TEMAS-SUBTEMAS

LIBERTAD ECONÓMICA, INICIATIVA PRIVADA Y LIBERTAD DE EMPRESA-Se vulnera en norma que obliga a Centros de Diagnóstico Automotor a tomar un seguro de responsabilidad civil extracontractual ajeno a su actividad económica

(…) la medida es contraria a la Constitución, porque le impone una carga demasiado onerosa a un particular -en este caso los CDA- y con ello afecta el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa al interferir en los asuntos internos de la empresa y obligarlo a pagar con sus propios recursos un seguro que no es inherente a su actividad, ni deriva de un desarrollo de la solidaridad con lo que, a su vez, restringe su derecho a recibir un beneficio económico razonable. Así, la medida contemplada en la Ley 2283 de 2023 viola el núcleo esencial de la libertad de empresa, en tanto y cuanto afecta directamente la actividad económica y profesional de los CDA, al obligarlos a constituir una póliza de seguro destinada a amparar cualquier riesgo de responsabilidad extracontractual, incluyendo aquellos que son ajenos al servicio que prestan a la comunidad por cuenta de sus utilidades.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance/CORTE CONSTITUCIONAL-Control de constitucionalidad con normas no invocadas

(…) la Corte puede ampliar el control rogado bajo las siguientes premisas: (i) la demanda debe ser apta para adoptar un pronunciamiento de mérito, pues no sería posible avanzar en el análisis de otros cargos como una forma de “€œconstruir cargos de inconstitucionalidad, allí donde no existen”[1]; (ii) el objeto de control debe recaer “sobre una norma efectivamente demandada, o susceptible de controlarse en virtud de una integración de la unidad normativa”[2]; (iii) la acción haya sido instaurada antes de que haya expirado el término de caducidad, en caso de que se trate de vicios de procedimiento; (iv) la competencia de la Corte para revisar la constitucionalidad de la norma enjuiciada sea absolutamente clara; (v) se advierta un vicio evidente y manifiesto de inconstitucionalidad, bien sea porque así lo pusieron de presente las pruebas recaudas, las intervenciones presentadas o el Ministerio Público por medio de su concepto; y (vi) se constante que, con base en normas de raigambre constitucional no invocadas en la demanda o argumentos no desarrollados en ella, la disposición debe ser declarada inexequible.

ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO-Contenido y alcance

LIBERTAD ECONOMICA-Alcance

LIBERTAD DE EMPRESA-Concepto

LIBERTAD DE EMPRESA-Garantías que comprende

ACTIVIDAD ECONOMICA-Alcance

LIBERTADES ECONOMICAS-No son absolutas

(…) los derechos a la libertad económica e iniciativa privada y la libertad de empresa no son absolutos y se ejercen dentro del límite del bien común, por lo que el legislador puede limitarla con el fin de corregir las fallas del mercado, asegurar el deber de contribuir a las cargas del Estado, proteger escenarios de equidad y justicia y privilegiar el interés general, siempre y cuando respete el contenido mínimo del núcleo esencial que lo integra. Según el artículo 333 constitucional, la libertad económica puede ser limitada en su alcance cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. De modo que para verificar la adecuación constitucional de una limitación del derecho a una libertad económica la Corte debe constatar que esta (i) se haya adoptado mediante una disposición de rango legal; (ii) que respete el núcleo esencial de la libertad involucrada, (iii) que esté adecuadamente justificada; (iv) que obedezca al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución; y, (v) que responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

ACTIVIDAD ASEGURADORA-Presupuestos constitucionales que rigen su desarrollo

CONTRATO DE SEGUROS-Carácter consensual, bilateral, oneroso y de ejecución sucesiva/CONTRATO DE SEGUROS-Elementos esenciales

(…) el contrato de seguro hace parte de la actividad aseguradora y por tanto su regulación corresponde al amplio margen de configuración del Legislador. En este sentido, de conformidad con lo previsto en el Código de Comercio, es un contrato de naturaleza privada, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva, para amparar daños físicos o daños materiales; cuyos elementos esenciales son el interés asegurable, el riesgo asegurable, la prima o precio del seguro y la obligación condicional del asegurador. En este tipo de contratos intervienen dos grupos de personas a) las partes contratantes, que son las

obligadas por el contrato (asegurador y tomador) y b) las personas interesadas en sus efectos económicos (asegurado y beneficiario).

SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO SOAT-Alcance de la competencia del legislador para su regulación

SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRANSITO-Normas reguladoras

SEGURO DE DAÑOS-Es voluntario

El seguro de daños, contrario al SOAT, es un contrato voluntario, no es obligatorio y su contratación depende de la autonomía de la voluntad de las partes. Este tipo de seguros se rigen por el principio indemnizatorio, según el cual, se compensan o reparan los daños que afecten un bien que puede ser de naturaleza corporal (material) o incorporal, pero en todo caso jamás inexistente.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Niveles de intensidad

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Intensidad leve

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-470 DE 2023

Expediente: D-15.149

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del 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”.

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A. A. Norma demandada

A continuación, se transcribe la norma demandada:

"LEY 2283 DE 2023

(enero 5)

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 parágrafo 2 al artículo 53 de la Ley 769 de 2002, "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones", el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2. Los Centros de Diagnóstico 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.

En el Registro Único Nacional de Transito (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."

B. La demanda admitida

1. 1. El 26 de enero de 2023, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, el ciudadano Carlos Augusto Rojas Neira presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 "[p]or 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", al considerar que vulnera el artículo 333 de la Constitución. En consecuencia, solicitó que se declarara inexequible el mencionado artículo, con efectos inmediatos a partir de la sentencia que se expida.

2. El 28 de febrero de 2023, se inadmitió la demanda toda vez que el señor Rojas no demostró su calidad de ciudadano. Por consiguiente, se le concedió un término de tres días hábiles para subsanar y el 3 de marzo del año en curso, aportó su cédula de ciudadanía.

3. El 22 de marzo de 2023, la demanda fue admitida. En consecuencia, se ofició al Ministerio de Transporte y al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia – ONAC, para que absolvieran unas preguntas relacionadas con los Centros de Diagnóstico Automotor – CDA, se ordenó correr traslado a la Procuradora General de la Nación, fijar en lista el proceso, comunicar la iniciación de este a las autoridades pertinentes e invitar a diferentes sectores de la academia y de la sociedad civil para recibir sus conceptos e intervenciones.

Cargo: La disposición demandada transgrede el artículo 333 de la Constitución

4. Según se señala en la demanda, los Centros de Diagnóstico Automotor (en adelante CDA) tienen una finalidad específica en su generación y funcionamiento, definida en el artículo 2

de la Ley 769 de 2002, la cual se circunscribe al examen técnico mecánico que se debe hacer periódicamente a los vehículos automotores y la revisión del control ecológico conforme a las normas ambientales, esto es, lo relativo a la emisión de gases contaminantes. En consecuencia, el Ministerio de Transporte es la entidad encargada de regular la habilitación de los CDA y verificar sus requisitos de funcionamiento y parámetros mínimos de inspección, a través de diferentes actos administrativos tales como las Resoluciones 3768 de 2013, 3318 de 2015, 5202 de 2016, 6589 de 2019 y 11355 de 2020.

5. Es importante destacar que los CDA son establecimientos que por su naturaleza prestan el servicio de inspección y certificación del estado técnico mecánico de los vehículos automotores, mediante la actividad especializada de operarios y equipos técnicos, los cuales suponen gastos de implementación y de operación, que son compensados con el pago de las tarifas que realizan los propietarios y/o poseedores de vehículos que acuden a esos establecimientos. En consecuencia, la actividad económica desarrollada por los propietarios de los CDA se ciñe a los postulados de la libertad de empresa y de la libertad económica, previstos en el artículo 333 de la Constitución.

6. Sin embargo, la norma demandada crea una obligación a cargo de los propietarios de los CDA consistente en adquirir y pagar, en calidad de tomador, una póliza de seguro para cubrir la responsabilidad civil extracontractual respecto de los vehículos a los cuales se les realicen las revisiones técnico-mecánicas en sus establecimientos. A juicio del demandante, asignar esta contingencia resulta una carga desproporcionada e irracional frente a las competencias y responsabilidades de los CDA, de cara a los vehículos que inspeccionan.

7. Tal desproporción, señala el demandante, se determina en que el vehículo beneficiario del servicio de revisión puede colisionar con otro vehículo, o atropellar a un peatón por un sinnúmero de causas que nada tienen que ver con las condiciones técnico-mecánicas que inspeccionó el CDA, como el estado de embriaguez del conductor o conducir bajo el influjo de sustancias psicoactivas, la violación de una señal de tránsito, o la simple impericia, negligencia o descuido en la actividad de maniobrar el vehículo. Razón por la cual, el CDA no debe ser obligado en calidad de tomador de la póliza, dado que ese actuar escapa de su dominio, es decir, carece de interés jurídico económico en la suscripción del contrato de seguro, siendo este un elemento estructural de dicho contrato.

8. En este sentido, el demandante precisó que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente la contenida en la Sentencia C-263 de 2011, la libertad económica que garantiza el artículo 333 de la Constitución puede ser restringida, siempre y cuando se (i) respete el núcleo de la libertad involucrada; (ii) obedezca al principio de solidaridad o alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución; y, (iii) responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. En consecuencia, solicitó que en esta oportunidad la Corte realice un juicio de proporcionalidad a la norma cuestionada.

9. Lo anterior, toda vez que la finalidad de la medida impuesta a los CDA en el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, consiste en hacerlos partícipes de la responsabilidad civil extracontractual que se genere cuando esté involucrado un vehículo en el que se ha practicado una revisión técnico-mecánica. De manera que, la norma presume que todo evento generador de responsabilidad civil extracontractual tiene por causa directa y suficiente, que la revisión técnico-mecánica fue defectuosa y que, por tanto, deben garantizar a título de tomador de una póliza de seguros, los perjuicios a terceros que cause el vehículo inspeccionado en caso de colisionar. Esta finalidad supone que los CDA son cuasi responsables de los accidentes de tránsito, a efectos de poder involucrarlos como tomadores del contrato de seguros y por ende desconoce el mandato de buena fe que debe presumirse de las actuaciones de las entidades públicas y privadas.

10. Igualmente, en la demanda se señaló que la medida prevista en la norma tampoco es idónea, toda vez que la imposición de la obligación de constituir contratos de seguros por cada vehículo que se inspeccione, con el fin de garantizar la revisión técnico mecánica, resulta incoherente frente a la pluralidad de medidas ya establecidas para dicho fin, como lo son: (i) la revisión de sus funciones por parte del Ministerio de Transporte para verificar que cumplan con los requisitos técnicos establecidos que permiten su habilitación; (ii) las labores de inspección realizadas por la Superintendencia de Transporte; (iii) su obligación de cumplir con las normas técnicas de calidad ISO 17020, para lo cual deben acreditarse como organismo de certificación ante el ONAC; y, (iv) las pólizas de seguro que deben mantener vigentes para garantizar la calidad de sus funciones, validadas por el Ministerio de Transporte y verificadas en sus coberturas y vigencias.

11. Por tanto, garantizar la calidad de los CDA mediante imposiciones exorbitantes a sus funciones, presumiendo la mala fe en sus actividades, y a través de medios jurídicos

desproporcionados como son el constituir pólizas de seguros de responsabilidad civil extracontractual, resulta una medida inconstitucional pues rebasa los criterios de limitación de la libertad económica de los CDA.

12. Finalmente, el demandante afirmó que la medida es desproporcionada en estricto sentido, dado que los eventos generadores de responsabilidad civil extracontractual no obedecen exclusivamente a desperfectos mecánicos de los automotores, sino por múltiples situaciones que pueden tener por causa acciones no relacionadas con el estado técnico mecánico de los automotores, como choques generados por la violación de infracciones de tránsito, el exceso de velocidad, transitar en contravía o invadiendo el carril contrario. En consecuencia, los CDA no pueden ser castigados por los excesos, culpa o dolo de los conductores.

13. Dentro del término de fijación en lista y en el marco de los artículos 7, 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991, se recibieron cinco intervenciones ciudadanas y cuatro conceptos de entidades y organizaciones privadas invitadas. A continuación, se enuncia cada una y, posteriormente, se resume su contenido.

Interviniente

Solicitud

Petición subsidiaria

Federación Nacional de Organismos de Apoyo al Tránsito – FEDEVIAL

Inexequibilidad

NA

Asociación Colombiana de CDAS

Exequibilidad

NA

Asociación de Motociclistas de Colombia

Ineptitud de la demanda

Exequibilidad de las normas demandadas

Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA

Inexequibilidad

NA

Harold Eduardo Sua Montaña

Inexequibilidad de la expresión “para vehículos de servicio particular, que ampare los daños materiales causados a terceros” y exequibilidad condicionada del resto del parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023

NA

Invitado y/o experto

Ministerio de Transporte

Asociación Nacional de Centros de Diagnóstico Automotor – ASO-CDA

Organismo Nacional de Acreditación de Colombia – ONAC

Ministerio de Transporte

Asociación Nacional de Centros de Apoyo al Tránsito – ACEDAN

Universidad de Nariño

Intervenciones ciudadanas

14. La Federación Nacional de Organismos de Apoyo al Tránsito – FEDEVIAL, por intermedio de la señora Leidy Viviana Celis Garzón en calidad de apoderada judicial, solicitó a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, toda vez que, a su juicio, derogó de forma tácita la Resolución No. 3318 de 2015 del Ministerio de

Transporte, mediante la cual se regulaba la tarifa de los CDA, dentro de la que se encontraba el seguro de responsabilidad, a fin de crear en los CDA la obligación de asumir el costo de dicha póliza directamente contra el precio del servicio.

15. El interviniente destacó que la tarifa fue determinada por el Ministerio de Transporte, con ocasión de un estudio realizado en el 2010 denominado "Estudio para el seguimiento de la operación de los centros de diagnóstico automotor y estructuración de la metodología para el análisis de los resultados de la revisión técnico – mecánica y de gases", el cual no fue tomado en cuenta en la expedición de la Ley 2283 de 2023 tal y como se advierte en las Gacetas del Congreso de la República. En consecuencia, señaló que, si bien es cierto que la libertad de empresa prevista en el artículo 333 de la Constitución se puede limitar, a fin de recibir un beneficio económico razonable, también es cierto que ese beneficio desapareció con la disposición cuestionada.

16. La Asociación colombiana de CDAS – ACOLCDA, representada por el señor Luis Alberto Mora Penagos como presidente y representante legal, solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de la póliza de que trata el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023. Sobre el particular, manifestó que el seguro de responsabilidad civil extracontractual previsto en la norma hace parte de un marco normativo relacionado con la seguridad vial del país, como pilar de sus objetivos legislativos, como lo es el derecho a la vida, en el cual se encuentran: (i) los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito, (ii) la contratación de programas de bloqueo de vehículos por medio de cepos, (iii) la corresponsabilidad de las empresas de transporte en cuanto a la capacitación de sus conductores en materia de conducción y seguridad vial y (iv) las facultades al Ministerio de Transporte para actualizar los datos del parque automotor registrado en el RUNT.

17. En este orden de ideas, el interviniente resaltó que la póliza de responsabilidad civil extracontractual demandada complementa la política pública en beneficio de la seguridad vial al cubrir el daño material en accidentes de tránsito donde no resulten fallecidos o heridos. Es un complemento del certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes del vehículo, que acercará a la ciudadanía a una mejor cobertura de daños, previniendo las riñas en las vías públicas, ya que en la mayoría de los casos los interesados o afectados no tienen pólizas de seguros para garantizar el reparo del daño. Además, pretende proteger la vida del ciudadano involucrado en el accidente, ya que se sacan de inmediato los

vehículos de la vía previniendo que otros automotores puedan colisionar.

18. La disposición acusada obliga a los CDA a entregar a los vehículos particulares objeto de la revisión técnico-mecánica la póliza de responsabilidad civil extracontractual, que hasta la fecha no existía, pero que sí es obligatoria en los vehículos de servicios públicos, tal y como se desprende del artículo 42.42A de la Ley 769 de 2002 y 2.2.1.1.4.1 del Decreto 1079 de 2015. En consecuencia, con la expedición de la Ley 2283 de 2023, la mayoría del parque automotor nacional contará con una póliza de seguro todo riesgo, lo que contribuiría a disminuir las cifras arrojadas al cierre del año 2022, en las que se mostró que de los casi 18 millones de vehículos que circulan en el país, solo 1.400.000 tienen contratada una póliza de esa naturaleza y el resto circula en las vías sin cobertura alguna frente a daños materiales a terceros.

19. En consecuencia, con la póliza cuestionada, se disminuiría la evasión y se obtendrían beneficios como el incremento del parque automotor objeto de la revisión técnico mecánica y así Colombia podría elevar sus estándares de calidad en el rodamiento de los vehículos, se fortalecería la función misional de los CDA, por lo que se generaría un impacto en materia de seguridad vial, se disminuiría el índice de accidentalidad y los CDA tendrían un evidente beneficio económico para fortalecer sus empresas, ya que más vehículos acudieran a sus instalaciones para la revisión técnica-mecánica. Así las cosas, el crecimiento empresarial de los CDA se fortalecería, pues ante un mayor número de vehículos para realizar la revisión técnico-mecánica, el sector podrá ampliar su capacidad e incrementar el empleo en el país.

20. El interviniente destacó que, a partir del artículo 8 de la Resolución 3318 de 2015, el Ministerio de Transporte contempló la expedición a cargo de los CDA de una póliza de responsabilidad civil extracontractual en favor de los usuarios a los que se les hubiese realizado la revisión técnica mecánica, razón por la cual, conforme al artículo 4 del mencionado acto administrativo, los CDA deben discriminar en las facturas, los valores de precios al usuario y los pagos de terceros, junto con el correspondiente seguro de responsabilidad civil.

21. Si bien la citada póliza no fue implementada por disposición propia del Ministerio de Transporte, tal como se señaló en la Resolución 4304 de 2015, en todo caso dicho costo hace parte de la tarifa de los CDA desde el año 2015 y el gremio de los CDA lo ha venido cobrando

dentro de sus tarifas, sin haber expedido tal póliza en favor de la ciudadanía. Por tanto, no es de recibo apelar a una presunta violación del mandato superior consignado en el artículo 333 Superior, pues es obligación de los CDA cumplir la función pública delegada por el Estado, mediante el otorgamiento de la póliza de responsabilidad civil extracontractual.

22. Por último, el interviniente señaló que el concepto emitido por el invitado ASOCDA, respecto de la concurrencia y coexistencia del seguro acorde con lo previsto en la Resolución 3318 de 2015, es errado, pues bien, conforme al parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, se "ampara[n] los daños materiales causados a terceros", mientras que la Resolución 3318 de 2015 proferida por el Ministerio de Transporte "ampara los perjuicios y pérdidas causados a terceros como consecuencia de errores u omisiones". Por ende, los asegurados en cada una de las normas no son los mismos, pues para la póliza de la Ley 2283 de 2023 el asegurado es el propietario del vehículo y en la Resolución 3318 de 2015 el asegurado es el CDA. Tampoco existe identidad de riesgo, ya que, para la Ley 2283 de 2023, el riesgo asegurado es el perjuicio patrimonial que causa el propietario del vehículo a terceros por la actividad de conducción; mientras que en la póliza consagrada en la Resolución 3318 el riesgo asegurado se concreta cuando el perjuicio patrimonial que se causa al tercero proviene de una deficiente actividad de los CDA, que debe probarse para hacer efectiva la póliza.

23. En cuanto al valor de la tarifa, también alegado por ASOCDA, afirmó que la póliza de que trata la disposición demandada no generaría mayores sobrecostos a los CDA. En su lugar, señaló que corresponde a los CDA adoptar decisiones del cobro de sus servicios de acuerdo con el esquema "piso – techo" aprobado por el Ministerio de Transporte, especialmente, porque solo el 2% de los CDA se encuentran en el techo tarifario.

24. La Asociación de Motociclistas de Colombia, actuando por intermedio de su representante el señor Alejandro Rubio Sabogal, solicitó en primer término la inhibición y en su defecto, abogó por la exequibilidad de la disposición cuestionada. En términos generales, el interviniente señaló que "los cargos de la demanda se perciben carentes de capacidad y aptitud material, ya que no son suficientemente comprensibles ni claros, no recaen sobre una proposición jurídica real, existente y concreta, sino que más bien hace interpretaciones y opiniones personales deducidas de forma implícita por el autor, careciendo de certeza. En general el actor no cumplió con la carga del deber de exponer con certeza las razones por las

cuales el precepto demandado vulnera la carta fundamental de forma específica, con argumentos que sean de naturaleza constitucional, más allá de las consideraciones meramente legales o doctrinales, por lo cual no se perciben pertinentes, ni conducentes para la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada."

25. Frente al cargo por violación del artículo 333 de la Constitución, precisó que no existe afectación económica para los CDA con la creación de la obligación de tomar la póliza de responsabilidad civil extracontractual en favor de sus usuarios, ya que con la Resolución 3318 de 2015, al momento de fijarse los rangos tarifarios, se determinaron unos pisos y unos techos de los costos autorizados a los CDA con base en una doble prestación del servicio de revisión técnico mecánica, la cual incluía una póliza de responsabilidad civil extracontractual y al ser anulada con posterioridad esa obligación económica, las autoridades nacionales de transporte no actualizaron los valores a la nueva realidad, por lo que los CDA se han beneficiado de tal situación al cobrar intrínsecamente un servicio que no están prestando.

26. La Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA, por intermedio del señor Luis Eduardo Clavijo, solicitó la inexequibilidad de la disposición cuestionada al estimar que, además del cargo formulado en la demanda, aquella quebranta el preámbulo y los artículos 1, 2, 6, 13, 133, 158 y 161 de la Constitución. Frente a lo anterior, precisó que la Ley 2283 de 2023 presentó vicios de trámite en su construcción dado que no respetó las fechas de publicación del texto conciliado, ni los procedimientos para hacer efectiva la votación del proyecto de ley, y además, no mantuvo el principio de unidad de materia, vulnerando así los artículos 133, 158 y 161 Superiores.

27. De otro lado, en cuanto a la vulneración del preámbulo y el artículo 333 de la Constitución, manifestó que la norma cuestionada tiene una afectación a la libertad de empresa e iniciativa privada en tres sentidos, a saber: (i) en los ingresos de los CDA, empresas privadas, que facturan dicho servicio de acuerdo con la Resolución 3318 de 2015 del Ministerio de Transporte, que incluye un seguro de responsabilidad. (ii) Respecto de procesos de responsabilidad civil frente a hechos que no tienen injerencia ni interés alguno, imponiendo una carga desproporcionada en relación con el ejercicio de su actividad y (iii) ante la imposición de una obligación de contratar un seguro, que en principio es de adquisición voluntaria por los propietarios del vehículo, afectando su libertad contractual.

28. Así las cosas, la norma demandada afecta las garantías de la libertad de empresa en la medida que la obligación impuesta se opone al desarrollo del objeto social de los CDA, al imponer un costo adicional en la prestación de su servicio sin haberse consultado su capacidad financiera. Igualmente, destacó que la creación de este seguro parte de la necesidad del Legislador de que un mayor número de personas accedan a un seguro de automóviles que ampare daños y bienes de terceros, pero dicho seguro presenta falencias técnicas que fueron expuestas en el trámite legislativo y no fueron atendidas, como la falta de interés asegurable al obligar a los CDA a asumir el pago respecto de un seguro que beneficia a personas con capacidad financiera para adquirirlo.

29. Finalmente, respecto de la vulneración del artículo 13 de la Constitución, el interviniente señaló que no existe razón para beneficiar a un sector de la población con un seguro gratuito, a costa de los CDA, frente a propietarios de vehículos y motocicletas nuevos.

30. El ciudadano Harold Sua Montaña en su escrito de intervención solicitó que la Corte Constitucional declare la inexequibilidad de la expresión “para vehículos de servicio particular, que ampare los daños materiales causados a terceros” y la exequibilidad condicionada del parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, en el entendido que “tal y como queda configurada dicha norma a causa de la inexequibilidad señalada en el numeral precedente, el seguro obligatorio de responsabilidad civil allí establecido cubre únicamente los siniestros viales cuya ocurrencia jamás hubiese pasado de haber realizado el respectivo Centro de Diagnóstico Automotor una revisión técnico mecánica del correspondiente automotor con las condiciones requeridas en cuanto a imparcialidad, independencia e idoneidad.”

31. El ciudadano manifestó que la norma demandada tiene una obligación para los CDA, mediante la cual deben adquirir una póliza cuya cobertura abarque siniestros viales que hubiesen acaecido en razón de la revisión técnico-mecánica del vehículo realizada por el CDA. Sin embargo, la expresión contenida en la norma “para vehículos de servicio particular, que ampare los daños materiales causados a terceros”, es susceptible de ser interpretada de la forma como lo hace la demanda, al no atenderse a las reglas de interpretación previstas en los artículos 27, 28 y 31 de la Ley 84 de 1873.

Concepto de los invitados y expertos en virtud del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991

32. El Ministerio de Transporte, por intermedio de su apoderado judicial, Hernán Darío Santamaría Peña, solicitó a la Corte que se inhiba de proferir un fallo de fondo y en su lugar, declare la ineptitud sustancial de la demanda, o que en caso de considerar que la demanda cumple con los requisitos de procedencia, se declare la exequibilidad del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023.

33. A su juicio, la demanda interpuesta no señala de manera concreta cuál es el verdadero motivo de la inconformidad constitucional que afecta la exequibilidad de la norma, pues pese a que alega una supuesta violación del artículo 333 de la Constitución, no logra argumentar ni probar con certeza, cuál es el concepto de violación. Los argumentos de la demanda se limitan a expresar consideraciones propias sin hacer una confrontación jurídica sustancial de las normas presuntamente violadas, así como tampoco señala de manera específica la razón por la que se afecta la libertad de empresa desde el punto de vista constitucional.

34. De otro lado, el invitado señaló que la disposición demandada no afecta la libre competencia de los CDA, pues no distingue a unos de otros, en el sentido de imponer cargas discriminatorias ni desiguales, así como tampoco el Legislador impuso un requisito adicional desproporcionado. Además, no impide el ejercicio de la actividad económica de los CDA ni afecta su iniciativa privada sobre la nueva creación de esos centros de diagnóstico.

35. De conformidad con la Sentencia C-032 de 2017, el derecho a la libre competencia y mercado se relaciona con la “libertad de concurrir al mercado ofreciendo determinados bienes y servicios, en el marco de la regulación y en la ausencia de barreas u obstáculos que impidan el despliegue de la actividad económica lícita que ha sido escogida por el participante”. Dichas barreras no son de índole normativa, sino que son puestas por los mismos comerciantes; cuando los requisitos, regulaciones y condiciones son establecidas por el Legislador, se imponen de igual manera para todos los comerciantes dedicados a la misma actividad comercial. En consecuencia, el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 es para todos los CDA, siendo entonces una disposición que no limita el ejercicio de la actividad comercial, ya que tampoco beneficia a un sector o número específico de CDA, sino que es un deber de igual imposición para todos los CDA existentes y nuevos, que competirán en igualdad de condiciones.

36. El invitado resaltó que el deber de constituir un seguro obligatorio individual de

responsabilidad civil para los vehículos de servicio particular trae consigo que el CDA optimice su servicio, lo cual contribuye a la seguridad de los conductores y peatones y demás actores viales, además de ser coherente con los principios rectores del transporte, de acuerdo con lo previsto en el literal e) del artículo 2 de la Ley 105 de 1993. Además, adujo que la nueva póliza cubría todos los siniestros, incluso los que no están relacionados con la actividad de los CDA.

37. La Asociación Nacional de Centros de Diagnóstico Automotor – ASO-CDA, por intermedio de su presidente, Gonzalo Corredor Sanabria, señaló que el literal f) del artículo 9 de la Resolución No. 20203040011355 del Ministerio de Transporte, la cual se mantiene vigente, exige a los CDA "contar con una póliza de responsabilidad civil profesional resultante de la prestación deficiente de los servicios por parte del Centro de Diagnóstico Automotor, por un monto de mil salarios mínimos mensuales legales vigentes, con vigencia de un año". En consecuencia, la obligación prevista en el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 no hace ninguna referencia a dicha póliza obligatoria de responsabilidad civil profesional y en su lugar, genera que las aseguradoras queden expuestas a la atención de reclamaciones sin nexo causal y que, por tanto, surjan solicitudes de reconocimiento de daños que nada tienen que ver con los CDA.

38. El invitado precisó que la norma demandada es innecesaria, ya que la obligación de constituir la póliza que respalde las fallas u omisiones de los CDA ya existía desde 2015 y aún subsiste para quienes quieran operar. Adicionalmente, explicó que la ONAC dentro de los criterios específicos para la acreditación de los CDA, basado en la norma de evaluación de conformidad NTC-ISO-IEC 17020, establece en el requisito 5.1.4 que "el organismo de inspección debe de tener disposiciones adecuadas (por ejemplo, un seguro) para cubrir las responsabilidades derivadas de sus operaciones".

39. Por tanto, la imposición de una carga adicional a los CDA, de contratar por su cuenta y riesgo una póliza de responsabilidad civil extracontractual, está generando el fenómeno de la "concurrencia y coexistencia de seguros" prevista en el artículo 1094 del Código de Comercio, razón por la cual estos centros deben informar en los términos del artículo 1093 de la misma normativa, de esa coexistencia, so pena de que se genere la terminación del contrato de seguro. Además, "muy seguramente se van a generar conflictos entre las mismas aseguradoras, pues, la que funja como segunda aseguradora va a pretender zafarse

o desprenderse de su obligación, aduciendo que ya existe otra póliza que cubre el mismo siniestro”.

40. Esta nueva carga impide que la actividad laboral y empresarial de los CDA sea viable y sostenible, pues tienen que soportar y asumir el costo de las pólizas de responsabilidad civil por su propia cuenta, sin tener en consideración los costos de esos centros, “los llevará indefectiblemente a tener que cerrar o clausurar su actividad empresarial y por ende, asumir las pérdidas económicas”. En consecuencia, estima que no le corresponde a los CDA contratar este seguro puesto que no existe un interés asegurable, ni nexo de causalidad, toda vez que “los propietarios de los vehículos que realizaron la RTMyEC harán reclamaciones por daños a los vehículos, originados en violación a las normas de tránsito (exceso de velocidad, no conservación de distancia prudente, invasión de carril, adelantar en zona prohibida, no respetar prelación o violación de semáforo en rojo y alicoramiento o embriaguez, etc.) que nada tiene que ver con la actividad de los CDA.”

41. La Asociación Nacional de Centros de Apoyo al Tránsito – ACEDAN, por intermedio de su presidente, Santiago Quintero Valencia, solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de la norma demandada al considerar que, los CDA en Colombia responden a condiciones de habilitación y certificación descritas en la resolución emitida por el Ministerio de Transporte No. 20203040011355 de 2020, hoy en día vigente, la cual en su artículo 9 describe catorce requisitos básicos para su habilitación o certificación, entre los que se encuentra (en el literal f) la adquisición de una póliza de responsabilidad civil profesional “que ampare la responsabilidad civil profesional resultante de la prestación deficiente de los servicios por parte del Centro de Diagnóstico Automotor, por un monto de mil salarios mínimos mensuales legales vigentes con vigencia de un año, de conformidad con las características determinadas en el artículo 2.2.1.7.8.6. del Decreto 1595 de 2015 o aquella norma que la modifique, adicione o sustituya.”

43. El invitado precisó que, mediante la Resolución 4304 de 2015, el Ministerio de Transporte derogó los textos relacionados con la póliza de responsabilidad profesional, razón por la cual hoy no se incluye este cobro a favor de terceros en las facturas de la revisión técnico-mecánica. De manera que, la póliza prevista en la norma demandada no ha sido contemplada en ningún momento por parte del Ministerio de Transporte como insumo de la canasta de costos de los CDA, “ubicando esta exigencia como un nuevo gasto indirecto que

pone en condición de desventaja a los propietarios de los CDA al no ser un valor recuperable ni trasladable a sus clientes finales (…) de hecho los CDA se verán abocados a pérdida en su operación al no poder modificar sus tablas de precios en favor de su rentabilidad (…).”

44. En este orden de ideas, afirmó que el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 no tiene relación con la responsabilidad contractual de los CDA para sus clientes, pues se trata de proteger a daños materiales por el manejo del vehículo, condiciones de la vía, impericia de los conductores, falta de mantenimiento del vehículo, que generan una carga excesiva al sistema de aseguramiento, ya que todo choque se resolverá bajo el amparo creado por la Ley 2283 de 2023. Por tanto, no les atañe a los CDA contratar este seguro al no existir interés asegurable, pues no tienen por misión la protección de daños de los bienes de terceros, asignando responsabilidades por encima de sus posibilidades administrativas y económicas, potestativas del propietario del vehículo según la sentencia C-321 de 2022.

45. La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Nariño, en calidad de invitado, opinó que la norma acusada es constitucional al estimar que, mediante las sentencias C-228 de 2010, C-263 de 2011 y C-197 de 2012, la Corte ha sostenido que la protección de la libertad de empresa y la libre iniciativa privada no tienen carácter absoluto y, por lo tanto, debe armonizarse con la función social de la empresa, el interés general, la libre competencia, el ambiente y el patrimonio cultural. En consecuencia, el Legislador puede imponer medidas de restricción con el objetivo de proteger al consumidor y a la sociedad, pues es una de las formas de intervención del Estado en la economía y la protección del interés general.

46. Así las cosas, el artículo demandado se ajusta a la Constitución, en tanto que busca garantizar que aquellos daños que se ocasionen por vehículos automotores que hayan sido diagnosticados en un CDA, sean cubiertos efectivamente, pues una de las problemáticas de salud pública son los accidentes de tránsito y los perjuicios materiales y morales que devienen de estos. Entonces, el interés general se utiliza en este caso como fundamento para que el Legislador incorpore esta medida, porque busca asegurar una reparación efectiva por los daños que se ocasionan en los siniestros viales, por lo que esta medida no resulta desproporcionada e injustificada.

47. De igual forma, el invitado precisó que la medida discutida tampoco supone una carga

discriminatoria o una barrera en el ejercicio de la competencia, en tanto los CDA son los únicos establecimientos que se encargan de expedir certificados de revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, y la medida cubre a todos estos establecimientos sin distinción alguna.

Intervenciones extemporáneas

48. Finalizado el término de fijación en lista se recibieron de forma extemporánea cinco escritos correspondientes a la Asociación para el Desarrollo Integral del Transporte Intermunicipal – ADITT, de los ciudadanos Anyela Marcela Cuervo Rubio y Hernán Cortés Correa, así como de la Corporación Cámara Iberoamericana de Seguridad Vial y de FENALCO.

D. Decreto de pruebas

49. El Organismo Nacional de Acreditación de Colombia–ONAC, por medio de su director ejecutivo, Alejandro Giraldo López, respondió a las preguntas del auto del 22 de marzo de 2023, para precisar que los CDA son organismos evaluadores. Esto, en razón a que verifican que un vehículo cumpla con las condiciones de calidad y seguridad fijadas por el Ministerio de Transporte, cumpliendo el reglamento técnico correspondiente.

50. El ONAC, mediante el proceso establecido en las reglas del servicio de acreditación (RAC 3.0-01), evalúa la competencia técnica de los CDA con base en la norma técnica internacional ISO/IEC 17020, en especial, su personal, instalaciones y equipos, procesos, métodos e inspecciones, sistema de gestión, imparcialidad e independencia y que garanticen objetividad, transparencia, competencia y coherencia en su actuación. Cuando el organismo ha cumplido con todos los requisitos, el ONAC le entrega el certificado de acreditación. Adicionalmente, el ONAC hace evaluaciones periódicas regulares cada año, para verificar que se mantengan las competencias con que fue acreditado.

51. Respecto de las preguntas formuladas por el magistrado sustanciador, respondió lo siguiente. En cuanto al primer cuestionamiento, señaló que el servicio de acreditación prestado por el ONAC se realiza de conformidad con la norma internacional ISO/IEC 17011 y los procedimientos que el ONAC ha desarrollado para el efecto. Además, el ONAC tiene un sistema integrado de gestión (SIG), bajo el cual se documentan las disposiciones e instrucciones que se aplican en los servicios de acreditación. La evaluación tiene tres

funciones esenciales descritas en la referida norma ISO: (i) selección, (ii) determinación y (iii) revisión y atestación, que son adoptadas por la ONAC bajo las siguientes etapas:

a. a) Presentación de la solicitud por parte del CDA; en esta etapa se registra la solicitud de acreditación por parte de la CDA y se envía la información requerida por la ONAC, para iniciar el proceso;

b) Revisión de la solicitud por parte del ONAC. Se revisa la solicitud y en caso de ser necesario se realizan ajustes o entrega de información adicional;

c) Propuesta comercial. Aprobada la solicitud, el ONAC realiza la cotización del servicio y el CDA paga la evaluación;

d) Notificación de programación de la evaluación. El ONAC notifica al CDA la programación de la evaluación, estableciendo fechas, sitio en el que se realizará la misma y el equipo evaluador;

e) Evaluación: a) etapa 1: evaluación documental, b) etapa 2: evaluación in situ o remota en las instalaciones del CDA, c) evaluación complementaria: si se declaran incumplimientos o no conformidades, el CDA debe determinar las acciones necesarias para solventarlas, mediante un plan de correcciones y acciones -PCAC-, para que luego se evalúe la aplicación efectiva del plan.

f) Decisión -revisión y atestación- un comité de acreditación, independiente del equipo evaluador, toma la decisión del proceso con base en los resultados de la evaluación, plasmados en un informe; y

g) Cierre del proceso: finaliza con la firma de contratos entre el CDA y el ONAC, para la emisión del certificado de acreditación, publicación en página web y actualización en el directorio oficial de acreditados.

53. De otro lado, el invitado explicó que el ONAC puede realizar evaluaciones extraordinarias en cualquier momento del ciclo de acreditación, con o sin previo aviso, para verificar quejas contra el CDA relacionadas con la actividad acreditada, modificaciones importantes del personal, procedimientos, cambio de instalaciones o estructura organizacional, requerimientos o sanciones de autoridad competente por la actividad cubierta por el alcance

de la acreditación, mal uso del símbolo de acreditación y, en general, para analizar una reclamación o apelación al Organismo Evaluadores de la Conformidad (OEC) o cualquier otra información que cuide que cumpla.

54. La acreditación proporciona beneficios no solo a los OEC, sino también a los reguladores, a los empresarios y a los consumidores, pues propende hacia la seguridad, calidad, optimización de los procesos y recursos, y, por ende, hacia la confianza de los usuarios en los servicios. En consecuencia, el Ministerio de Transporte a través de la Resolución No. 20203040011355 del 21 de agosto de 2020 estableció, en su artículo 8, que los CDA deban registrarse ante el sistema RUNT, de acuerdo con el alcance de acreditación que otorga el ONAC. El artículo 9 de la misma resolución dispone que para que el CDA obtenga a través del RUNT el registro para su funcionamiento debe tener, entre otros requisitos, la certificación vigente de acreditación emitida por el ONAC, en la que se declare su competencia como organismo de inspección y, finalmente, el artículo 12 de la resolución prevé que, tras registrarse el CDA, para operar debe mantener el certificado de acreditación vigente y someterse a la evaluación anual de seguimiento y extraordinaria programadas por la ONAC.

55. Los requisitos establecidos en la norma ISO/IEC 17020, para el funcionamiento de diferentes tipos de organismos que realizan la inspección, se relacionan con lo siguiente:

* Requisitos generales: lineamientos asociados a la responsabilidad del CDA, para que las actividades asociadas a la inspección guarden las condiciones requeridas en cuanto a imparcialidad, independencia y confidencialidad, para asegurar la objetividad necesaria para desarrollar la revisión técnico-mecánica y de emisión de gases contaminantes.

 Requisitos relativos a la estructura: el CDA debe ser una entidad legal o una persona definida de una entidad legal, que debe estar organizada y gestionada para poder prestar sus servicios de forma competente.

 Requisitos relativos a los recursos: los CDA deben asegurarse de mantener persona con la formación, habilidad y experiencia requerida para realizar la inspección de manera competente, así como contar con instalaciones y equipos, que permitan demostrar que todas sus mediciones son confiables y trazables metrológicamente.

 Requisitos de los procesos: los procesos se deben desarrollar de acuerdo con métodos y

procedimientos debidamente documentados, de manera que asegure dar instrucciones adecuadas en cada etapa requerida para realizar la inspección. Así mismo, el CDA debe establecer y documentar los requisitos asociados al tratamiento de los ítems a inspeccionar, así como lo relacionado con los registros, informes y certificados de inspección.

 Requisitos para el sistema de gestión: el organismo de inspección debe establecer y mantener un sistema de gestión capaz de asegurar el cumplimiento de los requisitos de la norma internacional ISO/IEC 17020.

56. El ONAC, mediante el documento denominado “criterios específicos de acreditación para Centros de Diagnóstico Automotor”, orienta sobre la aplicación de la norma ISO por parte de los CDA, como organismos de inspección. Por ende, ese documento brinda herramientas e información para la adecuada aplicación del estándar de acreditación.

57.  Al corte del 31 de marzo de 2023, el ONAC ha acreditado 715 CDA en el país, los cuales pueden tener más de un establecimiento acreditado, por lo que existen un total de 816 establecimientos de comercio CDA ubicados en diferentes zonas de Colombia, que prestan servicios de revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes en vehículos automotores.

58. Finalmente, en cuanto a la segunda pregunta, el ONAC precisó que su objeto principal es el de proveer servicios de acreditación a los organismos de evaluación de la conformidad para acreditar su competencia, que en el caso de los CDA, es verificar el cumplimiento de lo establecido en la ISO/IEC 17020. La actividad consiste en evaluar que el CDA es competente para la actividad de inspección (revisión técnico-mecánica) según el alcance que el CDA ha solicitado voluntariamente dentro de la acreditación. La demostración y definición de como da cumplimiento a cada requisito normativo son responsabilidad y potestad única del CDA.

59. La evaluación del ONAC se enmarca exclusivamente en la revisión de aspectos que estén directamente relacionados con los requisitos establecidos en la ISO/IEC 17020. En este sentido, existen aspectos que no están relacionados con la competencia técnica del CDA para realizar la inspección y que, por lo tanto, no se encuentran dentro del marco de acreditación como el recaudo de los servicios prestados por el CDA, registro e interacción con el RUNT, actividades bajo el control y vigilancia de la autoridad gubernamental para aspectos de seguridad vial resultantes en sanciones administrativas, obligaciones tributarias o fiscales.

60. En relación con las garantías de la acreditación, precisó que se ha convertido en un elemento de confianza tanto en el sector público como en el sector privado, los resultados emitidos por los OEC acreditados facilitan acciones y procesos legales al aportar resultados idóneos y confiables. La acreditación permite a los OEC asegurarles a sus clientes que los servicios acreditados que ofrecen contribuyen significativamente a reducir los riesgos asociados a calidad o seguridad de los bienes o servicios sujetos a evaluación; la evaluación de conformidad acreditada es reconocida por los reguladores, autoridades de control y compradores en mercados nacionales e internacionales; los OEC acreditados demuestran su competencia, a través del cumplimiento de requisitos mundialmente aceptados; la acreditación permite acceso a los mercados extranjeros y los OEC acreditados coadyuvan a la transferencia de conocimiento.

61. Por su parte, el Ministerio de Transporte por intermedio de su Director de Transporte y Tránsito, el señor Luis Alejandro Zambrano Ruiz, respondió a los interrogantes de la Corte en los siguientes términos.

62. Frente a la primera pregunta, explicó que para que un CDA pueda obtener su correspondiente registro de funcionamiento, debe contar con una póliza que ampare la responsabilidad civil profesional resultante de la prestación deficiente de los servicios prestados, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 20203040011355 de 2020.

63. De otro lado, en lo que atañe a la cobertura de la póliza que ampara la responsabilidad civil profesional, aclaró que el literal f) del artículo 3.3.1.2. de la Resolución 20223040045295, establece un monto de mil salarios mínimos mensuales legales vigentes, con vigencia de un año. Por tanto, el amparo general de los perjuicios que se causen como consecuencia de la actividad profesional desarrollada por los CDA debe responder al servicio de expedición de los certificados de revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes.

64. En cuanto a la segunda pregunta, el Ministerio señaló que la diferencia entre póliza de responsabilidad civil profesional y la que determinó la Ley 2283 de 2023, radica en que la primera se asocia a la actividad profesional del CDA, cubre o ampara posibles actuaciones derivadas del ejercicio profesional del CDA; mientras que la segunda tiene por objeto amparar daños materiales causados a terceros, sin cargo o sobrecosto para el usuario, de

manera que esta última representa un beneficio para quienes hoy no pueden asumir el costo de una póliza general que ampare los daños causados o sufridos durante la actividad de conducción de vehículos. En consecuencia, los riesgos amparados por el seguro de responsabilidad civil profesional no cobijan los riesgos amparados por el seguro obligatorio individual de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular.

65. Respecto del tercer cuestionamiento, el Ministerio de Transporte precisó que el proceso de verificación y validación del cumplimiento de la póliza de responsabilidad civil profesional, para proceder con el registro RUNT que se realiza internamente en ese Ministerio es el siguiente: “1) el CDA realiza una solicitud de registro mediante el portal web del RUNT; 2) la solicitud es remitida al grupo de tránsito, terrestre, acuático y férreo del Ministerio de Transporte mediante la plataforma interna; 3) el funcionario encargado de la plataforma descarga los documentos que le corresponde verificar a la dependencia, entre ellos, la póliza de responsabilidad civil profesional y la licencia ambiental; 4) se valida el cumplimiento de las siguientes condiciones: que sea por un monto de mil salarios mínimos mensuales legales vigentes, que su vigencia sea de un año, que el tomador y asegurado sea el CDA, que los beneficiarios sean los terceros afectados y/o usuarios del servicio, que se ampare de forma general los perjuicios que se causen como consecuencia de la actividad profesional desarrollada por los CDA, la razón social del CDA, su NIT, el nombre del establecimiento de comercio CDA, la dirección y el municipio y departamento de funcionamiento; 5) realizada la verificación, si la solicitud cumple con los requisitos, se procede a aprobar el registro de funcionamiento en el RUT del CDA, en caso de no ser así, se procede a devolver o rechazar la solicitud para que el CDA subsane; 6) por último, se culmina  el proceso de registro del CDA con la aprobación del registro en la plataforma HQ-RUNT.

66. Al cuarto interrogante, recordó que la Ley 769 de 2002 establece de manera imperativa que todos los vehículos nacionales o extranjeros que transitan por el territorio nacional deben garantizar como mínimo, un perfecto estado de funcionamiento del sistema de frenos, de dirección, de suspensión, de señales visuales y audibles y del sistema de gases. Por tanto, es un deber de los propietarios o tenedores de los vehículos anualmente someterse a la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, obligación que se busca prevenir y reducir los índices de siniestralidad y que, sin duda, se asocia a la protección del medio ambiente.

67. En este sentido, siendo la revisión técnico mecánica una obligación para la circulación

óptima y segura de los vehículos, la incorporación del seguro obligatorio de que trata el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 tiene impactos positivos como (i) incentivar a la ciudadanía a realizar la revisión técnico mecánica; (ii) brinda una protección adicional a un segmento de la población que tiene un patrimonio representado en un vehículo, que puede o no estar asegurado; (iii) se estimula a los propietarios y/o tenedores de vehículos en el cumplimiento oportuno de la obligación de realizar la revisión técnico mecánica, recibiendo un beneficio adicional sin costo alguno; (iv) el seguro podría generar elementos de protección para el CDA y para el cliente titular del certificado, toda vez que en caso que se genere un perjuicio a un tercero por alguna irregularidad en la prestación del servicio del CDA, la póliza podría ser afectada en pro de salvaguardar el patrimonio de este último; (v) es un mecanismo que puede ayudar a disminuir la evasión de la revisión técnico mecánica; (vi) busca prevenir y amparar a cualquier afectado de un siniestro vial y (vii) el seguro obligatorio no desborda la finalidad de los CDA, pues es una garantía del giro ordinario del objeto misional de un CDA, que corresponde a certificar las óptimas condiciones técnico mecánicas.

68. De otro lado, en cuanto a las posibles consecuencias no favorables, señaló que existe incertidumbre frente a los valores que debe asumir el CDA para adquirir el seguro, así como frente a la oferta de este.

69. Respecto del quinto interrogante, el Ministerio señaló que los CDA deberán contemplar dentro de su propia estructura de costos, el valor del seguro al que hace mención la norma demandada, sin que por ello se traslade el sobrecosto al usuario. Además, sin dejar de lado que los CDA tienen tarifas piso–tejado, expresadas en unidades de valor tributario–UVT.

70. Finalmente, sobre la última pregunta, la consulta fue trasladada a la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

E. Concepto de la Procuradora General de la Nación

71. En cumplimiento de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución, la Procuradora General de la Nación rindió el Concepto No. 7220, por medio del cual solicitó la exequibilidad del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023.

72. Lo anterior, toda vez que la disposición cuestionada no vulnera las libertades económicas por constituir una manifestación razonable del margen de configuración normativa del

Legislador, pues en el precepto reprochado el Congreso ordenó a los CDA tomar un seguro para respaldar su labor de verificación del estado técnico y mecánico de los vehículos, en tanto se dispone que aquellos deben adquirir pólizas que amparen los daños materiales que se puedan causar a terceros, por parte de los vehículos que fueron objeto de la certificación expedida. En este sentido, a partir de una interpretación sistemática de la norma acusada se puede inferir razonablemente que la póliza a suscribir por los CDA tiene por objeto amparar los daños causados a terceros en siniestros de tránsito, en los cuales los CDA han otorgado el certificado técnico-mecánico "pero no respecto de todas las hipotéticas causas de un accidente de tránsito, sino solamente en aquellos eventos en los que el siniestro tiene origen en una falla técnico-mecánica que debió preverse y repararse en el proceso de expedición del certificado correspondiente."

73. De conformidad con lo anterior, la Procuradora advierte que la disposición cuestionada no persigue una finalidad prohibida constitucionalmente, en concreto, el artículo 1 de la Ley 2283 de 2023 señala que la mencionada póliza tiene como objetivo "instaurar un mecanismo para amparar a los afectados por siniestros viales" y en cambio tal propósito se ajusta a los artículos 78, 95.2 y 333 de la Constitución, que ordenan el deber de solidaridad ante situaciones de peligro para la vida o la salud, así como el control de los servicios prestados a la comunidad para garantizar la seguridad y el interés social.

74. En segundo lugar, el Ministerio Público considera que la medida es potencialmente adecuada para amparar a los afectados por siniestros viales, porque la obligación de celebrar un contrato de seguro es un mecanismo apropiado para garantizar el pago de una eventual indemnización a los perjudicados por un accidente de tránsito. Además, la jurisprudencia constitucional ha explicado que la actividad de conducir vehículos automotores es una actividad peligrosa, razón por la cual el Legislador tiene la facultad de regular de manera intensa esta actividad, lo que incluye la posibilidad de imponer obligaciones a quienes intervienen en ella, por ejemplo, con la adquisición de seguros.

75. En consecuencia, la Procuradora concluye que, el parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 no desconoce las libertades económicas, en tanto se trata de una regulación que responde a las exigencias de razonabilidad que determinan el margen de configuración del Legislador y la carga que se le impone a los CDA no es ajena al giro ordinario de sus negocios.

## II. CONSIDERACIONES

### A. A. Competencia

76. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la acción pública de inconstitucionalidad promovida en contra de una disposición contenida en una ley vigente de la República, como lo es el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023.

### B. Cuestiones previas

77. En el presente caso, la Asociación de Motociclistas de Colombia y el Ministerio de Transporte solicitaron a la Corte Constitucional declarar la ineptitud de la demanda y en su lugar, que se inhiba para fallar de fondo el asunto. Sobre el particular, la asociación señaló que el cargo propuesto en la demanda no cumplía con el requisito de claridad, no recaía sobre una proposición jurídica real, sino que se basaba en interpretaciones personales del actor. Además, consideró que no se expusieron las razones por las que el precepto demandado vulnera la Constitución de forma específica, con argumentos de naturaleza constitucional, por lo que no fueron pertinentes para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad.

78. De otro lado, el Ministerio de Transporte manifestó que la demanda interpuesta no señaló de manera concreta el verdadero motivo de la inconformidad constitucional que desvirtúa la constitucionalidad de la norma, pues pese a que alega una supuesta violación del artículo 333 de la Constitución, no prueba con certeza, cuál es el concepto de violación. Los argumentos de la demanda se limitan a expresar consideraciones propias sin hacer una confrontación jurídica sustancial de las normas presuntamente violadas, así como tampoco señala de manera específica la razón por la que se afecta la libertad de empresa desde el punto de vista constitucional.

79. 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 en la jurisprudencia constitucional, con miras a determinar si corresponde realizar un pronunciamiento de fondo.

80. 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. 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."

81. 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."

82. Respecto al tercero, desde la Sentencia C-1052 de 2001 se recogieron las reglas jurisprudenciales fijadas a lo largo de la primera década de funcionamiento de la Corte Constitucional, en el sentido que la demanda no puede acudir a acusaciones vagas, abstractas, imprecisas o globales, sino que debe desarrollar razones o motivos que sean "claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes." De ahí que, se han previsto los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, cuyo alcance ha sido previsto por la Corte de la siguiente forma:

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.

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.

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.

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.

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.

Análisis de la aptitud en el caso concreto

83. La Corte encuentra que existe claridad frente a la acusación formulada, pues el hilo conductor que plantea consiste en que el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 es contrario al artículo 333 de la Constitución, toda vez que, a su juicio, la norma demandada crea una obligación a cargo de los CDA de adquirir un seguro, lo cual resulta una carga desproporcionada e irracional frente a sus competencias y responsabilidades.

84. Las razones son ciertas, ya que en efecto, el artículo demandado ordena a los CDA tomar un seguro obligatorio individual de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular, que ampare los daños materiales causados a terceros. Además, la norma también establece

un valor mínimo asegurado dependiendo del tipo de bien – vehículos de servicio particular y motociclistas – obligación que supone una carga económica a los CDA, la cual a juicio del accionante es desproporcionada, porque demanda el pago de unos sobrecostos a favor de terceros y sin incidencia en el riesgo asegurado, lo que conlleva a una transgresión del derecho a la libertad económica y de empresa amparado en virtud del artículo 333 de la Constitución. Al respecto, si bien el accionante también hizo una referencia tangencial al principio de buena fe y a posibles escenarios de culpabilidad de los CDA – elementos que no se desprenden de una lectura objetiva de la norma – esta Sala concluye que con el argumento según el cual con la imposición de la póliza de seguros se limitan injustificadamente las libertades económicas previstas en el artículo 333 de la Constitución, se estima cumplido el mencionado requisito.

85. El cargo es específico. En efecto, éste presenta una oposición con el artículo 333 de la Constitución. Además, cita jurisprudencia constitucional – en concreto la Sentencia C-263 de 2011 – con el fin de ilustrar el alcance de las libertades económicas protegidas mediante la referida prerrogativa, así como los requisitos para su eventual limitación, entre los que se encuentran el de evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de la medida. Y es a partir del mencionado análisis que el demandante concluye que la norma en cuestión limita desproporcionalmente la libertad económica de los CDA. De hecho, también explica porque los CDA son empresas que se ciñen a los postulados del derecho a la libertad de empresa y económica amparados por el artículo 333. En razón a lo anterior, no obstante el actor hace alusión a disposiciones relacionadas con el derecho de seguros y con normas técnicas propias de la actividad de los CDA, los aterriza a una disposición de estirpe constitucional, como lo es el derecho constitucional a la libertad de empresa y económica, en particular, las facetas de la libertad contractual y la libre iniciativa privada, concretadas en el texto de la demanda.

86. Igualmente es pertinente, dado que el reproche es de naturaleza constitucional pues la demanda explica que la norma cuestionada desconoce los postulados de la libertad económica e iniciativa privada: al (i) imponer una obligación de constituir un seguro para actividades que escapan del alcance de los CDA; (ii) existir una pluralidad de medidas para garantizar la revisión técnico-mecánica y (iii) crear un nuevo gasto que no se compensa con el pago de las tarifas que realizan los propietarios. De hecho, también explica porque los CDA son empresas que se ciñen a los postulados amparados por el artículo 333. Así mismo, en sus

argumentos, el demandante realiza un análisis de razonabilidad y proporcionalidad en términos de las reglas decantadas por la jurisprudencia constitucional, ante lo que concluyó que: (i) la finalidad de responsabilizar a todos los CDA por cualquier accidente en que se vea inmerso un vehículo al que se le realizó la revisión técnico-mecánica, además de que limita la libertad económica y de empresa, vulnera la presunción de buena fe en las actuaciones de las empresas de las que habla la Constitución; (ii) el medio jurídico utilizado es desproporcionado frente a una amplia gama de medidas ya dispuestas para tal fin y (iii) la obligación de constituir una póliza de seguro es desproporcionada, pues no hay una relación de causalidad entre los desperfectos mecánicos y todos los siniestros generadores de responsabilidad civil.

87. Finalmente, para esta Corporación el cargo también es suficiente, pues en virtud de los argumentos recién explicados, la demanda logra suscitar una duda mínima de constitucionalidad a partir de la explicación preliminar realizada en ella, razón por la cual se considera que la demanda es apta para emitir un pronunciamiento de fondo.

(ii) Alcance del juicio de constitucionalidad

88. De otro lado, la Sala Plena advierte que FASECOLDA en su intervención señaló que además del cargo formulado en la demanda existían otros que podrían ser considerados. Si bien la jurisprudencia reiterada de la Corte dicta que el control de constitucionalidad es rogado y se ajusta estrictamente al contenido de la demanda, en algunas ocasiones, por virtud del inciso segundo del artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 “la Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera [sic] norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso”. A su turno, el artículo 46 de la Ley 270 de 1996 señala que, “[e]n desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución”.

89. En aplicación de lo anterior, en la Sentencia C-091 de 2022, si bien la demanda admitida recaía exclusivamente en un cargo determinado la Corte concluyó que, en realidad, a diferencia de lo manifestado en la demanda, el mecanismo privaba al responsable fiscal de varias garantías procesales propias del derecho de acción y del debido proceso. Para la ampliación del control, el Pleno consideró: i) la presunta vulneración del derecho de acceso a

la administración de justicia en condiciones de igualdad, “que trae consigo el quebrantamiento del derecho fundamental al debido proceso”; ii) las intervenciones recibidas durante el trámite y iii) las razones argüidas por el Consejo de Estado para aplicar en repetidas ocasiones la excepción de inconstitucionalidad sobre las normas demandadas. Por consiguiente, declaró la inexequibilidad de estas.

90. La anterior ampliación del control, a su turno, se fundó en la Sentencia C-284 de 2014. En esta sentencia la Corte afirmó que se encuentra facultada para ampliar el control de constitucionalidad cuando “identifique contradicciones con la Constitución que no hayan sido expresamente señaladas en la demanda, pero que tengan una relación intrínseca con ella”. Esta posibilidad se fundamenta en los artículos 22 del Decreto 2067 de 1991 y 46 de la Ley 270 de 1996, que ordenan a la Sala Plena confrontar las disposiciones sometidas a su control con los preceptos de la Constitución, aunque no se invoquen en el proceso.

91. De conformidad con la citada providencia, en el caso de las leyes, la Corte puede ampliar el control rogado bajo las siguientes premisas: (i) la demanda debe ser apta para adoptar un pronunciamiento de mérito, pues no sería posible avanzar en el análisis de otros cargos como una forma de “construir cargos de inconstitucionalidad, allí donde no existen”; (ii) el objeto de control debe recaer “sobre una norma efectivamente demandada, o susceptible de controlarse en virtud de una integración de la unidad normativa”; (iii) la acción haya sido instaurada antes de que haya expirado el término de caducidad, en caso de que se trate de vicios de procedimiento; (iv) la competencia de la Corte para revisar la constitucionalidad de la norma enjuiciada sea absolutamente clara; (v) se advierta un vicio evidente y manifiesto de inconstitucionalidad, bien sea porque así lo pusieron de presente las pruebas recaudas, las intervenciones presentadas o el Ministerio Público por medio de su concepto; y (vi) se constante que, con base en normas de raigambre constitucional no invocadas en la demanda o argumentos no desarrollados en ella, la disposición debe ser declarada inexequible.

92. Conforme con la anterior jurisprudencia, si bien es plausible que en aplicación del inciso segundo del artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 en casos puntuales se amplíe el control de constitucionalidad, en esta oportunidad la Corte no analizará los argumentos planteados por FASECOLDA, referentes a la inconstitucionalidad de la Ley 2283 de 2023 por vicios de forma. Toda vez que se advierte que de las exigencias antes anotadas, los cargos planteados no cumplen con los criterios (ii), (v) y (vi) vistos en el párrafo anterior para ampliar el control:

“(ii) el objeto no recae sobre la norma demandada sino en la totalidad de la ley” y dado que el cargo inicialmente formulado versa sobre un problema sustancial, no es posible la integración de la unidad normativa, “(v) no se advierte un vicio evidente” en principio y sin constituir un prejuzgamiento no se logra evidenciar un cargo en este sentido, por lo que, “(vi) no es factible conformar otro cargo” por la violación de los artículos 133, 161 y 158 de la Constitución Política.

C. Problema jurídico y metodología de la decisión

93. De acuerdo con los argumentos expuestos en el cargo único de la demanda, denominado por el accionante como “vulneración del artículo 333 de la Constitución”, la Corte considera que se debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 vulnera el derecho a la libertad de empresa inserto dentro de la libertad económica e iniciativa privada previstos en el artículo 333 de la Constitución, al establecer que los CDA deben tomar 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 propietario del vehículo ni el Estado?

94. Para resolver dicho problema, la Corte (i) reiterará la jurisprudencia sobre la libertad económica y el régimen de libertad de empresa previsto en el artículo 333 de la Constitución; (ii) reiterará la jurisprudencia sobre la actividad aseguradora, específicamente, lo relativo al sistema de seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito – SOAT y el seguro de daños; (iii) analizará el alcance de la norma demandada; (iv) se referirá a la jurisprudencia sobre el juicio de proporcionalidad y finalmente, (v) con base en las anteriores conclusiones, procederá a resolver el caso concreto y a dar aplicación al juicio de proporcionalidad.

D. Solución al problema jurídico planteado

95. A continuación, la Sala Plena abordará el estudio de los temas propuestos en la formulación del problema jurídico y, enseguida, resolverá el cargo propuesto en la demanda.

i. (i) La libertad económica y el régimen de libertad de empresa previsto en el artículo 333 de la Constitución. Reiteración de jurisprudencia

97. En el análisis de la Sentencia C-063 de 2021, esta Corte concluyó que el modelo económico previsto en la Constitución Política se erige sobre dos pilares:

“(i) la garantía y la efectividad de los derechos humanos en general y con ellos la garantía y respeto de los derechos económicos como el derecho de propiedad en todas sus modalidades; la garantía de escoger profesión u oficio; el derecho al trabajo; el derecho de asociación; los derechos de los consumidores y usuarios; el derecho a la libertad económica y la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común, siendo obligación del Estado, por mandato de la ley, impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitar o controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional; el derecho a la libre competencia económica que es de todos y que supone responsabilidades; el derecho a la legalidad de la imposición y el recaudo de las obligaciones tributarias conforme a los principios de justicia, equidad, generalidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad; el derecho a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, que son inherentes a la finalidad social del Estado, a todos los habitantes del territorio nacional; y, el derecho a la capacidad adquisitiva de la moneda, la estabilidad monetaria y, en general, la moneda sana, entre otros (C. Pol. arts. 26, 34, 38, 58, 60, 61, 78, 88, 333, 338, 345, 363, 365 y 373 constitucionales).

(ii) la atribución de competencias, potestades y atribuciones a las diferentes autoridades que integran la organización estatal para garantizar la efectividad de todos los derechos, entre ellos los derechos económicos y sociales; fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial; regular la actividad económica; ejercer la inspección, vigilancia y control de las actividades económicas y de los sujetos que se dedican a realizarlas; ejercer la dirección general de la economía y, por mandato de la ley, intervenir de manera general en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano; intervenir de manera especial, para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos; también para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las

regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica, al tiempo que dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. (C. Pol. arts. 150.21, 334, 365).”

98. Estas previsiones constitucionales permiten concluir que la delimitación conceptual de las libertades económicas, se genera entre el reconocimiento de las garantías necesarias para el intercambio económico y la correlativa obligación de intervención del Estado en el mercado, con el objetivo de “(i) garantizar la supremacía del bien común, representado en los objetivos identificados por el Constituyente como propios de ese interés general; y (ii) corregir, en el marco de la protección de la igualdad de oportunidades, las imperfecciones de dicho mercado que se conformen como barrera para el acceso de los bienes y servicios de las personas de menores ingresos o en condiciones de debilidad manifiesta.”

99. Uno de los elementos más importantes del modelo económico adoptado por la Constitución es la garantía para el ejercicio de la libertad económica en cabeza de los individuos, lo cual se advierte en el contenido del artículo 333 de la Constitución que dispone sobre (i) la actividad económica y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común; (ii) la reserva de ley para la exigencia de permisos previos o requisitos para su ejercicio; (iii) la caracterización de la libre competencia como un derecho de todos y, por lo tanto, colectivo que tiene responsabilidades correlativas; (iv) la definición de la empresa como motor del desarrollo y con una función social de la que se derivan obligaciones; (v) el deber estatal de garantizar la libre competencia y controlar y evitar el abuso de posiciones dominantes existentes en el mercado; y, (vi) la posibilidad de que, mediante ley, se limiten las libertades económicas cuando lo exijan, entre otros, el interés social, el ambiente o el patrimonio cultural de la Nación.

100. Esta Corte ha precisado que la libertad económica es el género de los derechos económicos y que de él se despliegan los derechos a la libertad de empresa y a la libre competencia. De ahí que, “[l]a libertad de empresa es aquella que se le reconoce a los ciudadanos para afectar o destinar bienes de cualquier tipo para la realización de actividades económicas, para la producción e intercambio de bienes y servicios, conforme a las pautas o modelos de organización propias del mundo económico contemporáneo, con el objetivo de obtener beneficios o ganancias[;] [mientras que] [l]a libertad de competencia por su parte,

acontece cuando un conjunto de empresarios o de sujetos económicos, bien se trate de personas naturales o jurídicas, dentro de un marco normativo y de igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos o recursos a la conquista de un mercado de bienes y servicios  en el que operan otros sujetos con intereses similares. Se trata propiamente de la libertad de concurrir al mercado ofreciendo determinados bienes y servicios, en el marco de la regulación y en la ausencia de barreras u obstáculos que impidan el despliegue de la actividad económica lícita que ha sido escogida por el participante."

101. La libertad de empresa también ha sido entendida como "una facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio". Conforme a ello, la Corte ha identificado los distintos ámbitos en los que se expresa esta libertad: "[l]ibertad contractual: entendida como la capacidad que tienen los agentes económicos para que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada, realicen los acuerdos necesarios para participar en el mercado en condiciones de igualdad. Valores de razonabilidad y eficiencia: en la gestión económica para la producción de bienes y servicios, de tal manera que se permita el aprovechamiento de la capacidad creadora de los individuos y de la iniciativa privada y [l]a canalización de recursos privados: mediante el incentivo económico, con la finalidad de promover intereses colectivos y la prestación de servicios públicos. De esta manera, se logra la compatibilidad entre los intereses privados y la satisfacción de necesidades colectivas."

102. Por su parte, la Sentencia C-263 de 2011 determinó que los elementos esenciales de la libertad de empresa son "(i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; iv) el derecho a la libre iniciativa privada; v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable".

103. Sin embargo, igual que ocurre con la libertad económica, el ejercicio de la libertad de empresa no es absoluto, pues aun cuando se trata de una garantía constitucional carece en sí misma de connotación iusfundamental, y encuentra sus límites en el interés general y en la responsabilidad social, de manera que "dicha potestad sea compatible con la protección

de bienes y valores contenidos en la Carta". Así, esta Corte ha declarado que no se puede llegar al extremo de anular el derecho y hacerlo inocuo, sino que debe respetarse el contenido mínimo que implican las mencionadas garantías constitucionales.

104. Estas libertades encuentran varios de sus límites en la misma Carta. El artículo 333 superior "(i) impone a quienes desarrollan actividades económicas el deber de actuar de conformidad con el bien común; (ii) prevé que la libertad de competencia se sujeta al cumplimiento de responsabilidades; (iii) dispone que la empresa tiene una función social que implica obligaciones; (iv) proscribe el abuso de la posición dominante en el mercado; y (v) enuncia que el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación constituyen objetivos que puede invocar el legislador para delimitar las libertades económicas".

105. En ese orden de ideas, cualquier restricción de las libertades de mercado, debe: "(i) adoptarse mediante una disposición de rango legal; (ii) respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada, (iii) estar adecuadamente justificada; (iv) obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución, y (v) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad".

106. Para efectos de determinar la razonabilidad y proporcionalidad de una medida que limita las libertades económicas, la Corte ha indicado los siguientes criterios "[e]n primer lugar, la Corte ha expresado que el Legislador debe tener en cuenta el tipo de actividad que desarrollan las empresas a las que va dirigida la regulación, su estructura organizativa, el mercado en el que se insertan, el tipo de financiamiento al que apelan, el servicio que prestan o en bien que producen o distribuyen, etc. En segundo lugar, la Corte suele apelar al juicio de proporcionalidad, mediante el cual se examina la finalidad de la medida, la idoneidad del medio elegido y su proporcionalidad en estricto sentido."

() La actividad aseguradora. El sistema de aseguramiento obligatorio de daños corporales causados a personas en accidentes de tránsito y los seguros de daños. Reiteración de jurisprudencia

107. La actividad aseguradora se rige por el artículo 335 superior conforme al cual es de interés público y sólo puede ser ejercida previa autorización del Estado, conforme a la ley. Este la regula, por conducto del Gobierno, con sujeción a las reglas generales que establece la ley, sin perjuicio de la competencia que la Constitución le confiere a la ley. El contrato de

seguros se encuentra en el Título V del Libro IV del Código de Comercio. A su vez, el contrato de seguros, que es de naturaleza privada, depende de la voluntad de las partes que en él intervienen, es bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva. Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia lo ha definido como aquel en virtud del cual "una persona -el asegurador- se obliga a cambio de una prestación pecuniaria cierta que se denomina 'prima', dentro de los límites pactados y ante la ocurrencia de un acontecimiento incierto cuyo riesgo ha sido objeto de cobertura, (denominada siniestro) a indemnizar al 'asegurado' los daños sufridos o, dado el caso, a satisfacer un capital o una renta."

108. Igualmente, esta Corte ha precisado que los elementos esenciales del contrato de seguro son "el interés asegurable, el riesgo asegurable, la prima o precio del seguro y la obligación condicional del asegurador. Su importancia radica en que, si falta alguno de ellos, el contrato no produce efecto alguno." Así, (i) el interés asegurable es el objeto del contrato de seguro y equivale a "la relación económica, amenazada en su integridad por uno o varios riesgos, en que una persona se halla consigo misma o con otra persona, o con otras cosas o derechos tomados en sentido general o particular"; (ii) el riesgo asegurable, según el artículo 1054 del Código de Comercio, es el suceso incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o del beneficiario y cuya materialización da origen a la obligación del asegurador; (iii) la prima es el precio del contrato de seguro "comprende la suma por la cual el asegurador acepta el traslado de los riesgos para asumirlos e indemnizarlos en caso dado" y (iv) la obligación condicional, es la asunción del riesgo por parte del asegurador y que fue contratado por el tomador, el cual se encuentra sujeto a la condición de ocurrencia del siniestro, a fin de permitirle al asegurado o al beneficiario el reconocimiento de una indemnización en los seguros de daños o el pago de una suma asegurada, en los seguros de personas.

109. En los contratos de seguros intervienen dos grupos de personas "a) las partes contratantes, que son las obligadas por el contrato y b) ciertas personas interesadas en sus efectos económicos. Son partes contratantes: el asegurador, o sea la persona jurídica que asume los riesgos debidamente autorizada para ello con arreglo a las leyes y reglamentos y el tomador, esto es la persona [natural o jurídica] que, obrando por cuenta propia o ajena, traslada los riesgos (C. Co., art. 1037). Incluso, en los contratos por cuenta ajena, es factible que el beneficiario en los seguros de daños no sea el asegurado, tal y como ocurre en los contratos de leasing o las pólizas de cumplimiento estatal que se celebran entre el Estado y

los contratistas para respaldar la ejecución de contratos con entidades particulares o estatales, entre otros. Igualmente, “el asegurado, como titular del interés asegurable o asegurado, lo que supone que, en los seguros de daños, es la persona cuyo patrimonio puede resultar afectado, directa o indirectamente, con la ocurrencia de un riesgo (C. Co., art. 1083) y en los seguros de personas, aquel cuya vida o integridad corporal se ampara con el contrato de seguro; y, el beneficiario, o sea la persona que tiene derecho a recibir la prestación asegurada, quien puede o no identificarse con el tomador o el asegurado, o ser designado en la póliza o por la ley (C. Co., art. 1142).” (Negrilla dentro del texto)

110. Sin embargo, aun cuando “la actividad de los seguros forma parte del derecho privado y del comercial, ofrece aspectos que no corresponden exactamente a los principios que caracterizan estos ordenamientos. Uno de ellos, (…) se refiere a la intensidad de la regulación legal de la contratación propia de los seguros, que por tratarse de una actividad calificada por el constituyente como de interés público, habilita al legislador para regular en mayor grado los requisitos y procedimientos a que deben ceñirse los contratantes, sin que ello signifique que se eliminen de un todo principio inherente a la contratación privada.” Este régimen de interés público a su vez debe ser compatible con la autonomía privada pues, “no puede anular la iniciativa de las entidades encargadas de tales actividades y naturalmente en contrapartida ha de reconocerse a éstas una discrecionalidad en el recto sentido de la expresión, es decir, sin que los actos de tales entidades puedan responder a la simple arbitrariedad. Lo anterior significa que la actividad transaccional en materia de seguros, por ser de interés público se restringe al estar de por medio valores y principios constitucionales, como la protección de derechos fundamentales o consideraciones de interés general.”

111. En conclusión, el contrato de seguro hace parte de la actividad aseguradora y por tanto su regulación corresponde al amplio margen de configuración del Legislador. En este sentido, de conformidad con lo previsto en el Código de Comercio, es un contrato de naturaleza privada, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva, para amparar daños físicos o daños materiales; cuyos elementos esenciales son el interés asegurable, el riesgo asegurable, la prima o precio del seguro y la obligación condicional del asegurador. En este tipo de contratos intervienen dos grupos de personas a) las partes contratantes, que son las obligadas por el contrato (asegurador y tomador) y b) las personas interesadas en sus efectos económicos (asegurado y beneficiario).

El sistema de seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito – SOAT

112. Corolario de lo expuesto, es importante destacar que el Estado debe garantizar la prestación eficiente de los servicios de salud, mediante el Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, regulado en la Ley 100 de 1993. Para el caso de los accidentes de tránsito y los impactos que estos generan en la salud de las personas, el SGSSS prevé la existencia del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT. Así, "[e]l SOAT es un seguro con determinadas especificidades, la más notoria de las cuales es probablemente su carácter 'obligatorio'. La obligatoriedad de este seguro reside, por un lado, en que '[p]ara poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente' (L 769 de 2002 art 42). Sin embargo, eso no es todo, pues la índole obligatoria de estos seguros estriba, por otro lado, en que todas las entidades aseguradoras, cuando cumplan determinadas condiciones previstas en el ordenamiento, se encuentran obligadas a otorgarlos (EOSF, arts. 192.1 'Obligatoriedad' y 196)."

113. Las normas aplicables al SOAT se encuentran previstas en el capítulo IV, del Título VI del Decreto Ley 663 de 1993 y en el Título II del Decreto 056 de 2015, los cuales se ocupan de los seguros de daños corporales causados a personas en accidentes de tránsito. Además, aquello que no se encuentre regulado en la citada normatividad deberá suplirse con lo previsto en las disposiciones sobre el contrato de seguro terrestre del Código de Comercio, según remisión expresa del artículo 192.4 del Decreto Ley 663 de 1993.

114. Esta Corte mediante Sentencia C-321 de 2022 precisó que la obligación de comprar y renovar periódicamente el SOAT, así como la de realizar la revisión técnico-mecánica en los plazos previstos en la ley, corresponden al propietario del vehículo al tratarse de una obligación propter rem. Es decir, aquella originada por el hecho de ser propietario de un bien, por la existencia de la titularidad del derecho real, y "encuentra pleno sustento en el concepto de la función social de la propiedad", a fin de garantizar el bien común en el ejercicio de una actividad peligrosa como lo es la conducción de un automotor. En este sentido, es el propietario de un vehículo, en principio, el principal encargado de adquirir una póliza a fin de asegurar los riesgos a los que se somete a terceros por conducir un vehículo, pues de no hacerlo se "expone no sólo a sí mismo, sino también a los transeúntes y al público en general por donde transita", además "la víctima carecería de una garantía real y

efectiva de que el daño será resarcido”.

115. En este sentido, la Sentencia C-395 de 2022 al analizar la caracterización general del SOAT y sus elementos, precisó que el propietario del vehículo es el tomador de este seguro y las personas aseguradas son las víctimas de los accidentes de tránsito. En ese orden, el SOAT hace parte de la actividad aseguradora pese a que su naturaleza jurídica es la de un contrato de seguro, tiene una particularidad y es su carácter obligatorio, pues para que los vehículos automotores puedan transitar en el territorio nacional, deben estar amparados con un seguro obligatorio vigente, a fin de cubrir, entre otros riesgos, los daños físicos que se puedan ocasionar a las víctimas de un accidente de tránsito (personas aseguradas), los gastos que se deban sufragar por su atención médica y la incapacidad permanente surgida de los mismos. Esta obligación corresponde exclusivamente al propietario del vehículo, por lo que es la persona llamada a asegurar los riesgos que pueda generar a terceros, por ejercer una actividad peligrosa, como conducir un vehículo automotor.

El seguro de daños

117. Sobre el seguro de daños, la Corte Suprema de Justicia ha precisado que en este “rige con vigor el principio indemnizatorio. Sin embargo, la relación jurídico patrimonial que puede verse menoscaba no se supedita a la propiedad de un objeto, dado que puede referirse a vínculos de diversa naturaleza (…) puede hallarse radicada en bienes corporales e incorporales, presentes y futuros, determinados o indeterminados y aun en inmateriales como la esperanza cierta o siquiera probable, pero fundada, de una garantía.” (Negrilla fuera del texto)

118. El seguro de daños, contrario al SOAT, es un contrato voluntario, no es obligatorio y su contratación depende de la autonomía de la voluntad de las partes. Este tipo de seguros se rigen por el principio indemnizatorio, según el cual, se compensan o reparan los daños que afecten un bien que puede ser de naturaleza corporal (material) o incorporal, pero en todo caso jamás inexistente.

() Alcance del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023

119. La norma objeto de cuestionamiento en el presente asunto adiciona un parágrafo al artículo 53 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, con el fin de ordenar a los CDA tomar

un seguro obligatorio individual de responsabilidad que ampare los daños materiales causados a terceros y sin cargo para el usuario, por la vigencia de los certificados de revisión técnico-mecánica.

120. La Sala considera importante precisar que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 769 de 2002, los CDA son entes -estatales o privados- destinados al examen técnico mecánico de vehículos automotores y a la revisión del control ecológico, conforme a las normas ambientales. En este sentido, el artículo 53 de la misma ley dispone que la revisión técnico-mecánica se realizará en centros "que posean las condiciones que determinen los reglamentos emitidos por el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo de sus competencias. El Ministerio de Transporte habilitará dichos centros, según la reglamentación que para tal efecto expida." De manera que, en palabras de esta Corporación, "los centros de diagnóstico ya sean estatales o particulares, son habilitados y regulados por el Ministerio de Transporte."

121. Ahora, escudriñando en los antecedentes legislativos de la norma en comento, la Corte constata que mediante el Proyecto de Ley Número 221- Cámara de Representantes y 377 de 2022 – Senado de la República, "por medio del cual se ajusta la Ley 769 de 2002 y se dictan disposiciones tendientes a garantizar el buen funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística (CEA)" en su discusión en la plenaria de la Cámara de Representantes, para incentivar el cumplimiento de la obligación de la revisión técnico mecánica y de gases contaminantes, se adicionó al texto aprobado en el primer debate el artículo 8.

"ARTÍCULO 8. Adiciónese un párrafo al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así: Las compañías aseguradoras podrán incentivar a los propietarios de vehículos de enseñanza automovilística y demás servicios, mediante bonos o puntos, para que den cumplimiento con la obligación de la revisión técnico-mecánica y de emisión de gases contaminantes."

122. Con base en lo anterior, en el informe de ponencia para el primer debate del Proyecto de Ley 377 de 2022 en la Comisión Sexta del Senado de la República, se incluyó un nuevo artículo para los CDA que ampare los daños causados a terceros por errores y omisiones de esos centros.

"ARTÍCULO 7. Adicionar un parágrafo 2 al artículo 53 de la Ley 769 de 2002, "por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones", el cual

quedará así:

PARÁGRAFO 2. Los centros de diagnóstico 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 causados a terceros, como consecuencia de errores u omisiones, 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 tienen la obligación de garantizar que en cada uno de sus establecimientos se ofrezcan los seguros obligatorios previstos en esta ley.

Las compañías aseguradoras podrán incentivar a los propietarios de los vehículos de enseñanza automovilística y demás servicios, mediante bonos o puntos para que den cumplimiento con la obligación de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes." (Negrilla fuera del texto)

123. Para justificar la adición de este artículo en el pliego de modificaciones en el informe de ponencia para primer debate, la senadora ponente Ana María Castañeda Gómez adujo, entre otras razones, que:

"Este seguro se sustenta en las siguientes razones:

* Para junio de 2022, el parque automotor en Colombia es de 17.556.339, de los cuales (i) 10.544.841 son motos; (ii) 6.822.576 son automóviles, camionetas, camiones, buses; (iii) 188.922 son maquinaria, remolques y semirremolques. De acuerdo con información de FASECOLDA (2019), los vehículos asegurados en Colombia en todo riesgo (daños, hurto, responsabilidad civil y otros), corresponden a 1.605.790 del segmento de autos livianos y 240.781 motos. La antigüedad de vehículos en Colombia en promedio es de 17 años para automóviles y 11 años para motos.

 De los vehículos livianos: el 50% tiene más de 10 años de antigüedad, el 36% tiene más de 20 años. De las motos: el 64% tiene más de 5 años de antigüedad, el 30% tiene más de 10 años. (…)

 De acuerdo con la información estadística del seguro voluntario de automóviles (2017, 2018 y 2019), remitida por FASECOLDA el 11 de junio de 2021, en respuesta a la Comisión Sexta del Senado de la República, analizada en correlación con la información del Anuario Nacional de Siniestralidad Vial (2019 y 2021) y la información del RUNT (primer semestre 2022), se deduce: (i) solo el 23% del parque automotor de livianos y otros vehículos está asegurado con alguna cobertura de seguros (1.605.790 de 6.822.576); (ii) solo el 2% del parque automotor de motos está asegurado con alguna cobertura de seguros (240.781 de 10.544.841); (iii) el 27% de los siniestros viales los provocó una moto, que de acuerdo con los datos normalmente no tiene seguro, mientras el 48% de estos siniestros fue provocado por un vehículo liviano cuyo parque está asegurado tan solo un 23%.

 La adquisición de seguros por parte de los propietarios del parque automotor es muy baja, debido al alto costo de los seguros y a la antigüedad de los vehículos, es difícil acceder a un seguro para vehículos y en especial para las motos, lo que genera un déficit de protección que perjudica a las víctimas y puede ser cubierto actualmente con cargo al costo de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes sin cargos adicionales para los usuarios.

 En conclusión, se observa una muy baja asegurabilidad, afectando a terceros quienes difícilmente pueden recuperar el valor del daño y a su vez generan trancones en la vía porque al no estar amparados presentan dificultades para la gestión el accidente, afectando la movilidad de todos.

 El seguro obligatorio previsto en ese artículo debe ser asumido por los CDA mediante pólizas individuales por cada vehículo, pues si se permitiera una póliza grupal sería inane la medida frente al déficit de protección de las víctimas.”

124. Posteriormente, en el primer debate en el Senado la referida senadora ponente manifestó que dentro de los artículos que proponía para discusión era “el artículo nuevo numerado como artículo 7, que hablamos de la obligación para los CDA de incluir dentro de la revisión técnico mecánica un seguro de daños contra terceros; este seguro o esta

propuesta no es novedosa, ya que esto existe en nuestro país para los vehículos de servicio público y esto lo podemos corroborar en el Código de Comercio y también en el Decreto 1079 de 2015 (…). El parque automotor en el país es de 15 millones de vehículos que deben tener un seguro contra todo riesgo; hoy no lo tienen. Un seguro contra todo riesgo es costosísimo y muy pocos propietarios de vehículos pueden acceder a él. Hoy del parque automotor de Colombia solo 2.100.000 vehículos tienen ese seguro contra todo riesgo, por lo tanto tenemos alrededor de 14, 15 millones de vehículos que no están asegurados contra daños a terceros (…) ¿Qué estamos diciendo con este artículo?, aquí hace varios años este seguro bajo resolución del Ministerio debía tomarse, este seguro se suspende hace varios años porque no había un software ni tecnología para poder dotar a los CDA, donde se tomaría este seguro, y poderlos poner en la cancha; hoy sí tenemos y contamos con esa tecnología y en esa canasta donde se formula la tarifa de la revisión técnico mecánica, ahí está concebido ese seguro. ¿Qué le estamos diciendo a los CDA? Al momento de ustedes emitir la revisión técnico-mecánica, tienen por obligación darle a ese usuario, a ese propietario, a ese vehículo, un seguro contra terceros que dentro de la misma tarifa esté incluido, que no va a aumentar el costo de la revisión y que por supuesto, lo que buscamos primero, es evitar la evasión y que eso también sea un incentivo, porque hoy la evasión de la técnico-mecánica en el país es del 56%.”

125. La misma senadora en su intervención indicó que “a través de la revisión técnico mecánica las motocicletas tendrían una cobertura para daños a terceros, que aproximadamente va a ser de siete salarios mínimos; esto está dentro de la canasta de valor del servicio, entonces les decimos: señores CDA, ustedes van a darle a todos los vehículos que se hacen su revisión técnico mecánica, un seguro que va a cubrir daños a terceros en vehículos hasta 15 salarios mínimos y en motocicletas hasta 7 salarios mínimos. Eso es lo que nosotros, a través de este artículo 7 del proyecto buscamos, un seguro para que quede cubierto el parque automotor que ruede por el país y que dejemos o ayudemos, vamos a contribuir a que el problema del accidente baje, porque hoy a un taxista lo estrella una moto, donde la moto tiene la culpa por el accidente, no tiene como responderle a ese daño de la lata, que si hacemos el recuento de esos daños, promedio no pasan de 4 millones de pesos (…) hoy le quitamos también un problema a todos estos vehículos que pueden tener un accidente con una motocicleta, y que tengan un respaldo para poder sacar adelante ese daño (…) este sería su tercer debate, llevamos también mesas de trabajo, de concertación con los diferentes gremios interesados también en el proyecto de ley, con los motociclistas

que son los más interesados en tener un seguro que cubra estos daños, con la situación que existe hoy en el país con lo que está pasando con el SOAT (…).”

126. En el segundo debate, ante la plenaria del Senado, el Senador Alejandro Alberto Vega Pérez manifestó “tengo una duda Presidente y querida Senadora Ana María Castañeda sobre el artículo sexto que habla sobre el deber que tienen los CDA de adquirir una póliza de seguro frente a los vehículos a los que se les expida esta certificación técnico-mecánica. Se dice en la ley que no va a aumentar el costo ni se le va a trasladar el costo a los usuarios, pero parecería extraño que una obligación que implícitamente implica un costo lo deban asumir, entonces, los CDA que va a ser una póliza de 7 a 14 millones de pesos, frente, sean vehículos, motocicletas o automóviles, con esto estaríamos generándole un sobrecosto a la actividad que representan o ejercen los CDA y que le estamos impidiendo que se les traslade a los propietarios de los vehículos. Creo que en este caso Senadora Ana María este proyecto traería muchos problemas este artículo sexto, por eso presento proposición de eliminación.” Sin embargo, el Presidente de la Corporación, Senador Roy Barreras Montealegre informó que la mencionada proposición no estaba avalada.

127. El texto conciliado del proyecto de ley fue el propuesto y aprobado por la plenaria del Senado de la República en su integridad, razón por la cual el artículo objeto de análisis no fue modificado.

129. No obstante, es importante destacar que en un primer momento la norma amparaba: (i) cualquier tipo de daño generado a terceros, pero que en todo caso fuera (ii) producto de la actividad desarrollada por los CDA en el trámite de revisión técnico mecánica, razón por la cual en su primera formulación la norma contemplaba “un seguro obligatorio individual de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular que ampare los daños causados a terceros, como consecuencia de errores u omisiones (…).”

130. De esto también da cuenta la justificación en el pliego de modificaciones del informe de ponencia para primer debate del artículo adicionado, pues el mismo señala que esta medida no es novedosa en tanto consagra algunos riesgos que ya están amparados en la tarifa como se previó en la Resolución No. 3318 de 2015 del Ministerio del Transporte y que este tipo de seguros existen para vehículos de servicio público. Ambas disposiciones hacen referencia a seguros que amparan riesgos generados por el desarrollo de la actividad, en el primer caso

de los CDA y en el segundo caso de la actividad de transporte.

131. No obstante, con las modificaciones aprobadas para el primer debate en el Senado, la discusión posterior se concentró en la necesidad de crear un seguro obligatorio contra todo riesgo que ampare los daños materiales causados a terceros, en el que pueda quedar cubierto el parque automotor del país, debido a los altos índices de accidentalidad y el déficit actual de aseguramiento, sobre todo generados por motocicletas, y que garantice que el asegurador cubra esos daños materiales y así, proteger el patrimonio de los usuarios que cumplan con el deber de la revisión técnico mecánica. En consecuencia, este seguro contra todo riesgo se crea como una obligación en cabeza de los CDA, por cada certificado de revisión técnico-mecánica que expida, para cada uno de los vehículos particulares que inspeccione, sin generar ningún cargo al usuario del servicio, para amparar cualquier daño material que se cause a terceros, independientemente que este sea el resultado de la actividad de diagnóstico y certificación que realice el CDA.

132. Por ello, surge el interrogante de si el Estado puede imponer a los CDA el deber de tomar un seguro obligatorio individual de responsabilidad civil para vehículos de servicio particular, sin cargo o sobrecosto para el usuario, por la vigencia de cada certificado emitido, que ampare los daños materiales causados a terceros por cualquier causa, sin relación alguna con la actividad económica profesional que ofrece y cumple el Centro de Diagnóstico Automotor.

(iv) Juicio de proporcionalidad. Reiteración de jurisprudencia

133. El juicio de proporcionalidad es una herramienta analítica para el examen de la justificación de actividades estatales o de particulares que significan una restricción o limitación de los derechos fundamentales de las personas u otros principios constitucionales. Esta Corte lo ha derivado del principio de proporcionalidad como “máxima de interpretación que evita el desequilibrio, la desmesura o el exceso en el ejercicio del poder público”. Este juicio “permite evaluar si los fines que persigue el legislador, siempre que estén amparados por la Constitución Política, obtendrán un nivel de satisfacción lo suficientemente amplio, a cambio de la relativa restricción que sufrirán otros principios constitucionales.” y, por lo tanto, cumple dos funciones: la primera, definir los estándares que guían la configuración normativa del Legislador y la segunda, disponer los criterios para que esta Corporación

juzgue la validez constitucional de las medidas que imponen restricciones a normas constitucionales que admiten ponderación.

134. La metodología reconoce que este no puede ser aplicado con la misma intensidad en todos los casos so pena de que “las competencias de los diferentes órganos del Estado, así como las posibilidades de actuación de los particulares en ejercicio de la libre iniciativa privada [se vean] anuladas o afectadas gravemente”. Así, el ejercicio de proporcionalidad requiere establecer la intensidad del juicio, de acuerdo con tres niveles descritos por la jurisprudencia constitucional: leve, intermedio o estricto.

135. Según la jurisprudencia, en general, en el control de constitucionalidad se aplica un test leve de proporcionalidad al examinar una medida legislativa. La intensidad leve como punto de partida tiene como fundamento el principio democrático y en la presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas. Por tanto, “[e]l test leve se orienta a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita, cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, idóneo para alcanzar el fin propuesto. [L]a Corte ha aplicado un test leve de proporcionalidad en casos que versan exclusivamente sobre materias 1) económicas.”.

() Resolución del caso planteado

136. Como ha sido desarrollado con anterioridad, los derechos a la libertad económica e iniciativa privada y la libertad de empresa no son absolutos y se ejercen dentro del límite del bien común, por lo que el legislador puede limitarla con el fin de corregir las fallas del mercado, asegurar el deber de contribuir a las cargas del Estado, proteger escenarios de equidad y justicia y privilegiar el interés general, siempre y cuando respete el contenido mínimo del núcleo esencial que lo integra. Según el artículo 333 constitucional, la libertad económica puede ser limitada en su alcance cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. De modo que para verificar la adecuación constitucional de una limitación del derecho a una libertad económica la Corte debe constatar que esta (i) se haya adoptado mediante una disposición de rango legal; (ii) que respete el núcleo esencial de la libertad involucrada, (iii) que esté adecuadamente justificada; (iv) que obedezca al

principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución; y, (v) que responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

137. Al respecto, la Corte constata que el artículo 6 acusado fue adoptado en una disposición con rango legal, esto es, la Ley 2283 de 2023. No obstante, la norma tiene el potencial de afectar el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa en el marco de la libertad económica e iniciativa privada por cuanto interfiere desproporcionadamente en los asuntos internos y en el desarrollo económico que los CDA desarrollan al obligarlos a tomar y pagar un seguro para amparar cualquier riesgo de responsabilidad extracontractual ajeno a su actividad o al servicio prestado, sin que les sea posible recuperar dicha erogación, pues la misma norma lo impide. Esta intervención en el patrimonio de la organización en beneficio de un tercero supone una tensión entre el interés general que representa la disposición – al fomentar la asegurabilidad del parque automotor de los particulares – y una libertad económica. A su turno, tampoco se constató prima facie una justificación razonable de la medida, ni que la restricción en mención respondiera a un desarrollo del principio de solidaridad, pues en vez de establecer una obligación conjunta en cabeza del Estado y de los CDA, impuso dicha carga en estos últimos. A modo de ilustración, para el 2023 estos serían los sobrecostos:

138. Con el fin de determinar la razonabilidad y alcance de dicha afectación, la Corte procederá a aplicar un juicio de proporcionalidad. La jurisprudencia de esta Corporación ha recurrido a este tipo de juicios en “aquellas materias en las que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración, pero cuyas medidas pueden entrar en tensión con otros bienes constitucionalmente relevantes”.

139. En tanto y en cuanto el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 hace referencia a la actividad aseguradora y a la actividad de tránsito terrestre, en las cuales el Legislador goza de un amplio margen de configuración, es menester aplicar el test en su intensidad leve. Esta Corporación, en oportunidades anteriores, ha aplicado la mencionada intensidad leve cuando el control de constitucionalidad pretende examinar una medida que recae sobre asuntos económicos, tributarios o de política internacional, entre otros. A su turno, esta Corte ha constatado que la confrontación de una medida con la libertad económica e iniciativa privada exige un nivel de intensidad leve, pues se trata de una disposición que restringe la actividad económica o que, en razón a la amplia potestad de configuración legislativa, se presume

constitucional. Así las cosas, dado que en la presente materia no existe duda acerca del estándar de control aplicable, no es posible aumentar el escrutinio constitucional a un estándar superior. Para este efecto, la Sala deberá constatar: (a) que el fin sea legítimo y no esté constitucionalmente prohibido y (b) que el medio sea adecuado o idóneo para alcanzar el fin buscado.

(a) La finalidad de la medida

140. Acorde con la norma acusada, -artículo 6 de la Ley 2283 de 2023- los CDA son partícipes de la responsabilidad civil extracontractual que se genera cuando está involucrado un vehículo en el que se ha practicado una revisión técnico-mecánica. De manera que, la norma presume que todo evento generador de responsabilidad civil extracontractual tiene por causa directa y suficiente, que la revisión técnico-mecánica fue defectuosa. De ello, da cuenta la exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 221- Cámara de Representantes y 377 de 2022 – Senado de la República. En ella, los ponentes precisaron que "[t]eniendo en cuenta que la Ley 2251 de 2022 estableció que en los accidentes de tránsito en que sólo se generen daños materiales deben retirarse inmediatamente los vehículos colisionados sin intervención de la autoridad de tránsito, para amparar a los afectados por daños materiales causados por los vehículos obligados a realizar la revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, se establece como obligatorio el seguro de responsabilidad civil extracontractual que ampare daños materiales causados a terceros, a cargo de los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) que no tendría costo alguno para la ciudadanía."

141. Al aplicar el escrutinio leve, la Sala encuentra que el fin perseguido por la norma acusada, de acuerdo con los antecedentes legislativos, es (i) superar el déficit de asegurabilidad del parque automotor respecto de los daños materiales que se causen a terceros con ocasión del alto índice de accidentalidad en el país puesto que "[l]a adquisición de seguros por parte de los propietarios del parque automotor es muy baja, debido al alto costo de los seguros y a la antigüedad de los vehículos, es difícil acceder a un seguro para vehículos y en especial para las motos, lo que genera un déficit de protección que perjudica a las víctimas y puede ser cubierto actualmente con cargo al costo de la revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes sin cargos adicionales para los usuarios. // En conclusión, se observa una muy baja asegurabilidad, afectando a terceros quienes difícilmente pueden recuperar el valor del daño y a su vez generan trancones en la vía

porque al no estar amparados presentan dificultades para la gestión el accidente, afectando la movilidad de todos"; (ii) contribuir a la movilidad en caso de una colisión en la que solo se generen daños materiales, para retirar los vehículos de forma inmediata de la vía sin la necesidad de intervención de una autoridad de tránsito e (iii) incentivar a los propietarios de vehículos y conductores a cumplir con su obligación de realizar la revisión técnico mecánica.

La finalidad de la medida es legítima

142. La Sala reconoce que la norma cuestionada además de tener una relación con la actividad aseguradora, también hace parte de las reglas de tránsito, por lo que tiene implicaciones constitucionales. Esto, en razón a que este tipo de normas son de orden nacional (artículo 150.25 de la Constitución Política.), razón por la cual "la rama legislativa tiene la facultad especial de introducir "algunas precisiones necesarias a la política general, inclusive mediante ciertas reglas detalladas, con determinados límites," como por ejemplo, la de establecer medidas tendientes a promover la seguridad vial en el país y reducir la evasión de una obligación de tránsito, como lo es la revisión técnico-mecánica.

143. La "importancia y el carácter riesgoso del tránsito terrestre justifican que esta actividad sea regulada 'de manera intensa por el Legislador', señalando 'reglas y requisitos destinados a proteger la integridad de las personas y los bienes'." Fines tan esenciales al Estado como la prosperidad general y la convivencia pacífica (art. 2 de la C.P.), los cuales serían irrealizables si no se impusieran normas de conducta claras y precisas para el ejercicio de una actividad riesgosa como lo es conducir un vehículo automotor. Así, buscar fomentar la realización de la revisión técnico-mecánica con la cual se busca certificar las condiciones de seguridad y funcionamiento del parque automotor, así como amparar los daños materiales causados a terceros, son objetivos centrales para el adecuado desarrollo de "una actividad que es trascendental en las sociedades contemporáneas [como lo es el tránsito automotor] pues juega un papel muy importante en el desarrollo social y económico y en la realización de los derechos fundamentales". Por estas razones, a juicio de esta Corte el fin buscado por la disposición es legítimo y además, constituye un fin deseable, esto es, que hay buenas razones para perseguirlo y, por tanto, alcanzarse.

La medida no es del todo adecuada para alcanzar las finalidades en mención por ser contraria a la Constitución

144. En principio, la medida adoptada es adecuada para alcanzar la finalidad de la norma, pues la norma impone una obligación legal en cabeza de los CDA de adquirir un seguro de responsabilidad civil extracontractual que ampare daños materiales causados a terceros, sin cargo o sobrecosto para el usuario que realice la revisión técnico-mecánica. Esta obligación, ciertamente, permite aminorar el déficit de asegurabilidad del parque automotor, pues garantiza adecuadamente que por medio de la póliza de seguro que toma el CDA, y sin costo para el usuario, un número mayor de vehículos estén asegurados, aumentando con ello la protección para las víctimas de accidentes viales. Además, protege los bienes materiales de los actores que interactúan en la vía, pues si bien ya hay una obligación en cabeza de los conductores de retirar los vehículos una vez colisionados en accidentes de tránsito que generen solo daños materiales (artículo 16 de la Ley 2251 de 2022), esto no quiere decir que la medida en cuestión no sea adecuada, que no conduzca al fin propuesto o que posiblemente carezca de idoneidad porque tal vez existen otras medidas más eficientes con la virtualidad de afectar su constitucionalidad. Por último, también incentiva a los ciudadanos a realizar la revisión técnico-mecánica, en tanto al hacerlo, el vehículo de su propiedad queda asegurado contra terceros, lo que a su vez garantiza el adecuado funcionamiento de los vehículos que transitan por las vías del país y aumenta la relación costo-beneficio de dicho requisito legal.

145. No obstante, el medio empleado, así sea adecuado para alcanzar una finalidad legítima es incompatible con la Constitución porque vulnera el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa. Esta Sala advierte que la medida es contraria a la Constitución, porque le impone una carga demasiado onerosa a un particular –en este caso los CDA– y con ello afecta el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa al interferir en los asuntos internos de la empresa y obligarlo a pagar con sus propios recursos un seguro que no es inherente a su actividad, ni deriva de un desarrollo de la solidaridad con lo que, a su vez, restringe su derecho a recibir un beneficio económico razonable. Así, la medida contemplada en la Ley 2283 de 2023 viola el núcleo esencial de la libertad de empresa, en tanto y cuanto afecta directamente la actividad económica y profesional de los CDA, al obligarlos a constituir una póliza de seguro destinada a amparar cualquier riesgo de responsabilidad extracontractual, incluyendo aquellos que son ajenos al servicio que prestan a la comunidad por cuenta de sus utilidades. Como se explicará a continuación, dicha afectación se materializa en una intromisión en la libertad de organización y en la determinación de los asuntos internos de la empresa, así como en la libertad contractual, por cuanto los constriñe

a contratar y sufragar una póliza que le es ajena al giro ordinario de sus negocios, sin que les sea posible recuperar dicha erogación, aspectos que como lo ha decantado la jurisprudencia constitucional, hacen parte del núcleo esencial de la libertad de empresa.

146. La Sala encuentra que la medida en cuestión afecta, particularmente, el derecho que tienen los CDA de organizarse libremente en sus asuntos internos, en cuyo ejercicio no debe entrometerse el Estado, así como el derecho a recibir un beneficio económico razonable. Ello es así, pues le impone una carga considerablemente onerosa que debe ser solventada con sus propios recursos y que responde a situaciones que son totalmente ajenas a su actividad. Al respecto, el trámite legislativo no dio cuenta de que el legislador hubiese sopesado los impactos patrimoniales que la norma tendría sobre la capacidad contributiva de los CDA, en concreto, al obligarlos a incurrir en un gasto en beneficio de un tercero y a la vez prohibirles la recuperación de dicho costo. Ni tampoco tuvo en cuenta que la propiedad de un vehículo automotor es un indicador relevante de capacidad económica de quien desarrolla la actividad peligrosa de conducir.

147. Asimismo, conforme a los antecedentes legislativos del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, a pesar de que el legislador advirtió una verdadera preocupación por reducir la baja asegurabilidad del parque automotor, a fin de no perjudicar a los afectados materialmente con un accidentes de tránsito, “quienes difícilmente pueden recuperar el valor del daño y a su vez generan trancones en la vía porque al no estar amparados presentan dificultades para la gestión del accidente, afectando la movilidad de todos,” durante el trámite legislativo no se discutió ninguna razón que permitiera vislumbrar la justificación de una restricción económica que compromete el derecho de los CDA a recibir un beneficio económico razonable, como lo es, el no obtener ninguna utilidad o valor de retorno por el seguro que debe de tomar el CDA por cuenta propia. Ni se tuvo en consideración que el artículo 16 de la Ley 2251 de 2022, atribuye la responsabilidad a los conductores de los vehículos colisionados de retirarlos de la vía ante accidentes de tránsito que solo generen daños materiales, aun cuando los vehículos no estén asegurados. En su lugar, las discusiones en el Legislativo se concentraron en señalar que está última obligación quedaba radicada en cabeza de las aseguradoras. También se indicó que la norma no era novedosa en tanto “algunos de los riesgos amparados ya están previstos en la tarifa (Resolución Ministerio de Transporte No. 3318 de 14 de septiembre de 2015),” tales riesgos, los cuales reproduce la Resolución No. 20203040011325 de 2020, difieren de los que cubre el seguro obligatorio previsto en el

artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, tal y como se ilustra a continuación.

Resolución No. 3318 de 2015 (derogada por la Resolución 4304 de 2015)

Resolución No. 20203040011325 de 2020

Ley 2283 de 2023

ARTÍCULO 8. De las condiciones y características de seguridad de los servicios.

i) Póliza que ampare:

*Responsabilidad civil profesional: que ampare la responsabilidad civil resultante de la prestación deficiente de los servicios por parte del Centro de Diagnóstico Automotor, por un monto de mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (1.000 SMMLV) con vigencia de un (1) año, de conformidad con las características determinadas en el artículo 2.2.7.8.6 del Decreto 1595 de 2015.

*Responsabilidad civil extracontractual: para efectos de ampliar los amparos a los riesgos que se generan por la actividad de los Centros de Diagnóstico Automotor y sin perjuicio de la póliza de responsabilidad civil profesional, el Centro de Diagnóstico Automotor deberá constituir una póliza de Responsabilidad civil extracontractual, por la vigencia de cada uno de los certificados emitidos, que ampare los perjuicios y pérdidas causados a terceros como consecuencia de errores u omisiones. Esta se tomará a nombre de los eventuales perjudicados bajo la modalidad de póliza colectiva y certificado individual como mínimo (…).

ARTÍCULO 9. Requisitos y condiciones para el Registro.

Para que un Centro de Diagnóstico Automotor obtenga a través del sistema del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) el registro para su funcionamiento deberá cumplir con los siguientes requisitos:

(…)

f) Contar con póliza que ampare la responsabilidad civil profesional: Que ampare la responsabilidad civil profesional resultante de la prestación deficiente de los servicios por

parte del Centro de Diagnóstico Automotor, por un monto de mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (1.000 SMMLV) con vigencia de un (1) año, de conformidad con las características determinadas en el artículo 2.2.1.7.8.62.2.1.7.8.6 del Decreto número 1595 de 2015 o aquella norma que la modifique, adicione o sustituya.

ARTÍCULO 6. Adiciónese un parágrafo 22 al artículo 53 de la Ley 769 de 2002, "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones"", el cual quedará así:

Los Centros de Diagnóstico 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.

(…).

148. De conformidad con lo anteriormente expuesto, la Corte advierte que la Resolución No. 3318 de 2015 (derogada por la Resolución 4304 de 2015) ordenaba a los CDA constituir una póliza que amparaba: (i) la responsabilidad civil profesional resultante de la prestación deficiente del servicio por parte del centro y (ii) la responsabilidad civil extracontractual por los perjuicios y pérdidas causados a terceros, como consecuencia de errores u omisiones en los que incurriera el CDA; ambos riesgos generados por la actividad de los CDA. En el mismo sentido, la Resolución No. 20203040011325 de 2020 revive la obligación en los CDA de adquirir la póliza de responsabilidad civil profesional, prevista en la Resolución de 2015. Sin embargo, estos seguros obligatorios difieren del dispuesto en el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, como quiera que los riesgos que pretende amparar este último aluden a daños materiales que se causen a terceros, sin que estén atados a la actividad desarrollada por los CDA.

149. Tal y como resaltó el ONAC, los CDA son organismos evaluadores, dado que su labor se circunscribe a realizar una actividad de inspección, en la que se verifica que un vehículo cumpla con todas las condiciones de calidad y seguridad que ha fijado el Ministerio de

Transporte, a través del reglamento técnico correspondiente. Por consiguiente, además de que no se encontró una razón constitucionalmente admisible para que se restrinja el derecho de las empresas a recibir un beneficio económico razonable, la Corte tampoco evidenció una razón suficiente que amerite la intromisión del Estado en las actividades propias de los CDA, pues este seguro no pretende amparar daños en los que incurra el CDA por una errada o defectuosa actuación suya en la revisión técnico-mecánica de los vehículos inspeccionados, sino por la actuación directa de los propietarios o usuarios de los vehículos de servicio particular, que ampare los daños materiales causados a terceros.

150. En suma, la imposición de este seguro por parte del Legislador restringe la libertad de empresa en el marco de la libertad económica e iniciativa privada que garantiza el artículo 333 de la Constitución. Esto, al obligar a los CDA a asumir un riesgo asegurable que escapa de su actividad económica y a tomar un seguro para cubrir los daños materiales ocasionados por el desarrollo de una actividad peligrosa respecto de propietarios u usuarios de vehículos particulares. La desnaturalización de estas figuras genera un impacto determinante en la organización interna de los CDA, lo que le permite concluir a esta Sala su ostensible vulneración. En estas condiciones, la norma demandada resulta inconstitucional y, en consecuencia, la Corte Constitucional declarará la inexequibilidad de la norma demandada, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la providencia de la referencia.

E. Síntesis de la decisión

151. La Corte Constitucional decide una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023, la cual se funda en la presunta violación del artículo 333 de la Constitución, que garantiza el derecho a la libertad económica e in iniciativa privada. La demanda solicitó que se declare la inexequibilidad de la mencionada disposición, toda vez que la norma cuestionada crea una obligación a cargo de los CDA consistente en adquirir y pagar, en calidad de tomador, una póliza de seguro para cubrir la responsabilidad civil extracontractual respecto de los vehículos en los que se realicen las revisiones técnico mecánicas en sus establecimientos, carga que estimó desproporcionada e irracional frente a las competencias y responsabilidades de los CDA.

152. De acuerdo con las distintas intervenciones y conceptos recibidos, la Sala Plena analizó la aptitud de la demanda y consideró que se cumplían con todos los requisitos para su

procedencia. De otro lado, la Sala se pronunció sobre la intervención de FASECOLDA, mediante la cual se pretendía ampliar los cargos formulados en la demanda. No obstante, se aclaró que el control de constitucionalidad por vía de acción, a diferencia del control previo y automático, se limita a los cargos formulados en la demanda que fueron admitidos, razón por la cual no es posible desarrollar cargos que no fueron planteados en el escrito de la demanda.

153. De conformidad con los argumentos expuestos en el cargo único de la demanda que fue admitido, denominado por el accionante como "vulneración del artículo 333 de la Constitución", la Sala Plena planteó el siguiente problema jurídico: ¿el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 vulnera el derecho a la libertad de empresa inserto dentro de la libertad económica e iniciativa privada previstos en el artículo 333 de la Constitución, al establecer que los CDA deben tomar 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 propietario del vehículo ni el Estado?

154. Para resolver el mencionado problema jurídico, la Corte (i) reiteró la jurisprudencia sobre libertad económica y la libertad de empresa que garantiza el artículo 333 de la Constitución; (ii) reiteró la jurisprudencia sobre la actividad aseguradora, específicamente, lo relativo al sistema de seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito – SOAT y el seguro de daños; (iii) analizó el alcance de la norma demandada; (iv) se refirió a la jurisprudencia sobre el juicio de proporcionalidad y, finalmente, (v) con base en las anteriores conclusiones, procedió a resolver el caso concreto y a dar aplicación al juicio de proporcionalidad.

155. En cuanto al primer punto, concluyó que la Constitución de 1991 estableció un modelo de economía social de mercado en el cual se garantizan los derechos a la propiedad privada, la libertad económica e iniciativa privada, la libre competencia económica, la libertad de asociación, la libertad de escoger oficio o actividad económica a desarrollar, entre otros. Sin embargo, dicha libertad económica no es absoluta, pues encuentra su límite en la potestad estatal de intervenirla en virtud de la ley y conforme a los fines que la Constitución. Entre ellos, que aquella intervención se ajuste a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, pues su objetivo es la satisfacción del interés general.

157. Además, en este punto resaltó que el seguro de daños, contrario al SOAT, es un contrato voluntario, es decir, no es obligatorio y, por tanto, su contratación depende de forma exclusiva de la autonomía de la voluntad de las partes. Este tipo de seguros se rigen por el principio indemnizatorio, según el cual, se compensan o reparan los daños que afecten un bien que puede ser de naturaleza corporal (material) o incorporal, pero en todo caso jamás inexistente.

158. Respecto del alcance de la norma demandada, la Sala pudo colegir que el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023 pretende crear, igual que en el SOAT, un sistema de seguro obligatorio pero de daños materiales para los accidentes de tránsito, el cual se funda en tres razones: de manera principal (i) cubrir el déficit actual de aseguramiento del parque automotor; y de forma accesoria (ii) incentivar el cumplimiento de la obligación de revisión técnico-mecánica en los vehículos de uso privado y (iii) darle aplicación a lo establecido en la ley 2251 de 2022, según la cual se deben retirar inmediatamente los vehículos colisionados, que solo hubiesen causado daños materiales, sin necesidad de la intervención de la autoridad de tránsito, a efectos de evitar congestiones en las vías.

159. Con sustento en lo anterior, se aplicó un juicio de proporcionalidad en intensidad leve, lo que conllevó a que la Sala concluyera que si bien el medio empleado en la norma demandada es adecuado para alcanzar una finalidad legítima, es incompatible con la Constitución, toda vez que viola el núcleo esencial de la libertad de empresa dentro del marco de libertad económica e iniciativa privada que garantiza el artículo 333 de la Constitución, al interferir en los asuntos internos de la empresa e impedir que perciban un beneficio económico razonable al tener que constituir una póliza de seguro, a cargo de su patrimonio y destinada a amparar cualquier riesgo de responsabilidad extracontractual, incluyendo aquellos que son ajenos al servicio que prestan a la comunidad. En estas condiciones, la Sala decidió declarar la inexequibilidad del artículo 6 de la Ley 2283 de 2023.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. – Declarar 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.

Diana Fajardo Rivera

Presidenta

Con salvamento de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-470/23

Referencia: expediente D-15149.

Magistrado ponente:

Jorge Enrique Ibáñez Najar

1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones adoptadas por la Sala Plena, a continuación presento las razones que me apartan de la posición mayoritaria en la Sentencia C-470 de 2023. En mi criterio, se debió optar por un pronunciamiento inhibitorio, pues la demanda no satisfizo los presupuestos argumentativos mínimos que exige la acción pública de inconstitucionalidad.

2. La Corte ha señalado que para cumplir la sustentación del concepto de la violación previsto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, la demanda debe satisfacer las cargas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. La exigencia de estos requisitos responde al carácter rogado de la acción pública de inconstitucionalidad, a la imposibilidad de asumir por medio de esta acción un estudio oficioso de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, y al imperativo de salvaguardar la integridad y supremacía de la

Carta, lo cual solo puede hacerse adecuadamente a partir de razones que susciten una verdadera controversia constitucional.

3. La exposición de estos elementos le permite a la Corte informarse sobre el contenido y alcance del problema jurídico constitucional que se somete a su consideración, y establecen las bases para el diálogo público y participativo que se inicia con la admisión de la demanda. Además, estos elementos buscan salvaguardar el deber estatal de imparcialidad en la aplicación del derecho, a través de la sistematización y formulación de estándares que los ciudadanos puedan observar en igualdad de condiciones al momento de presentar una demanda de inconstitucionalidad, de modo que su admisión y decisión no dependa del punto de vista subjetivo del fallador, sino del cumplimiento de unas pautas mínimas seguidas y respetadas por todos los integrantes de la Corte.

4. En el presente asunto, la argumentación del actor no satisfizo los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que son indispensables para habilitar el examen de fondo por parte de la Corte Constitucional.

5. En cuanto al requisito de certeza, aunque el demandante identificó correctamente la consagración de un seguro obligatorio de responsabilidad civil en la norma impugnada, la interpretación que realizó de este resulta subjetiva al no tomar en cuenta de forma completa el contexto normativo en que se inserta y, en especial, su función no solo como seguro de riesgo sino también como incentivo para el cumplimiento de la revisión técnico-mecánica vehicular.

6. De este modo, el demandante delimitó el propósito de los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) exclusivamente a la realización de exámenes técnico-mecánicos periódicos y al control de emisiones conforme a estándares ambientales, sin reconocer la naturaleza más amplia de las responsabilidades que les son asignadas. En ese sentido, omitió considerar que los CDA, en su calidad de Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito (OAAT), desempeñan una función de tránsito conferida por el Estado conforme a los parágrafos 1 y 3 del artículo 3 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, que va más allá de la mera actividad empresarial, abarcando un compromiso con la seguridad vial y la protección ciudadana.

7. En lo que respecta a la especificidad, el demandante concentró su disconformidad en la carga económica que la norma les imponía a los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA), sin

considerar su función de incentivo a la realización de revisiones técnico-mecánicas y de salvaguarda de la seguridad vial. La demanda tampoco diferenció entre los CDA privados y oficiales, lo que resultó en una generalización que ignoró las diferencias esenciales en la naturaleza de estas entidades y sus distintas responsabilidades constitucionales y legales.

8. Además, no valoró que la evasión de la revisión técnico-mecánica es un problema significativo que afecta la seguridad vial ni cómo la norma atacada estaba diseñada para abordar este problema mediante la promoción de prácticas preventivas. Al omitir este análisis, la demanda no capturó la esencia de la norma y su potencial impacto positivo en la disminución de la siniestralidad vial, aspecto que resultaba de vital importancia teniendo en cuenta que de acuerdo con el Instituto Nacional de Medicina Legal esta representa la segunda causa de muerte violenta en el país. En definitiva, el análisis unidimensional del demandante no contempló el carácter multifacético de la norma ni sus aparentes contribuciones al bienestar general, limitando así la profundidad y precisión que requiere un cargo de inconstitucionalidad.

9. Con referencia a la pertinencia, el demandante fundó su queja en la supuesta ausencia de interés asegurable de los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA), desconociendo que la eventual violación del régimen de aseguramiento consagrado en el Código de Comercio es un asunto de legalidad ordinaria que no constituye una controversia de naturaleza constitucional. Si bien el demandante aludió tangencialmente a la violación del artículo 333 de la Constitución, no indicó por qué la carga impuesta a los CDA resultaba desproporcionada de cara a la función social de la propiedad y a la posibilidad que tiene el Legislador de limitar el alcance de las libertades económicas cuando el interés social lo exija conforme a la Constitución.

10. Del mismo modo, la demanda carece de suficiencia, pues no aportó elementos de juicio argumentativos y probatorios tendientes a demostrar la supuesta afectación económica de los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) o la desproporción de la carga impuesta. En especial, la demanda no incluyó evidencia empírica, estudios de impacto u otros aspectos demostrativos que sustentaran las alegaciones de una afectación significativa en las libertades económicas invocadas, dejando a la Corte sin insumos para abordar el estudio riguroso de la problemática propuesta. A falta de estos elementos, la demanda no alcanzó la solidez necesaria para activar el mecanismo de control constitucional.

11. Por las anteriores razones, considero que la mayoría debió inhibirse para decidir sobre el fondo del reproche, ya que el demandante no logró cumplir de forma integral con las cargas argumentativas exigidas para alegar válidamente la violación del artículo 333 de la Constitución.

Fecha ut supra,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA C-470/23

Expediente: D-15.149

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del 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»

Magistrado Ponente:

Jorge Enrique Ibáñez Najar

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta corporación, suscribo la presente aclaración de voto en relación con la Sentencia C-470 de 2023. Plantearé mi disenso respecto de una consideración particular. Concretamente, en relación con los argumentos expuestos frente al alcance del juicio de constitucionalidad y a la viabilidad de la ampliación de su objeto. Para tal efecto, reiteraré mi postura en la materia, recogida en el salvamento de voto que suscribí frente a la Sentencia C-091 de 2022. En esta oportunidad, dicha providencia sirvió como sustento a la Sala Plena para adoptar la decisión de la referencia.

Carlos Augusto Rojas Neira presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 2283 de 2023. Según el escrito de la demanda, los Centros de Diagnóstico Automotor (CDA) están instituidos para inspeccionar y certificar el estado técnico mecánico de los vehículos automotores y para efectuar un control ecológico sobre ellos. Para el actor, la disposición acusada crea una obligación desproporcionada e irracional en cabeza de los CDA. Tal obligación consiste en adquirir una póliza sin posibilidad de trasladar su costo al usuario, para conjurar riesgos que exceden la función y escapan al control de los CDA. El demandante insistió en que el Legislador, a través de la disposición acusada, impacta la libertad económica de esas personas jurídicas.

Uno de los intervinientes (FASECOLDA) adujo la necesidad de que, además de analizar el único cargo propuesto por el accionante, la Corte valorara otros cargos relacionados con posibles vicios en la formación de la Ley 2283 de 2023 y los resolviera. Para descartar tal solicitud, la Sentencia C-470 de 2023 se pronunció sobre el alcance del control de constitucionalidad. Especificó que el inciso segundo del artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 y el artículo 46 de la Ley 270 de 1996 imponen a la Corte Constitucional la ampliación oficiosa del objeto de control constitucional.

En seguimiento de las sentencias C-284 de 2014 y C-091 de 2022, la providencia respecto de la cual aclaro mi voto destacó que aquella ampliación opera en los eventos en los que pueda haber un derecho fundamental afectado, cuando esta sea advertida en las intervenciones y cuando esta corporación perciba una contradicción con la carta que el accionante haya inadvertido y que tenga relación intrínseca con la demanda. Identificó seis condiciones para que opere dicha ampliación: (i) una demanda que supere el análisis de aptitud; (ii) un objeto de control que recaiga sobre una norma demandada o susceptible de integración de la unidad normativa; (iii) una demanda por vicios de procedimiento que cumpla el requisito de oportunidad; (iv) la competencia clara de la Corte para revisar la constitucionalidad de la norma; (v) la existencia de un vicio evidente de inconstitucionalidad; y (vi) la constatación de la necesidad de declaración de inexequibilidad con base en normas superiores no invocadas en la demanda.

Efectuados tales planteamientos de carácter general, la sentencia negó la solicitud de FASECOLDA. Motivó esa determinación en el incumplimiento de tres de las seis condiciones expuestas. En primer lugar, advirtió que la acusación propuesta por la interviniente no recae

específicamente sobre el artículo demandado, sino sobre la totalidad del cuerpo normativo, por aspectos formales y no sustanciales, lo que impide la integración de la unidad normativa, incumpliendo la segunda condición. En segundo lugar, agregó que no existe un vicio formal evidente, lo que incumple la quinta condición. Por último, destacó la imposibilidad de conformar un cargo por desconocimiento de los artículos 133, 161 y 158 superiores, a partir de lo cual concluyó la inobservancia de la sexta condición.

Respecto de las consideraciones expuestas en la Sentencia C-470 de 2023 sobre el particular, insisto en que la posibilidad de ampliar el objeto de control constitucional impacta negativamente el carácter rogado de la justicia constitucional que se imparte por vía de acción pública. Crea un ámbito oficioso de control de constitucionalidad que la Corte rechazó en el pasado en un ejercicio de auto contención de sus facultades. Este ámbito oficioso de control de constitucionalidad compromete las bases de nuestro Estado social y democrático de derecho, al afectar el principio de separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos, la presunción de constitucionalidad de las leyes, así como el debido proceso.

Para precisar mi postura, conviene recordar que el artículo 241.4 de la Constitución le confiere a la Corte competencia para resolver las demandas ciudadanas, y circunscribe sus facultades al contenido de aquellas. Incluso, lo hace con la advertencia de que las competencias de esta sede judicial deben apreciarse «en los estrictos y precisos términos de e[s]e artículo». Fuerza concluir que las competencias de la Corte para definir la acción de inconstitucionalidad contra una ley son restrictivas y penden de los planteamientos del ciudadano que la promovió. Entonces, el control de constitucionalidad formulado por un ciudadano en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se caracteriza por la delimitación estricta del ámbito de decisión de la Corte Constitucional. Una decisión de la Corte que se proyecte más allá de ellos constituye un control oficioso (al no derivar del texto de la demanda), excede la competencia que le otorgó el Constituyente y desconoce la carta.

La jurisprudencia pacífica de esta corporación ha entendido que la esfera de decisión de la Corte está demarcada por aquellos cargos efectivamente propuestos por la ciudadanía. Al respecto, ha establecido un conjunto de criterios precisos para establecer de forma diáfana cuándo hay cargo y cuándo no. Mientras no exista cargo la Corte no puede avanzar al estudio de fondo de la cuestión propuesta; menos aún puede reputarse habilitada para adoptar una decisión, por lo que se impone la inhibición ante la falta de competencia del órgano

constitucional.

Está claro que cuando media una demanda ciudadana de inconstitucionalidad, la Corte no está habilitada para ejercer un control oficioso sobre las normas con rango de ley. Un control oficioso subvierte el esquema orgánico del Estado colombiano. En la práctica, le otorga a la Corte una potestad irrestricta de inspección sobre la actividad del Legislador. Admitir una esfera de control oficioso supone que la Corte queda habilitada para supeditar al Legislador a su voluntad, con la consecuente fractura del sistema de pesos y contrapesos propio del Estado de derecho. Le imprime una primacía inadmisible al poder judicial sobre el legislativo. Esta socava los principios de separación de poderes, en vista de que admite una injerencia judicial ilegítima en la actividad legislativa; el sistema de pesos y contrapesos, en vista de la potestad de control omnímoda e irrestricta de la Corte; y obvia la presunción de legalidad de las normas con fuerza de ley, pues con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad admite un control integral de la norma, sin reparar sobre las competencias limitadas que la Corte tiene en la materia.

Adicionalmente, el control oficioso de constitucionalidad tiene implicaciones procesales que afectan los principios básicos de la administración de justicia. En primer lugar, el hecho de que la Corte se repute habilitada para ampliar el objeto de control constitucional para pronunciarse de fondo sobre un cargo no propuesto en la demanda afecta la imparcialidad del tribunal constitucional. Le otorga simultáneamente a esta sede judicial la calidad de juez y parte, en detrimento de la imparcialidad. Bajo este supuesto, la Corte advierte un cargo que luego examina y define. Sobre el particular, llama la atención la quinta de las condiciones para la ampliación del objeto de control propuesta en la Sentencia C-470 de 2023. Dicha condición implica que la Corte solo pueda asumir que existe un cargo adicional a aquellos formulados en la demanda (es decir, proponerlo como cargo y como objeto de decisión) cuando, ex ante, perciba una contradicción evidente con la carta. Entonces, la decisión que justifica esta aclaración admite la consolidación autónoma de un cargo cuando la Corte tenga clara su decisión: la inexequibilidad. Esto revela con potencia que para que el juez pueda proponer un cargo (como si fuera parte), debe preliminarmente identificar una decisión adversa a la norma (como juez), en una confusión reprochable de los roles en el proceso de constitucionalidad.

En segundo lugar, la aparición de un cargo distinto a aquellos formulados en la demanda impide el debate de constitucionalidad y prescinde de él para adoptar una decisión por parte de esta corporación. En cuanto a lo primero, admitir la posibilidad de que la Corte, luego de puntualizar el foco de la discusión a través del auto admisorio, frente al cual se estructuran las intervenciones, identifique y analice un cargo derivado de algunos de los conceptos recibidos, elimina la posibilidad del diálogo público sobre el nuevo cargo identificado. Ignora materialmente la facultad que el Decreto 2067 de 1991 otorgó a los ciudadanos y a la Procuraduría General de la Nación para defender o impugnar la norma de los reparos que se proponen en su contra. Esta posibilidad es usurpada en relación con el nuevo cargo y, como consecuencia de ello, la deliberación pública, abierta y democrática que persigue la acción de inconstitucionalidad se desvanece en lo que atañe a aquel nuevo cargo.

En tercer y último lugar, la identificación oficiosa de un cargo derivado de las intervenciones ciudadanas y la adopción de una decisión sobre aquel sería una actuación efectuada al margen del conducto procesal correspondiente. Precisamente, «el carácter rogado del juicio de constitucionalidad por vía de acción implica que este solo pueda producirse cuando un ciudadano lo reclama y, además, sus reparos son tramitados a través de todo el procedimiento previsto para ello en el Decreto 2067 de 1991. Una acusación que no haya agotado este último, en principio, no tiene la vocación de generar […] pronunciamiento de [fondo por parte de] esta Corporación». Por tal motivo, en pro de la ampliación del objeto de control, la identificación de un nuevo cargo y la eventual decisión sobre el mismo se efectuaría de modo ilegítimo, prescindiendo del procedimiento legal (en todo caso de orden público) previsto en el ordenamiento para emitir decisiones en esta materia y para expulsar o conservar disposiciones en el sistema jurídico.

En suma, la identificación y decisión oficiosa de cargos de inconstitucionalidad que excedan la demanda podría responder a lo establecido en los artículos 46 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y 22 del Decreto 2067 de 1991, como lo identificó la Sentencia C-470 de 2023, por remisión a las sentencias C-284 de 2014 y C-091 de 2022. En efecto, según tales normas infra constitucionales, «la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución», y con las normas superiores que desarrollen los derechos fundamentales. No obstante, la «aproximación robustecida al deber de control integral» que propone la decisión resulta discordante con mandatos superiores específicos; entre otros, con el debido proceso.

Cabe recordar que tal apuesta interpretativa, caracterizada por la laxitud en la definición del objeto de control de la acción de inconstitucionalidad, ha sido revaluada por la jurisprudencia. A aquella laxitud se le opuso la vía del análisis estricto de los cargos y de la proscripción de la configuración total o parcial de la demanda por parte de esta corporación, «sobre la base de que para garantizar el debido proceso, los elementos de la litis deben quedar definitivamente establecidos desde el inicio del proceso, con el escrito de acusación y el auto admisorio de la demanda, elementos a partir de los cuales se estructuran las intervenciones y posteriormente el fallo que resuelve la litis». El objeto de análisis constitucional debe estar claro previamente a la iniciación del debate, para asegurar que la discusión se efectúe en los términos procesales previstos por el Legislador. Esto excluye tanto la reconfiguración del texto de la demanda, como la admisión de nuevos cargos tras la admisión del escrito introductorio, y la variación intempestiva de los términos de la discusión que aquellas conductas acarrean. Tal variación impide la concreción de la discusión y la torna un requisito formal, y no ventral -como lo es-, en los procesos de constitucionalidad.

El mensaje que envía esta concepción es claro y preocupante: el debate se produce en el control abstracto de constitucionalidad cuando hay un pronunciamiento de varios intervinientes y de la Procuraduría General en el marco del proceso correspondiente, sin importar que la discusión se haya enfocado en la materia de decisión. Esta orientación me lleva a separarme de la postura mayoritaria al respecto.

En función de las consideraciones expuestas hasta este punto, encuentro que la Sentencia C-470 de 2023, al optar nuevamente por un ámbito de control oficioso de constitucionalidad sobre las normas con rango de ley, con el ánimo de desplegar el control constitucional integral, obvia principios y derechos previstos en la carta. En esa medida otorga primacía a aquel control integral en detrimento de presupuestos básicos del Estado social y democrático de derecho, consagrados en el texto superior.

En los anteriores términos queda expuesta mi aclaración de voto en relación con una de las consideraciones expuestas por la Sala Plena de esta corporación en la Sentencia C-470 de 2023.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada