

Conceptos D-14438, D-14450, D-14628, D-14644 y D-14647

Juan Sebastian Vega Rodriguez <jvega@procuraduria.gov.co>

Mar 03/05/2022 10:36

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

CC: Martha Ligia Castiblanco Prado <mcastiblanco@procuraduria.gov.co>

Bogotá, D.C., 3 de mayo de 2022

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Respetados Señores Magistrados:

Por instrucción de la Señora Procuradora General de la Nación, de manera atenta, me permito remitir adjunto los conceptos correspondientes a los procesos D-14438, D-14450, D-14628, D-14644 y D-14647 de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política.

Cordialmente,



Juan Sebastián Vega Rodríguez

Procurador Auxiliar

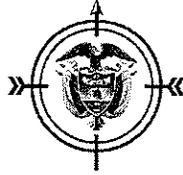
Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

jvega@procuraduria.gov.co

PBX: +57 601 587-8750

Línea Nacional Gratuita: 01 8000 940 808

Cra. 5ª. # 15 - 80, Bogotá D.C., Cód. postal 11032



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Bogotá D.C., 3 de mayo de 2022

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Expedientes: D-14628

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Juan José Ojeda Perdomo contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, *“Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”*.

Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Concepto No.: 7061

De conformidad con el artículo 278.5 de la Constitución Política¹, rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

El ciudadano Juan José Ojeda Perdomo interpone demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 10. Medidas Antievasión. *Los propietarios de los vehículos automotores deberán velar porque los vehículos de su prioridad circulen: a) Habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; b) Habiendo realizado la revisión tecnomecánica en los plazos previstos por la ley; c) Por lugares y en horarios que estén permitidos; d) Sin exceder los límites de velocidad permitidos; e) Respetando la luz roja del semáforo.*

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

El demandante le solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de la disposición transcrita, porque desconoce:

(i) El principio de responsabilidad personal y, de contera, la presunción de inocencia², ya que al asignarle al propietario la carga de verificar el cumplimiento de las normas de tránsito de quien maneja su vehículo so pena de multas, contempla una solidaridad que es desproporcionada en los eventos en los que no es el infractor material por no ser quien conduce el automotor; y

¹ “Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.

² Artículos 6° y 29 de la Constitución Política.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

(ii) El principio de unidad de materia³, pues la temática de la disposición demandada (faltas de tránsito y sanciones) no guarda relación con el objeto de la Ley 2161 de 2021, que, en términos generales, pretende luchar contra la evasión en la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, garantizar la sostenibilidad del sistema de aseguramiento, así como mejorar la gestión y los servicios asistenciales que de este se derivan.

II. Consideraciones del Ministerio Público

La Procuraduría General de la Nación considera que los literales b), c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 son inconstitucionales, puesto que establecen implícitamente la figura de responsabilidad solidaria en materia sancionatoria administrativa prohibida constitucionalmente, y desconocen el principio de unidad de materia, según las razones que se desarrollan enseguida.

i) Desconocimiento de la prohibición constitucional de responsabilidad solidaria en materia sancionatoria

La *responsabilidad personal*⁴ es un mandato asociado al Estado constitucional, el cual ordena que en materia sancionatoria solo es posible castigar al autor de la conducta tipificada en la ley, es decir, quien *“cometió la infracción por acción o por omisión”*, sin que las sanciones correspondientes puedan ser transmisibles a otros sujetos⁵.

El referido mandato encuentra fundamento en: (i) el *principio de legalidad en materia sancionatoria* contemplado en el artículo 6° superior, el cual dispone que *“los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”*, así como que *“los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*; y en (ii) el *principio de necesidad de las sanciones*, derivado de los artículos 28 (clausula general de libertad) y 29 (debido proceso) de la Carta Política⁶.

En punto de ello, en la Sentencia C-094 de 2021⁷, la Corte Constitucional explicó que la sanción *“debe ser la consecuencia de una conducta –activa u omisiva– reprochable a su autor, de manera que no es posible separar la autoría, de la responsabilidad. Además, el poder de sanción no se transmite por los vínculos que existan con el autor de la infracción o con el objeto con el cual se cometió la misma, porque esto implicaría un reproche por la relación o la situación jurídica, mas no por el acto, acción u omisión. De allí la importancia de que el ordenamiento jurídico prevea sanciones por conductas que únicamente se les puedan reprochar a los sujetos que las llevan a cabo”*.

Así mismo, dicha corporación ha precisado que el principio de responsabilidad personal tiene aplicación: (i) estricta en las especialidades del derecho que

³ Artículo 158 de la Constitución Política.

⁴ Igualmente, denominado principio de *“intrasmisibilidad de la responsabilidad de las conductas sancionables”*, *“imputabilidad personal”*, *“personalidad de las penas o sanciones”* o *“responsabilidad por el acto propio”*.

⁵ Cfr. Sentencias C-038 de 2020 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) y C-094 de 2021 (M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera).

⁶ Cfr. Sentencia C-038 de 2020 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

⁷ M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

impliquen el ejercicio del *ius puniendi*, y (ii) relativa en las demás áreas jurídicas⁸. En consecuencia, en ciertas materias el legislador puede consagrar excepciones a la aplicación del referido mandato con el fin de optimizar o salvaguardar otros bienes constitucionales, siempre que respete los principios de racionalidad y razonabilidad, es decir, que evite adoptar ordenaciones *“absurdas y que resulten alejadas de los valores o principios que se consagran en la Constitución”*, así como que las mismas *“sean adecuadas, necesarias o proporcionales a luz de otros valores o principios constitucionales”*⁹.

En materia de tránsito, la Corte Constitucional ha señalado que las normas que estipulan la solidaridad entre el propietario del vehículo y el conductor ante la comisión de una infracción relacionada con el manejo dado al automotor son inconstitucionales. Lo anterior, porque se *“(i) desconoce el derecho a la defensa, (ii) no se exige imputabilidad personal de la falta para que la sanción recaiga sobre quien cometió o participó personalmente en la infracción, es decir, permite la responsabilidad sancionatoria por el hecho ajeno, y (iii) se prevé una responsabilidad sin culpa u objetiva”*¹⁰.

Con todo, el alto tribunal ha aclarado que *“la regulación en la materia que expida el Congreso de la República podría prever una responsabilidad solidaria para el pago de las multas, por hechos total o parcialmente imputables al propietario del vehículo, que no impliquen el acto de conducir y se refieran al estado de cuidado físico-mecánico del vehículo (luces, frenos, llantas, etc.) o al cumplimiento de obligaciones jurídicas, tales como la adquisición de seguros o la realización de las revisiones técnico mecánicas. Tales obligaciones recaen tanto sobre el conductor, como sobre el propietario del vehículo, incluso si éste es una persona jurídica, no conduce o no dispone de la licencia para conducir”*¹¹.

Pues bien, descendiendo al estudio de la demanda de la referencia, se tiene que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 impone la obligación a los dueños de vehículos automotores de *“velar porque los vehículos de su propiedad circulen: (a) habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, (b) habiendo realizado la revisión tecnomecánica en los plazos previstos por la ley, (c) por lugares y en horarios que estén permitidos, (d) sin exceder los límites de velocidad permitidos, y (e) respetando la luz roja del semáforo”*, so pena de la imposición de las sanciones estipuladas en el Código Nacional de Tránsito.

Al respecto, se resalta que dichas infracciones también se encuentran tipificadas en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002¹² como faltas del conductor del vehículo, así:

Infracción	Artículo 10 de la Ley 2161 de 2021	Artículo 131 de la Ley 769 de 2002
SOAT vencido	Literal a)	Literal D2
Tecnomecánica vencida	Literal b)	Literal C35

⁸ Cfr. Sentencias C-690 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-329 de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-827 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-928 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería), C-055 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-003 de 2017 (M.P. Aquiles Arrieta Gómez) y C-038 de 2020 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

⁹ Sentencia C-084 de 2018 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

¹⁰ Sentencia C- 038 de 2020 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

¹¹ Ibidem.

¹² *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Circulación en lugares y en horarios prohibidos ("pico y placa")	Literal c)	Literales A4, A8, A10, C9, C14 y D5
Exceso de velocidad	Literal d)	Literal C5
Irrespeto de luz roja del semáforo	Literal e)	Literal D4

En este sentido, según lo exponen algunos de los intervinientes¹³, es claro que el artículo 10 acusado incorpora la responsabilidad del propietario del vehículo por el incumplimiento de las cinco infracciones mencionadas, pues las mismas ya existían para el conductor del automotor y, por consiguiente, se trata de una regulación que termina sólo siendo aplicable en los eventos en los que el dueño del vehículo no es quien lo conduce.

Entonces, en relación con los literales c), d) y e) del artículo 10, el Ministerio Público advierte una extralimitación en las facultades del legislador, en tanto en aquellos se establece una responsabilidad por el hecho ajeno, que en materia sancionatoria administrativa se encuentra proscrita. En efecto, las infracciones relacionadas con transitar por lugares y horarios que no estén permitidos, así como irrespetar los límites de velocidad y la luz roja del semáforo, son acciones relacionadas directamente con el acto del conducir y, por ende, su sanción sólo puede recaer sobre el conductor del vehículo, independientemente de si es o no el propietario del mismo.

Ciertamente, de manera reiterada en la jurisprudencia constitucional, se han desarrollado los siguientes postulados sobre el tema:

(i) *La "responsabilidad personal, la cual exige que la sanción se predique únicamente respecto de las acciones u omisiones propias del infractor, es una exigencia transversal que no admite excepciones ni modulaciones en materia administrativa sancionatoria"*¹⁴;

(ii) *"La responsabilidad solidaria, como forma de garantizar el cumplimiento de obligaciones contractuales o extracontractuales, no puede penetrar en el ámbito del derecho sancionatorio (...), porque desconoce el fundamento del sistema punitivo, basado en que cada persona responde por sus propios actos y sin que en ningún caso pueda sustentarse que el interés público permite establecer responsabilidad solidaria por actos ajenos"*¹⁵; y

(iii) *La "solidaridad pasiva", en tanto implica que todos y cada uno de los obligados respondan, resulta "inconstitucional si conduce a que la sanción recaiga sobre una persona diferente a quien realizó personalmente el acto reprochado"*¹⁶.

Así las cosas, para la Procuraduría los literales c), d) y e) del artículo 10 son inconstitucionales por desconocer el principio de responsabilidad personal, porque contemplan la posibilidad de que se impongan sanciones a los propietarios de vehículos por hechos que escapan de su órbita de acción en contravía de la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia.

¹³ Ver las intervenciones de la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía de Medellín y de la Defensoría del Pueblo.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Sentencia C-699 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

¹⁶ Sentencias C-038 de 2020 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) y C-094 de 2021 (M.P. Paola Andrea Meneses).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Ahora bien, sobre los literales a) y b) del artículo 10, el Ministerio Público no evidencia que desconozcan la prohibición constitucional de responsabilidad solidaria en materia sancionatoria, puesto que castigan situaciones que son parcialmente imputables al propietario del vehículo, pues no implican el acto de conducir. En efecto, se refieren al cumplimiento de obligaciones jurídicas, como la adquisición de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y la realización de la revisión tecnicomecánica.

Por lo demás, la Procuraduría aclara que no ignora la intención legítima del Congreso de la República de establecer medidas legislativas dirigidas a velar por el cumplimiento de las normas de tránsito, pero lo cierto es que dicha finalidad debe perseguirse a través de medidas que respeten las garantías constitucionales asociadas al debido proceso.

En punto de ello, se tiene que las disposiciones enjuiciadas más que procurar por el juzgamiento de los infractores, buscan iniciar actuaciones automáticas contra sujetos particulares por tener solamente la calidad de propietarios del vehículo, ignorando que en la jurisprudencia constitucional retiradamente se ha indicado que la sanción no se puede transmitir por los vínculos que existan con el objeto con el cual se cometió la falta. Lo anterior, porque esto implicaría un reproche por la relación o la situación jurídica, mas no por el acto, acción u omisión de la persona¹⁷.

ii) Desconocimiento del principio de unidad de materia

El principio de unidad de materia se encuentra previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, en los cuales se establece que *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*, así como que *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que el principio de unidad de materia resulta transgredido cuando no es posible encontrar una congruencia causal, temática, teleológica y sistemática entre los aspectos que regula una disposición y la materia dominante de la ley en la que se encuentra contenida¹⁸. En punto de ello, en la Sentencia C-400 de 2010¹⁹, dicho tribunal explicó que:

(i) *“La conexidad causal exige que las razones de la expedición de la ley deben ser las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”*.

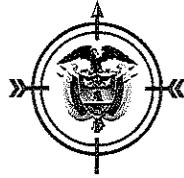
(ii) *“La conexidad temática es la vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que versa una ley y la materia o el asunto sobre el que versa concretamente una disposición suya en particular, es decir, una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación objetiva y razonable”*.

(iii) *“La conexidad teleológica hace referencia a la identidad de objetivos que debe existir entre la ley vista en su conjunto general y cada una de sus*

¹⁷ Cfr. Sentencia C-094 de 2021 (M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera)

¹⁸ Sentencia C-439 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera)

¹⁹ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

disposiciones en particular, es decir, tanto la ley como unidad como cada una de sus disposiciones, deben dirigirse a alcanzar un mismo designio o designios, nuevamente dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”.

(iv) *“La conexidad sistemática se entiende como la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna”.*

En este sentido, el mandato superior de unidad de materia busca evitar que en el trámite legislativo se *“introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando”*, e impedir que a *“los proyectos de ley que tramita el Congreso se le inserten normas ajenas a la cuestión tratada”*. Lo anterior, con el propósito de *“racionalizar y tecnificar el proceso de deliberación y creación legislativa”*²⁰.

Pues bien, el Ministerio Público considera que los literales b), c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 no atienden a las exigencias del principio de unidad de materia. Ello, porque carecen de:

(i) *Conexidad causal*, en tanto la Ley 2161 de 2021 fue expedida a efectos de garantizar la sostenibilidad y optimizar la destinación y eficiencia de los recursos del sistema de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y, en cambio, la razones que dieron origen a los literales b), c), d) y e) del artículo 10 parecen estar dirigidas a reestablecer la responsabilidad solidaria en materia sancionatoria declarada inexecutable por la Corte Constitucional²¹ y, con ello, facilitar la operación de los mecanismos electrónicos de captación de las infracciones de tránsito.

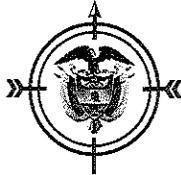
(ii) *Conexidad temática*, puesto que la ordenación contenida en la Ley 2161 de 2021 gira en torno al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, lo cual no guarda una relación intrínseca con la regulación de las faltas consagradas en los literales b), c), d) y e) del artículo 10 referentes a restricciones de circulación, límites de velocidad, respeto de semáforos y realización de la revisión tecnomecánica de los vehículos.

(iii) *Conexidad teleológica*, ya que el objetivo general de la Ley 2161 de 2021 perseguido por el legislador fue *“luchar contra la evasión en la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito”*, el cual difiere de la finalidad de los literales b), c), d) y e) del artículo 10 que buscan mejorar el comportamiento vial por medio del establecimiento del deber de supervisión de los propietarios de los vehículos sobre quienes los conducen a efectos de que estos últimos respeten las normas de restricción de circulación, límites de velocidad, semáforos y revisión tecnomecánica.

(iv) *Conexidad sistemática*, puesto que los literales b), c), d) y e) del artículo 10 ordenan elementos extraños dentro de los objetivos y temáticas de las demás disposiciones de la Ley 2161 de 2021, en las que se regulan, por ejemplo, *“medidas que permitan luchar contra la evasión en la adquisición del SOAT”*; *“herramientas tecnológicas que garanticen la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta y uso probatorio de la información sobre el*

²⁰ Sentencia C-493 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa), reiterando el fallo C-332 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

²¹ Sentencia C-038 de 2020 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

siniestro, como mecanismo contra las practicas inadecuadas al momento de siniestrar la póliza”; “la nomenclatura, clasificación y tarifas de los procedimientos médicos, quirúrgicos y hospitalarios para la atención de los siniestros del SOAT”; y “el fortalecimiento técnico de la ADRES para adelantar los procesos de recuperación de cartera por los pagos que efectúa como consecuencia de los accidentes de tránsito”.

En cambio, la Procuraduría estima que el literal a) del artículo 10 sí respeta las exigencias del principio de unidad de materia, pues al establecer el deber del propietario del vehículo de velar porque el automotor sólo circule si cuenta con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito vigente so pena de la imposición de multas:

(i) Se persigue evitar la evasión en la adquisición del SOAT y, con ello, garantizar la sostenibilidad del sistema que lo administra, es decir, la intención que buscó el legislador al expedir la Ley 2161 de 2021 (*conexidad causal y teleológica*); y

(ii) Se regula un aspecto del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito que es el tema central de la Ley 2161 de 2021. En efecto, se ordena la sanción al propietario por permitir que el vehículo transite sin dicho seguro, es decir, se acude a la prevención especial negativa para conseguir las finalidades del cuerpo normativo (*conexidad temática y sistemática*).

Así las cosas, la Procuraduría solicitará a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de los literales b), c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021.

III. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** de los literales b), c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, *“Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se modifica la ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones”.*

Atentamente,


MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Diana Pilar Pulido Gómez – Asesora Grado 19.

Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales.