 de 2022.

75 Ídem.

76 Ídem.

77 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-074 de 2006 y C-623 de 2008.

78 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-623 de 2008 y C-303 de 2021.

79 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2008.

80 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-509 de 1996, C-1048 de 2000, C-011 de 2001 y C-623 de 2008.

81 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2008.

82 Ídem.

83 Ídem.

84 Ídem. La Corte ha sostenido que se denominan providencias inhibitorias aquellas “en cuya virtud, por diversas causas, el juez pone fin a una etapa del proceso, pero en realidad se abstiene de penetrar en la materia del asunto que se le plantea, dejando de adoptar resolución de mérito.” Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 1996.

85 Ídem.

86 En esta línea argumenta el Ministerio de Transporte en su intervención extemporánea.