Providencia recolectada por GMH Abogados
Adquiere nuestra suscripción en
www.gmhabogados.com/tienda
WhatsApp 313-8836491

Sentencia C-321/22

Expediente: D-14.628

Demandante: Juan José Ojeda Perdomo

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021[1]

Magistrado Ponente:
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular de aquella que le confiere el artículo 241.4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso adelantado en los términos de los artículos 241.4 y 242 de la Constitución Política y 40.6 del Decreto 2067 de 1991,[2] y con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por el ciudadano Juan José Ojeda Perdomo contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021.

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, el ciudadano Juan José Ojeda Perdomo, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 "[p]*or la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones*", por cuanto, en su criterio, la disposición acusada vulnera los artículos 6, 29 y 158 de la Constitución Política. A continuación, se presenta el texto de la disposición acusada de inconstitucional, así como los argumentos presentados por el demandante para justificar la demanda.

La disposición normativa demandada

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

---

[1] "*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".*

[2] "*Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional".*

"***LEY 2161 DE 2021***
(noviembre 26)[3]

"Por la cual se establecen medidas para promover la adquisición, renovación y no evasión del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT), se modifica la ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[…]

*"**ARTICULO 10°. Medidas Antievasión.** Los propietarios de los vehículos automotores deberán velar porque los vehículos de su propiedad circulen:*[4]

a. Habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito,
b. Habiendo realizado la revisión tecnicomecánica en los plazos previstos por la ley,
c. Por lugares y en horarios que estén permitidos,
d. Sin exceder los límites de velocidad permitidos,
e. Respetando la luz roja del semáforo.

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

La demanda

3. La demanda se fundamentó en dos cargos. El primero de ellos, en que la disposición acusada presuntamente contraría el artículo 158 de la Constitución en el que se establece el principio de unidad de materia. A juicio del demandante, el artículo demandado excede el objeto de la Ley 2161 de 2021, el cual, en consonancia con su artículo 1, corresponde a promover medidas contra la evasión en la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y hacer modificaciones "*para los accidentes de tránsito*".[5] El segundo cargo se sustenta en la presunta violación, por parte del artículo demandando, de los artículos 6 y 29 de la Constitución, en tanto desconoce "*el principio de responsabilidad personal por* [cuanto] *presume que el propietario será quien deberá asumir las sanciones derivadas del proceso administrativo sancionatorio, aunque este no hubiese cometido las infracciones, lo*

[3] Publicada en el Diario oficial No. 51.870 de 2021.
[4] Mediante el artículo 1 de Decreto 998 de 2022, el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales y legales, y en particular, las previstas en el Artículo 189, numeral 10 de la Constitución Política, y el Artículo 45 de la Ley 4 de 1913, corrigió el yerro en la redacción original del artículo 10 de la Ley 2161 que señalaba que "(…) *Los propietarios de los vehículos automotores deberán velar porque los vehículos de su prioridad circulen* (…)".
[5] Expediente Digital, "Demanda del señor Juan José Ojeda Perdomo", p. 4.

cual a su vez vulnera el derecho fundamental a la presunción de inocencia."[6] Estos argumentos fueron desarrollados en la demanda, como se expone a continuación.

4. ***Vulneración artículo 158 de la Constitución.*** El demandante expuso que el artículo acusado transgrede el artículo 158 de la Constitución, porque el artículo 1 de la ley indica que esta tiene por objeto "*establecer medidas para la lucha contra la evasión en la adquisición del SOAT mediante la adopción de incentivos que promuevan hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial*", por lo que no se advierte que este tenga relación alguna con "*el tema sancionatorio en materia de multas de tránsito*". Además, "*las infracciones que se contemplan en el Art. 10 de la Ley 2161 de 2021 no guardan relación con el SOAT*", salvo la multa que se relaciona con la adquisición de este.[7]

5. Para sustentar su postura, el demandante citó el artículo 1 en el que se delimita el objeto de la Ley 2161 de 2021 así:

> "*La presente Ley tiene por objeto establecer medidas que permitan luchar contra la evasión en la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT); mediante la adopción de incentivos que promuevan hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial. Así mismo, como mecanismo contra las prácticas inadecuadas al momento de siniestrar la póliza; se prevé el use de herramientas tecnológicas que garanticen la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta y use probatorio de la información sobre el siniestro. A su vez, con el fin de garantizar la sostenibilidad y optimizar la destinación y eficiencia de los recursos del sistema; deberá implementarse la modernización de la nomenclatura, clasificación y tarifas de los procedimientos médicos, quirúrgicos y hospitalarios para la atención de los siniestros del SOAT. Como también, deberá efectuarse el fortalecimiento técnico de la Administradora de los Recursos del SGSSS -ADRES- para adelantar los procesos de recuperación de cartera par los pagos que efecta* (sic) *como consecuencia de los accidentes de tránsito de vehículos no identificados y/o no asegurados*".

6. En esta línea, afirmó que el objeto de la Ley 2161 de 2021 "*se encuentra relacionado a la materia del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y aquellas actividades afines o derivadas a este, concretamente la ley refiere que su objeto es: 1. Luchar contra la evasión en la adquisición del SOAT, 2. Referente a las prácticas inadecuadas al momento de utilizar la póliza. 3. Garantizar la sostenibilidad y optimizar la destinación y eficiencia de los recursos del sistema. 4. Implementar la modernización de la nomenclatura, clasificación y tarifas de los procedimientos médicos, quirúrgicos y hospitalarios para la atención de los siniestros del SOAT y 5. Fortalecimiento técnico de la Administradora de los Recursos del SGSSS -ADRES para adelantar los procesos de recuperación de cartera para los pagos que efecta* (sic) *como consecuencia de los accidentes de tránsito de vehículos no identificados y/o no asegurados.*"[8]

---

[6] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 6.
[7] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 7.
[8] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 7.

7. En virtud de lo anterior, anotó que "*no se observa en el objeto que* (sic) *se trate sobre el tema sancionatorio en materia de multas de tránsito*",[9] y que las infracciones que se contemplan en el artículo acusado "*no guardan relación con el SOAT*", salvo la que se relaciona con la adquisición de este.[10] Además, el objeto de la ley "*habla de incentivos para promover hábitos*", mientras que el artículo acusado dispone sanciones, que no son incentivos.[11]

8. Como corolario de lo anterior, concluyó que el artículo demandado no guarda relación con el objeto de la Ley 2161 de 2021 y respalda esa afirmación mediante una cita de la Sentencia C-133 de 2012 que señala que, en virtud de los artículos 158 y 163 de la Constitución, "*en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran*."[12]

9. ***Vulneración de los artículos 6 y 29 de la Constitución.*** El demandante explicó que conforme al artículo 6 de la Constitución los particulares solamente son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Ello, a su juicio, significa que "*para la imposición de una sanción administrativa se debe garantizar el principio de responsabilidad personal*", como "*garantía obligatoria de cara al poder del Estado*",[13] por lo que "*el propietario de un vehículo no puede ser responsable administrativamente por lo que realice el conductor (en el caso de que se trate de personas diferentes)*", porque "*materialmente le es imposible controlar que aquella persona que conduce el vehículo de su propiedad conduzca respetando la luz roja del semáforo, sin exceder los límites de velocidad permitidos, por lugares y en horarios que estén permitidos, habiendo realizado la revisión tecnicomecánica en los plazos previstos o habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Tránsito (estas dos, solamente en el evento que no tenga en su posesión el vehículo*".[14]

10. Conforme a lo anterior, para el demandante, si bien el "*propietario de un vehículo automotor debe velar por el cumplimiento de las normas de tránsito mientras este se encuentre en su poder*",[15] este "*no puede responder administrativamente por las conductas contrarias a la ley que ha cometido otra persona, pues la constitución* (sic) *dispone que al ser particular, solamente responde por las contravenciones que este cometa*".[16] Esa lectura, en su criterio es la que "*guarda estrecha relación con el principio de plena identificación contemplado en el Art. 1 del Código Nacional de Tránsito, así como el parágrafo primero del artículo 129 de la misma normatividad, el cuál estipula que las multas no pueden ser impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción*".[17]

---

[9] Ibidem.
[10] Ibidem.
[11] Ibidem.
[12] Ibidem.
[13] Expediente Digital, "Demanda del señor Juan José Ojeda Perdomo", p. 3.
[14] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 4.
[15] Expediente Digital, "Demanda del señor Juan José Ojeda Perdomo", p. 3.
[16] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 4.
[17] Expediente Digital, "Demanda del señor Juan José Ojeda Perdomo", p. 3.

11. Así pues, para el demandante, la disposición acusada vulnera el artículo 6 de la Constitución porque "*le impone una carga desproporcionada al propietario al obligarlo a velar por el cumplimiento de las normas de tránsito, inclusive cuando* [el vehículo] *está en posesión o uso de otra persona, pues en* caso *[*de*] violación de tales obligaciones, se impondrán las sanciones previstas en el Código Nacional de Tránsito.*"[18]

12. Asimismo, señaló que "*si bien el artículo en mención no habla como tal de una solidaridad entre propietario y conductor en materia de tránsito, existe una ambigüedad que da lugar a* (…) *interpretar que existe una solidaridad entre estos*",[19] porque el artículo "*indica una obligación imputable a los propietarios consistente en 'velar porque los vehículos de su propiedad*" circulen en cumplimiento de las cinco condiciones referidas en los literales de dicha disposición. Además, la obligación "*no hace mención a una excepción ni circunstancia de modo, tiempo o lugar*" y, luego, explicó que "*la violación de las anteriores obligaciones implicará la imposición de las sanciones previstas en el artículo 121 del Código Nacional de Tránsito*".[20]

13. Así, pues, para el demandante, el artículo acusado "*genera incertidumbre en cuanto al respeto de garantías constitucionales ineludibles en el ejercicio del poder punitivo del Estado, propiamente en cuanto al deber de identificar a la persona que está cometiendo la infracción*" [21] que exige a las autoridades de tránsito "*presentar elementos materiales probatorios claros y suficientes que permitan demostrar quien era la persona que iba conduciendo un vehículo y con base, en ello proferir una resolución sancionatoria*".[22] Esto, porque el artículo solamente "*hace mención al propietario como sujeto de la obligación y eventual responsable por la comisión de la conducta*",[23] lo que a juicio del demandante implica que el artículo "*no señala con claridad a quien se le impondrá la sanción administrativa, por el contrario, refiere indirectamente que si el propietario del vehículo no cumple con la obligación impuesta* (…) *se le impon*[drán] *las sanciones que contempla el Código de Tránsito*".[24]

14. Al respecto aclaró que el problema central "*no es la vinculación del propietario al proceso contravencional sino que se imponga la sanción administrativa a este argumentando el no cumplimiento a velar porque los vehículos de su prioridad" circulen dando cumplimiento las cinco condiciones referidas en los literales a) a e) de ese mismo artículo*".[25]

---

[18] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 4.
[19] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 4.
[20] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 4.
[21] Expediente Digital, "Demanda del señor Juan José Ojeda Perdomo", p. 4.
[22] Ibidem.
[23] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 4.
[24] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 4.
[25] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 4.

15. También indicó que la disposición acusada remite al artículo 131 del Código Nacional de Tránsito "*respecto a la tipificación de las sanciones*".[26] Sin embargo, en su criterio, ello no esclarece quién es el sujeto sancionable por esas conductas, por lo tanto, en su opinión, es posible concluir que si el "*propietario no vela por las obligaciones establecidas en ese artículo será acreedor de las sanciones contempladas en el Artículo 133 del Código Nacional de Tránsito*" lo que "*a su vez sería una responsabilidad solidaria creada de forma indirecta por la normatividad*",[27] máxime si se considera que "*para las multas de tipo B, C, y D,* [el artículo 133 del Código Nacional de Tránsito] *estipula que se les impone al conductor y/o propietario de un vehículo automotor, es decir, que no define específicamente a uno*", lo cual tiene la consecuencia de que los "*organismos de tránsito tengan la obligación de identificar al conductor del vehículo.*"[28]

16. Por otra parte, mencionó que la ambigüedad de la norma afecta el artículo 29 de la Constitución Política, porque permite "*inferir que aunque sea otra persona quien cometa las infracciones, el propietario será sancionado por omitir su deber en velar que el vehículo del cual es propietario, circule con las obligaciones contempladas en el Art. 10 de la Ley 2161 del 2021*."[29] En ese sentido, el demandante considera que el artículo acusado permite sancionar "*a una persona que no ha cometido la infracción*", por el hecho de "*no velar por las obligaciones como propietario*",[30] lo cual, además, desconoce los presupuestos definidos para la solidaridad en materia sancionatoria administrativa y el derecho fundamental a la presunción de inocencia contemplado en el art. 29 de la Constitución Política, pues se estaría sancionando a una persona que no ha cometido la infracción. De modo que, en palabras del actor, la norma acusada desconoce "*el principio de responsabilidad personal por cuando presume que el propietario será quien deberá asumir las sanciones derivadas del proceso administrativo sancionatorio, aunque este no hubiere cometido las infracciones, lo cual a su vez vulnera el derecho fundamental de presunción de inocencia*".[31]

17. En virtud de lo anterior, afirmó que es necesario que la "*Honorable Corte Constitucional precise y aclare el alcance de este artículo, decidiendo sobre la declaratoria de inexequibilidad o en forma subsidiaria, una exequibilidad condicionada bajo el entendido de que la sanción no se puede imponer a persona distinta a quien cometió la infracción y por tanto se debe identificar plenamente a la persona que conducía el rodante al momento de la comisión de la infracción*".[32]

Trámite procesal

[26] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 5.
[27] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 5.
[28] Ibidem.
[29] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 5.
[30] Ibidem.
[31] Expediente Digital, "Demanda del señor Juan José Ojeda Perdomo", p. 6.
[32] Ibidem, p. 5.

18. La demanda fue admitida mediante el Auto del 4 de marzo de 2022, en el que, además, se dispuso: *(i)* la comunicación sobre el inicio del proceso a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República, al Ministro del Interior y al Ministro de Justicia y del Derecho; *(ii)* el traslado a la Procuradora General de la Nación; *(iii)* la fijación en lista del asunto; y, *(iv)* la invitación a diversas entidades públicas y privadas, para que rindieran su concepto técnico.[33]

19. En estricto orden cronológico, se recibieron en el proceso las intervenciones de: *(i)* la Universidad Surcolombiana;[34] *(ii)* la Federación Colombiana de Municipios;[35] *(iii)* la Federación Nacional de Departamentos;[36] *(iv)* el Ministerio de Transporte;[37] *(v)* la Superintendencia de Transporte;[38] *(vi)* la Universidad de Caldas;[39] *(vii)* la Universidad Pontificia Bolivariana;[40] *(viii)* la Defensoría del Pueblo;[41] *(ix)* el ciudadano Hernán David Martínez Gómez; *(x)* la Secretaría de Movilidad de Medellín;[42] *(xi)* la Veeduría de Movilidad de Pereira;[43] *(xii)* la Universidad Sergio Arboleda;[44] *(xiii)* la Academia Colombiana de Jurisprudencia;[45] y, *(xiv)* la Secretaría Distrital de Movilidad.[46]

---

[33] Las entidades invitadas a rendir su concepto técnico fueron: la Defensoría del Pueblo, a la Superintendencia de Transporte, al Registro Único Nacional de Tránsito, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Secretaría Distrital de Movilidad, a la Secretaría de Transporte del Departamento de Cundinamarca, al Instituto de Tránsito y Transporte de Boyacá -ITBOY-, a la Secretaría de Movilidad de Medellín, a la Secretaría de Tránsito y Seguridad Vial de Barranquilla, a la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía de Santiago de Cali, a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, a la Veeduría Distrital de Movilidad, a la Veeduría de Movilidad de Pereira, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, y a las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, de Los Andes, de Caldas, del Cauca, Externado de Colombia, EAFIT, Javeriana, Nacional de Colombia, de Nariño, del Norte, Pontificia Bolivariana, de la Sabana, Santo Tomás y Sergio Arboleda. Esto, para que, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación y de considerarlo pertinente, presenten, un concepto técnico con los aspectos relevantes relacionados con la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición acusada. Este concepto técnico será público y cada uno de los intervinientes deberá manifestar expresamente si se encuentra o no en un conflicto de intereses.

[34] La intervención fue presentada por Jonatán Gómez Fajardo, en su condición de estudiante del programa de Derecho.

[35] La intervención fue presentada por Gilberto Toro Giraldo, en su condición de Director Ejecutivo.

[36] La intervención fue presentada por Didier Alberto Tavera Amado, en su condición de Director Ejecutivo.

[37] La intervención fue presentada por William Jesús Gómez Rojas, en su condición de apoderado judicial.

[38] La intervención fue presentada por Miguel Enrique López Bruce, en su condición de apoderado judicial.

[39] La intervención fue presentada por los integrantes de la Clínica Sociojurídica de Interés Público de la Universidad de Caldas, los estudiantes Juan José Cruz Ruíz, Manuel Alejandro López Garces, Juan Diego Román Chavarriaga; bajo la coordinación de los docentes Milton César Jiménez Ramírez, Juan David Salvador Vélez Cárdenas.

[40] La intervención fue presentada por Enán Arrieta Burgos, Hernán Vélez Vélez, Andrés Felipe Duque Pedroza y Miguel Díez Rúgeles, actuando como ciudadanos y profesores de la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas.

[41] La intervención fue presentada por Robinson de Jesús Chaverra Tipton, en su condición de Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales.

[42] La intervención fue presentada por Carlos Alberto Marín Marín, en su condición de Secretario de Movilidad de Medellín.

[43] La intervención fue presentada por Iván Elías Cardona Orjuela, en su condición de Presidente de la Veeduría, y por Huber Nelson Guisao Guisao, en su condición de Vocal de la Veeduría.

[44] La intervención fue presentada por Camilo Guzmán Gómez, en su condición de Director del Departamento de Derecho Público, y por Carolina Rosas Díaz, en su condición de docente.

[45] La intervención fue presentada por Álvaro Barrero Buitrago, en su condición de académico.

[46] La intervención fue presentada por Diego Andrés Pérez Candela, en su condición de apoderado judicial.

20. Según informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional, la intervención de la Procuraduría General de la Nación se remitió dentro de término legal previsto para tal efecto, específicamente, el 3 de mayo de 2022.[47]

Las intervenciones

21. Por razones metodológicas, las intervenciones se agruparán a partir de su solicitud principal, en cuatro categorías: *(i)* las que defienden la exequibilidad del artículo demandado; *(ii)* las que consideran que el precepto acusado es compatible con la Constitución, pero encuentran necesario un pronunciamiento en el que se condicione la aplicación del mismo; *(iii)* las que solicitan que se declare la inexequibilidad parcial o total de la disposición acusada; y *(iv)* las que solicitan a la Corte Constitucional declararse inhibida para decidir de fondo respecto de uno u ambos cargos y presentan solicitudes adicionales o subsidiarias.

Intervenciones que defienden la exequibilidad de la disposición demandada

22. La Federación Colombiana de Municipios solicitó a la Corte Constitucional "*no acceder al petitum de la demanda*", en tanto, a su juicio, la disposición demandada no sólo no es violatoria de los artículos 6, 29 y 158 de la Constitución Política, sino que, por el contrario, es acorde y consecuente con el artículo 95 de la Constitución que establece la obligación a cargo de todo colombiano de cumplir la Constitución y las leyes lo cual exige obrar conforme al principio de responsabilidad social. Precisó que la propiedad tiene una función social que implica deberes dentro de la comunidad, tal como lo es el respeto al derecho ajeno y el cumplimiento de "*al menos*" las exigencias dispuestas en el artículo demandado.[48]

23. Asimismo, señaló que la disposición acusada contiene una medida que "*reprime o desincentiva la ocurrencia de 5 circunstancias que pueden generar peligro o riesgo de lesiones o muerte, afectan la movilidad de los actores viales o su atención inmediata*".[49] Al respecto, explicó que "*las normas de carácter sancionatorio deben ser lo suficientemente disuasivas para generar un efecto de prevención, de lo contrario, de nada sirve establecer obligaciones o prohibiciones que fácilmente son incumplidas, como cuando es imposible establecer la identidad de la persona que conduce un vehículo que transita reiteradamente sin SOAT, sin revisión tecnicomecánica* (sic)*, vulnerando los límites de velocidad* (…)".[50] Es por lo anterior, que, en criterio de la Federación Colombiana de Municipios, es necesario "*establecer*

[47] Artículo 7 del Decreto 2067 de 1991: "Admitida la demanda, o vencido el término probatorio cuando éste fuere procedente, se ordenará correr traslado por treinta días al Procurador General de la Nación, para que rinda concepto. Dicho término comenzará a contarse al día siguiente de entrega la copia del expediente en el despacho del Procurador. // En el auto admisorio de la demanda se ordenará fijar en lista las normas acusadas por el término de diez días para que, por duplicado, cualquier ciudadano las impugne o defienda. Dicho término correrá simultáneamente con el del Procurador. // A solicitud de cualquier persona, el Defensor del Pueblo podrá demandar, impugnar, o defender ante la Corte normas directamente relacionadas con los derechos constitucionales".
[48] Expediente digital D-14.628, "Intervención- Federación Colombiana de Municipios", pp. 3-4.
[49] Ibidem, p. 4
[50] Ibidem, p. 4.

una SANCIÓN DIRECTA, no solidaria, para el propietario de un vehículo", que infrinja "*obligaciones determinadas en las normas de tránsito*", para cumplir con "*una función preventiva que le infringe al propietario la responsabilidad necesaria, respecto del uso adecuado del bien de su propiedad, inclusive si lo entrega a otro, para conducirlo*".[51]

24. De otra parte, explicó que la disposición demandada no es violatoria del derecho al debido proceso. Para justificar esa postura, analizó, de forma individual, los incisos del artículo demandando. Respecto de la responsabilidad de adquirir el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, señaló que ese seguro "*no es una póliza común de carácter resarcitorio*", sino que "*es todo un mecanismo que busca garantizar la atención inmediata de los heridos en accidentes de tránsito, pero que también se ocupa de gastos funerarios, incluso cuando se desconoce la identidad del conductor o el vehículo involucrado en un accidente; es un seguro social que 'sin ninguna discriminación', opera de forma automática e inmediata, cuya cobertura y amparos disminuyen en la medida que aumenta la evasión, más aún, cuando la cantidad de heridos y víctimas fatales aumentan*".[52] Además, "*del valor cancelado por concepto del SOAT, el Estado recauda un porcentaje con el que se garantizan los gastos de atención de víctimas y otro para la implementación de la política de seguridad vial del país*".[53] Sin embargo, el RUNT reveló que "*el 47% de los vehículos culminó el año con una evasión al seguro obligatorio, es decir, 7,9 millones de vehículos en todo el territorio nacional no cuentan con esta póliza*".[54] Por tanto, señaló que es necesario "*dar herramientas a las autoridades de tránsito para que hagan cumplir, al propietario del vehículo, con la obligación contenida en la ley en este sentido*".[55]

25. Respecto de la obligación de realizar la revisión técnico-mecánica en los plazos previstos en la ley señaló que en Colombia "*a finales del año 2021, el 57%, unos 8,1 millones de vehículos, no habían realizado*" esa revisión.[56] Sin embargo, "*solamente a través de una revisión técnica y profesional, es posible determinar si un vehículo representa peligro en las vías*", ya que "*dicha revisión incluye la verificación de los sistemas de frenos, de luces o señales, de los cinturones de seguridad, del estado de las llantas (entre otros)*",[57] por lo que "*es legítimo reclamar al propietario, que realice* [esa revisión] *en los plazos previstos*", puesto que no es "*una carga que el propietario no pueda soportar*", sino que esa obligación "*implica una mínima responsabilidad, no solo frente a la seguridad vial, sino también de carácter ambiental*".[58]

26. En relación con las obligaciones consignadas en los literales c, d y e del artículo objeto de control, señaló que no puede "*desconocerse la función preventiva o disuasiva de las sanciones legales*", y que, en este caso, "*se busca de todas las formas posibles,*

---

[51] Ibidem, p. 4.
[52] Ibidem, p. 6.
[53] Ibidem, p. 6.
[54] Ibidem, p. 6.
[55] Ibidem, p. 6.
[56] Ibidem, p. 6.
[57] Ibidem, p. 6.
[58] Expediente digital D-14.628, "Intervención- Federación Colombiana de Municipios", p. 7.

que no se violen los límites de velocidad, en tal sentido, es el propietario por su condición, el llamado a tomar las medidas necesarias para evitar ser sancionado, (…) [como] *RESPONSABLE DIRECTO, no en forma solidaria*".[59]

27. Adicionalmente, indicó que la disposición demandada no vulnera los pronunciamientos anteriores de la Corte Constitucional, porque es claro que "*el legislador con la norma demandada no buscó establecer un tipo de responsabilidad solidaria, todo lo contrario, se trata de sanciones directas, por responsabilidad que, con esta nueva norma, si se desprenden de las omisiones de los propietarios, no de sus acciones*".[60] De modo que, "*el proceso se adelantará directamente en contra del propietario y no en calidad de solidario y es por ello por lo que la misma norma se encarga de aclarar que se debe garantizar el debido proceso*".[61] Además, indicó que el principio de plena identificación fue creado por la Ley 769 de 2002, la cual también "*creó el registro nacional automotor, que tiene por objeto mantener actualizados el registro de todos los datos de los vehículos incluido su propietario* (…)".[62]

28. Por último, expuso que la disposición demandada no garantiza el recaudo de multas, sino que procura el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las normas de tránsito, en tanto "*se trata de una medida preventiva, que busca restringir el incumplimiento de obligaciones mínimas de tránsito que buscan a su vez, la disminución de la cantidad de accidentes, del número de heridos y víctimas fatales, y que evitan la situaciones que afectan la movilidad de las personas, lo cual además también es un derecho fundamental*".[63]

29. La Federación Nacional de Departamentos indicó que la disposición acusada "*debe ser declarada exequible*", porque "*la sanción al propietario del vehículo por la violación de las obligaciones previstas en la norma demandada, sólo puede darse cuando se garantice el debido proceso*", es decir cuando "*la autoridad correspondiente encuentre plenamente acreditados los elementos de la responsabilidad, incluida la imputación personal, respetando así la presunción de inocencia y el derecho a la defensa de quienes se consideren solidariamente responsables, así como la plena demostración de que la infracción fue cometida por quien la ley le atribuye responsabilidad solidaria o participó de alguna manera efectiva en su realización*".[64] Al respecto, señaló que en el procedimiento se deben proteger y respetar los derechos de los presuntos infractores, para lo cual se deben aplicar las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020 proferidas por la Corte Constitucional.

30. Así pues, en criterio de la Federación Nacional de Departamentos la disposición demandada "*se aprecia razonable en cuanto a sus fines dado que persigue el*

[59] Expediente digital D-14.628, "Intervención- Federación Colombiana de Municipios", p. 7.
[60] Ibidem, pp. 7-8.
[61] Ibidem, p. 8.
[62] Ibidem, p. 8.
[63] Ibidem, p. 9.
[64] Expediente digital, "Intervención- Federación Nacional de Departamentos", p. 6.

cumplimiento de unos mínimos exigidos a los propietarios de vehículos automotores en aras de asegurar la vida e integridad de todos los actores viales", ya que la disposición "*persigue el cumplimiento de reglas básicas de tránsito como el aseguramiento por la ocurrencia de accidentes, la revisión periódica y técnica de las condiciones del vehículo, el respeto por normas de seguridad vial relativas al límite de velocidad y atender reglas derivadas de la semaforización, de suerte que desde esta perspectiva la constitucionalidad de la norma resulta inobjetable*".[65]

31. El Ministerio de Transporte solicitó a la Corte Constitucional que "*declare la exequibilidad del artículo 10 de la ley 2061 de 2021*", porque *(i)* la "*lectura sistemática interna del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021* (…) *arroja unas muy diferentes conclusiones interpretativas de las conclusiones* (…) *a las cuales llega la parte accionante*",[66] y *(ii)* la supuesta "*falta de Unidad de Materia del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 basada en esta imputación además* [de] *no ser cierta* (…) *se encuentra desvirtuada con el mismo objeto de la Ley 2161*".[67]

32. Respecto de lo primero, el Ministerio de Transporte, después de analizar cada uno de los incisos de la disposición demandada, señaló que esta "*plantea una relación de deber finalistico* (sic) *de uso del SOAT mediando hábitos de buen comportamiento tributantes de la seguridad vial, con identificación de los escenarios sancionatorios que transitan por la normativa de disposiciones distintitas de la Ley 2161 de 2021*".[68] Por tanto, en su criterio, "[m]*al se puede como lo hace la parte actora* (…) *reclamar tal premisa de inexequibilidad, basándose en supuesta solidaridad de imputación por conducta transgredente* (sic) *de la normativa de seguridad vial de Tránsito, dada la notoria ausencia de imputaciones descriptivas que se plasmen en conductas típicas establecidas en el citado artículo 10 de la ley 2161 de 2021, pues se observa de la literalidad misma que no existe el menor elemento de técnica legislativa, que sea constructivo de imputación al interior de esta disposición y menos existe elemento alguno de concreción en consecuencias punitivas plasmados allí*".[69] Respecto de esto último, explicó que "*no puede existir en la disposición del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 descripción típica de conductas infractoras del régimen de seguridad vial en tránsito, cuando dicho régimen ya existe en el Artículo 131 del Código Nacional de Tránsito modificado por la Ley 1383 de 2010*".[70]

33. En relación con la unidad de materia, señaló que el artículo demandado corresponde al objeto de la Ley, el cual consiste en "*la adopción de incentivos que promuevan hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial*" y en servir de "*mecanismo contra las practicas inadecuadas al momento de siniestrar la póliza*", porque el primer párrafo de la disposición acusada "*indica al propietario del vehículo automotor el deber de velar por los buenos hábitos de comportamiento en el uso,*

[65] Ibidem, p. 5.
[66] Expediente digital, "Intervención Ministerio de Transporte", p. 5.
[67] Ibidem, p. 8.
[68] Ibidem, p. 7.
[69] Expediente digital, "Intervención Ministerio de Transporte", p. 7.
[70] Ibidem, p. 7.

funcionamiento, movilidad y disposición con el fin de constituirse en condición medible de la no evasión en la adquisición del SOAT, en el uso responsable y adecuado del SOAT evitando el respaldo a conductas inadecuadas en contra de la seguridad Vial que incrementen la afectación de la misma y que incremente siniestralidad a través de la Póliza".[71] Lo anterior, según expuso, "*se conecta internamente con el Párrafo Segundo del artículo 10 de la Ley en el señalamiento de los consecuenciales efectos de comportamientos contrarios a los buenos hábitos de comportamiento de seguridad vial que establece el régimen sancionatorio del tránsito*".[72]

34. Asimismo, afirmó que el artículo 2 de la Ley 2161 de 2021 regula "*de manera clara como incentivo el estímulo a los buenos hábitos de comportamiento social dirigidos a la obtención de la seguridad vial protectora de la vida de los ciudadanos y dirigidos al uso adecuado del SOAT como reflejos de comportamientos responsables con disminución de siniestralidad que se traduce en disminución de accidentalidad en la vías y carreteras del país; motivación y fines del artículo 10*".[73] Y añadió que el artículo 7 de esa misma Ley "*dispone en relación sistemática con el contenido de deber consagrado en el artículo 10, que la seguridad vial, los planes de acción para la obtención de buenos comportamientos dentro de la misma, la evasión y el fraude en la adquisición del SOAT, son variables de revisión periódica por parte del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia Nacional de Salud y la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional*".[74]

35. En consecuencia, concluyó que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 "*se encuentra en Unidad de Materia no solamente con el objeto de la Ley 2161 de 2021 sino también articulado temáticamente con el estimulo* (sic) *y las revisiones periódicas a los hábitos de buenos comportamientos de seguridad vial, de uso adecuado del SOAT, con las revisiones periódicas sobre los mismos de las autoridades de tránsito del orden nacional que establece la misma ley en las disposiciones de los artículos 2 y 7*".[75]

36. La Superintendencia de Transporte solicitó "*la declaración de constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021*", porque, en su criterio esa disposición no "*desconoce el artículo 29 de la Constitución ni se consagran formas de responsabilidad objetiva o automática, pues es necesario que en el procedimiento administrativo se le permita el ejercicio del derecho de defensa al propietario y que se demuestre su responsabilidad*".[76] Además, considera que la disposición tampoco crea una forma de responsabilidad solidaria entre propietario y conductor, "*toda vez que se trata de un sistema de responsabilidad directa individual del propietario del vehículo*

[71] Expediente digital, "Intervención Ministerio de Transporte", p. 8.
[72] Ibidem, p. 8.
[73] Ibidem, p. 9.
[74] Expediente digital, "Intervención Ministerio de Transporte", p. 9.
[75] Ibidem, p. 9.
[76] Expediente digital, "Intervención Superintendencia de Transporte", p. 3.

cuando le sea atribuible el incumplimiento de las obligaciones previstas en la norma, situación que como se dijo deberá ser establecida en el procedimiento administrativo contravencional de tránsito".[77]

37. Sobre estos aspectos, indicó que la disposición "*en su inciso final,* (…) *remite a las infracciones descritas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre y señala expresamente que la imposición de la sanción se hará 'previo el cumplimiento estricto del procedimiento administrativo contravencional de tránsito'*",[78] lo cual implica que: *(i)* en virtud de la sentencia C-980 de 2010 "*la obligación atribuida al propietario de tener que pagar la multa, solo puede tener lugar, como consecuencia de su vinculación formal a la actuación administrativa, y luego de que se establezca plenamente su culpabilidad en la infracción*"; *(ii)* según lo preceptuado en el artículo 129 de la Ley 769 de 2002 y en atención a lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-530 de 2003 "*el propietario sólo será llamado a descargos, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción*"; y *(iii)* según la Sentencia C-980 de 2010, "*se requiere, entonces, que se garantice al propietario la posibilidad de intervenir en la actuación y ejercer su derecho a la defensa, pues, como lo prevé el artículo 129 del Código Nacional de Tránsito, las multas no pueden ser impuestas sino a la persona que cometió la infracción*".[79]

38. De otra parte, en relación con el principio de unidad de materia, la Superintendencia de Transporte adujo que la expedición de la Ley 2161 de 2021 "*se derivó de tres proyectos acumulados, entre ellos el Proyecto de Ley 155 de 2020 de la Cámara de Representantes, cuyo objeto era* (…) '*incentivar el buen comportamiento vial de los propietarios de motocicletas y/o usuarios de las mismas; aunado a lo anterior, las medidas previstas en el presente proyecto de ley buscan la paridad frente a los costos del seguro SOAT entre los propietarios de vehículos automotores '*[80]".[81]

39. Añadió que, en la exposición de motivos del informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, sobre la justificación y conveniencia del proyecto, se señaló que "[e]*l panorama colombiano en materia de seguridad vial es preocupante, no sólo por los altos niveles de accidentalidad que se observan en el país sino porque, de acuerdo con Fasecolda, son estos accidentes de tránsito una de las principales causas de muertes violentas en Colombia. Este proyecto de ley propone incentivar un comportamiento idóneo frente a la responsabilidad social que representa la acción de conducir un vehículo, que es jurídicamente considerada como una actividad peligrosa, y la necesidad de cuidado que se debe tener con respecto a los demás actores viales*".[82]

---

[77] Ibidem, p. 3.
[78] Ibidem, p. 3.
[79] Expediente digital, "Intervención Superintendencia de Transporte", p. 3.
[80] Gaceta del Congreso No. 1476 del 11 de diciembre de 2020, p. 1.
[81] Expediente digital, "Intervención Superintendencia de Transporte", p. 3.
[82] Gaceta del Congreso No. 1476 del 11 de diciembre de 2020, p. 2.

40. En consonancia con lo anterior, indicó que "*desde las primeras etapas del trámite legislativo en cuestión se previó la adopción de incentivos para promover hábitos óptimos de conducción y seguridad vial*", por lo que el proyecto que derivó en la expedición de la Ley 2161 de 2021 "*no debe entenderse simplemente como la intención de introducir cambios en la regulación del SOAT inspirada única y exclusivamente en aspectos técnicos de los seguros, sino que debe analizarse en el contexto de la seguridad vial y de todas las normas que regulan el comportamiento de los actores viales, así como de los requisitos para transitar en el territorio nacional*".[83]

41. En consecuencia, concluyó que "*se puede afirmar que existe un vínculo razonable entre el contenido del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 y la materia de la ley analizada en su conjunto, pues ésta versa como un todo en una modificación a las normas de tránsito*".[84]

42. La Secretaría de Movilidad de Medellín solicitó a la Corte Constitucional declarar "*conforme con la Constitución el desarrollo normativo contenido en el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021*".[85] En relación con la ausencia de vulneración de los artículos 6 y 29 de la Constitución señaló que la disposición demandada "*no consagra una responsabilidad solidaria entre conductor y propietario* (…) *debido a que en el supuesto de hecho de la disposición normativa no se establece una pluralidad de sujetos a los cuales se les pueda atribuir la consecuencia jurídica*",[86] sino que "*establece un régimen de responsabilidad personal a título de culpa para los propietarios que incumplan con el papel de garante o el deber de velar que con los vehículos de su propiedad no se cometan las cinco (5) infracciones de tránsito descritas en el referido desarrollo legislativo, en concordancia con el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, modificado por la Ley 1383 de 2010*".[87]

43. Indicó que la responsabilidad es a título de culpa porque la autoridad de tránsito en el trámite del procedimiento contravencional "*debe verificar de acuerdo con los principios de responsabilidad jurídica, función social de la propiedad, buena fe y prohibición del abuso del derecho consagrados en los artículos 1, 2, 6, 58, 83 y 95 numeral 1 de la Constitución, en concordancia con el principio de debida diligencia establecido en el artículo 63 del Código Civil, la existencia de la negligencia, descuido o despreocupación por parte del propietario del vehículo de cumplir con el papel de garante asignado por el Legislador en el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021*".[88]

44. De otra parte, señaló que la disposición acusada no vulnera el derecho fundamental de presunción de inocencia, porque no genera "*la posibilidad de que una persona pueda ser sancionada por hechos cometidos por otra persona, debido a que para cada caso en concreto la autoridad de tránsito deberá identificar si la infracción*

---

[83] Expediente digital, "Intervención Superintendencia de Transporte", p. 4.
[84] Ibidem, p. 4.
[85] Expediente digital, "Intervención Secretaría de Movilidad de Medellín"; p. 15
[86] Ibidem, p. 4
[87] Ibidem, p. 5.
[88] Ibidem, p. 5.

de tránsito se genera por la actividad de conducir o son infracciones atribuibles directamente al propietario en su condición de papel de garante, y de acuerdo con el trámite del procedimiento administrativo resolver la situación contravencional mediante la valoración razonable de las pruebas que reposen en el expediente administrativo, imputando la sanción que normativamente corresponda o absolviendo en los casos que resulte procedente".[89] Además, la vinculación formal del propietario del vehículo al proceso administrativo sancionatorio de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 "*no genera una sanción automática en contra del referido propietario, por el contrario su vinculación permite efectivizar el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución*".[90]

45. Al respecto, aclaró que "*el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica regulada por el Legislador en el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 es diferente al contenido declarado inconstitucional en el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017*" mediante la Sentencia C-038 de 2020, porque mientras que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 "*establece un régimen de responsabilidad personal a título de culpa para los propietarios que incumplan con el papel de garante asignado*", el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017 "*regulaba una responsabilidad solidaria entre el conductor y el propietario de vehículos de servicio particular por la detección electrónica de infracciones de tránsito*". Por tanto, la Sentencia C-038 de 2020, aplica únicamente en este último escenario.[91]

46. Posteriormente, señaló que la asignación expresa del papel de garante que realiza el Legislador a los propietarios de vehículos por medio del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 no genera una carga desproporcionada a éstos, "*debido a que el reconocimiento de esta figura jurídica no es nueva con relación al derecho de propiedad, debido a que en materia civil el Legislador ya la había utilizado para salvaguardar principios y derechos constitucionales*".[92] Además, según la Secretaría de Movilidad de Medellín, la Corte Constitucional "*ha establecido que la conducción de vehículos automotores y no motorizados representan una actividad objetivamente peligrosa por su alta potencialidad y capacidad de generar un incidente de tránsito que genere la muerte, lesión personal o daño de los bienes de los actores viales, el cual podrá concurrir con la afectación de la infraestructura de transporte terrestre*".[93] En consecuencia, ha reconocido "*que en materia de tránsito el Legislador tiene una libertad de configuración legislativa de la Constitución más amplia que en otras materias*".[94]

47. Por último, señaló que el demandante al construir el cargo que se fundamenta en la supuesta ausencia de unidad de materia de la disposición acusada con la finalidad de la Ley 2161 de 2021 "*realiza una interpretación desarticulada del objeto y la finalidad*

---

[89] Ibidem, pp. 8-9.
[90] Expediente digital, "Intervención Secretaría de Movilidad de Medellín"; p. 9.
[91] Ibidem, p. 9.
[92] Ibidem, p. 10.
[93] Ibidem, p. 11.
[94] Ibidem, p. 11.

constitucional que el Congreso de la República asigno (sic) *a la disposición normativa de acuerdo con el principio de libertad de configuración legislativa de la Constitución*".[95]

48. Así pues, en su criterio, el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 no vulnera el principio de unidad de materia legislativa, porque "*consagra: (i) una medida coherente para evitar la evasión en la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT; (ii) un incentivo negativo representado en el efecto disuasivo, preventivo y correctivo que contiene la sanción de tránsito, con el objetivo de promover en los propietarios de vehículos la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguras en la vía, y, (ii) una modificación y complementación del Código Nacional de Tránsito Terrestre porque asigna expresamente a los propietarios de los vehículos un papel de garante con el objetivo de evitar la comisión de cinco (5) infracciones de tránsito relacionadas con la evasión en la adquisición y renovación del SOAT, y comportamientos que afectan el principio fundamental de seguridad vial porque colocan en riesgo la vida, la integridad personal y los bienes de los actores viales*".[96]

49. La Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá solicitó "*que sea declarado exequible el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021*". Explicó que mediante la disposición acusada "*se establecieron obligaciones para que los propietarios de los vehículos velen por ciertas condiciones en la circulación de estos, conductas que pueden ser objeto de control en vía o a través de medios tecnológicos como la fotodetección*",[97] por lo que "*no consagra una responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el conductor del mismo*".[98]

50. Por otra parte, expuso que el hecho que inicia la posible sanción por infracción a las normas de tránsito, "*es el comparendo, definido en el artículo 2 del Código Nacional de Tránsito como la 'orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción'*",[99] y la Sentencia C-530 de 2003 señaló que "*el levantamiento de un comparendo no puede asimilarse a la imposición de la sanción*". Además, explicó que "*cuando se impone una orden de comparendo por la comisión de una infracción detectada a través de ayudas tecnológicas, éste documento constituye una notificación de su imposición y a la vez, una orden formal al presunto contraventor de comparecer ante la autoridad de tránsito, por lo que no es un medio de prueba o documento idóneo para demostrar la ocurrencia de los hechos*".[100]

51. Posteriormente, explicó el proceso contravencional regulado en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002 y que la disposición acusada no introdujo modificación alguna

---

[95] Ibidem, p. 13.
[96] Expediente digital, "Intervención Secretaría de Movilidad de Medellín"; p. 14.
[97] Ibidem, p. 8.
[98] Ibidem, p. 9.
[99] Ibidem, p. 9.
[100] Ibidem, p. 12.

"*a los procesos y garantías previamente establecidas en la Ley en el marco del proceso contravencional*", por lo que "*continúa garantizando al presunto infractor los presupuestos esenciales del debido proceso*",[101] ya que es en el proceso contravencional donde se debe determinar la responsabilidad o no del propietario en la comisión de la infracción, respecto del incumplimiento de las obligaciones que le impone el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021. Por lo tanto, únicamente se sanciona "*cuando quiera que se logra la identificación plena del infractor por cualquier medio de prueba válido dentro del proceso contravencional correspondiente, otorgándole todas las garantías al debido proceso que trata el artículo 29 de la Constitución Política*".[102]

52. Asimismo, indicó que si bien es cierto que el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017 fue declarado inexequible mediante la Sentencia C-038 de 2020, esa sentencia no aplica para el caso del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, teniendo en cuenta que el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017 creaba una responsabilidad solidaria entre el propietario y el conductor, lo que no ocurre con la disposición demandada, pues "*contiene el reflejo de la responsabilidad individual del propietario de un automotor, con el fin de contribuir a un mejoramiento en el comportamiento vial de los actores en la vía, según lo establecido en el artículo 7 de la misma Ley 2161 de 2021*".[103]

53. Por último, afirmó que la disposición accionada no vulnera el principio de unidad de materia, en tanto "*desarrolla el principio de 'identidad relativa', en razón al cual, no cambia ni modifica la finalidad del proyecto; por el contrario, contribuye al cumplimiento del objetivo de la Ley relacionado con 'establecer medidas que permitan luchar contra la evasión en la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)'*".[104] Esto, porque "*indica a los propietarios de automotores el deber de velar por los buenos hábitos de comportamiento en el uso y movilidad, con el fin de convertirse en herramienta para la evasión en la adquisición del SOAT*".[105] Además, el artículo 2 de esa misma Ley, regula de manera expresa el incentivo de las buenas prácticas en el comportamiento social de los propietarios de automotores, y la disposición demandada, "*consagra el deber de los propietarios de velar por los adecuados comportamientos sociales de seguridad vial en relación con la adquisición del SOAT, la vigente revisión técnico mecánica y con el respeto a las normas de tránsito*".[106]

54. Así pues, señaló que "*se logra evidenciar la conexión entre el objeto general de la Ley 2161 de 2021 y la finalidad que se encuentra en el artículo 10 de la Ley, y adicionalmente, entre este artículo y el estímulo y revisiones periódicas respecto de las*

[101] Expediente digital, "Intervención Secretaría de Movilidad Distrital de Bogotá"; p. 11.
[102] Ibidem, p. 12.
[103] Ibidem, p. 13.
[104] Ibidem, p. 13.
[105] Ibidem, p. 14.
[106] Ibidem, p. 14.

buenas prácticas de comportamiento social establecidos en los artículos 2 y 7 de la Ley 2161 de 2021"

Intervenciones que solicitan declarar la exequibilidad condicionada de la disposición acusada

55. La Universidad Sergio Arboleda solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, "*para que sea interpretada según los mandatos legales y constitucionales*". Al respecto, indicó que de la norma demandada se desprenden dos tipos de obligaciones diferentes: *(i)* "*obligaciones directas, exclusivas y razonables en torno al derecho de propiedad, tales como la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito o la revisión tecnicomecánica*"; y *(ii)* "*obligaciones que se infieren en razón al uso del bien (vehículo automotor) y a quien lo despliegue que, según las circunstancias del caso, podría ser el propietario o un tercero*".[107]

56. A partir de esa distinción de obligaciones, señaló que se debe reconocer la existencia de las dos realidades esbozadas por la disposición y "*proceder a imponer la sanción determinada por la ley (artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, modificado por la Ley 1383 de 2010) a quien directamente ha infringido la norma, según el caso, y no convertir al propietario del vehículo automotor en un simple responsable solidario*", porque sancionar al propietario "*por su simple calidad o condición*", aun cuando no haya participado directamente en los hechos constitutivos de la infracción, iría "*en contravía del sentir constitucional, legal y jurisprudencial*".[108]

57. Afirmó que esa conclusión encuentra sustento en diversos fallos de la Corte Constitucional y para evidenciarlo citó extractos de las Sentencias C-038 de 2020, C-341 de 2014 y T-712 de 2016. Al respecto, precisó que "*se hace necesario la vinculación formal del propietario del vehículo automotor al proceso, donde se le deben garantizar de manera plena el debido proceso y las garantías procesales, donde, a su vez, deberá demostrar su responsabilidad sobre el hecho (culpa, dolo) y sólo bajo la existencia de esta última aplicará la sanción*".[109]

58. Por último, señaló que la disposición demandada se encuentra conforme al principio de unidad de materia porque el título de la Ley 2161 de 2021 "*incluye la frase 'y se dictan otras disposiciones' dentro de las cuales se puede incluir el tema sancionatorio*".[110] Además, la Ley, en general, "*esboza la materialización de prácticas adecuadas al momento de conducir, así como hábitos óptimos en torno a dicha actividad*", por lo que "*guardaría conexidad además de cumplir una función finalista con el objetivo planteado y guarda relación con los antecedentes y debates que precedieron a la referida ley*", al "*promover buenos hábitos en las vías por parte de quienes ejercen la actividad de conducción sobre las mismas, lo que implica*

[107] Expediente digital, "Concepto Universidad Sergio Arboleda", p. 5
[108] Ibidem, p. 6.
[109] Ibidem, p. 13.
[110] Expediente digital, "Concepto Universidad Sergio Arboleda", p. 14.

claramente obligaciones claras no sólo para el propietario del bien (vehículo automotor) sino para aquellos que conduzcan".[111]

59. La Universidad de Caldas afirmó que la demanda de inconstitucionalidad "*cumple con todos los cargos* (…) *de procedencia a excepción del cargo de especificidad*".[112] Sin embargo, solicitó a la Corte declarar la "*exequibilidad condicionada*" del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, bajo el entendido que "*en ningún momento habrá responsabilidad solidaria u objetiva de la persona que maneje un vehículo y no sea el propietario de dicho vehículo, como lo ha señalado la Sentencia C-038/20*".[113]

60. Para justificar su postura, hizo referencia a las Sentencias C-309 de 1997, C-540 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020 como antecedentes jurisprudenciales relevantes que se deben tener en cuenta al analizar la disposición, y que han observado a "*la imposibilidad de la existencia de la responsabilidad objetiva en materia sancionatoria, además de la obligatoriedad de identificar al presunto infractor de una norma de tránsito, con el fin de quien sea este quien responda por la contravención y no necesariamente el propietario del vehículo*", y a "la *inexequibilidad de la responsabilidad solidaria*". Sin embargo, indicó que la responsabilidad solidaria a la que alude el demandante "*no aplica ni tiene efectos en aquello que cubre la póliza del SOAT por lo anterior se considera que dichos argumentos son improcedentes para sostener la tesis de la parte demandante*".[114]

61. Asimismo, expresó que "*no existe una carga desproporcionada*" que pudiere afectar el debido proceso "*toda vez que la responsabilidad no se atañe al SOAT, por el contrario, la responsabilidad civil extracontractual que se encuentra dentro de las repercusiones del siniestro se vincula directamente con lo expuesto en la Ley 1876/17, es decir, con las sanciones que se apliquen al conductor del automotor cuando haya habido un siniestro. En este sentido, es imposible hablar de una carga desproporcionada para el dueño del automotor, puesto que el SOAT no posee vinculación alguna con las cargas procesales que seguirán el accidente de tránsito*".[115]

62. En consecuencia, solicitó la declaratoria de exequibilidad condicionada porque "*si bien el demandante encuentra un vacío válido con respecto al pago del SOAT, el artículo 10 de la disposición acusada no establece claramente quién será el responsable a la hora del resarcimiento frente a un accidente de tránsito, dado que esto se entenderá como algo que pertenece al procedimiento administrativo contravencional de tránsito*".[116]

---

[111] Ibidem, p. 14.
[112] Expediente digital, "Intervención Universidad de Caldas", p. 5.
[113] Ibidem, p. 9.
[114] Ibidem, pp. 5-7.
[115] Expediente digital, "Intervención Universidad de Caldas", pp. 8-9.
[116] Ibidem, p. 9.

63. Por último, indicó que "*al no existir responsabilidad objetiva o solidaria en materia sancionatoria, la disposición normativa demandada carecería de sentido, de fuerza sancionatoria y coercitiva, teniendo a lo sumo una obligatoriedad dentro del plano ético y moral*",[117] por lo que indica que "*sería incluso posible declarar la inexequibilidad de toda la disposición normativa en caso de que no se busque trazar estos parámetros de conducta, donde los propietarios de los vehículos velen porque sus vehículos circulen con las calidades exigidas por la normatividad ya establecida en la materia, entre ello, por el Código Nacional de Tránsito*".[118]

Intervenciones que solicitan declarar la inexequibilidad parcial o total de la disposición acusada

64. La Universidad Surcolombiana solicitó a la Corte Constitucional "[d]*eclarar la inconstitucionalidad parcial del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021*",[119] porque "*genera incertidumbre en cuanto al ejercicio del poder punitivo del Estado frente a infracciones de tránsito que se comenten en vehículos automotores bien sea por el propietario o por el conductor*".[120]

65. Explicó que la Ley 769 de 2002 contiene definiciones diferentes para distinguir entre el "*propietario*" y el "*conductor*" del vehículo y que, la Corte Constitucional "*ha indicado que las multas por infracciones de tránsito no deben ser para el propietario del vehículo, es decir, esas multas deben ser pagadas por las personas que cometan las infracciones y no por los propietarios; tumbando así la disposición de solidaridad entre los dos*".[121] Además, en el caso de las foto multas se debe "*identificar quién come*[te] *la infracción*", ya que "*no se puede imponer responsabilidad sancionatoria sobre la persona que no ha cometido falta alguna*".[122]

66. Sin embargo, adujo que la norma en cuestión crea una solidaridad que "*implica que el propietario deba responder por infracciones cometidas por otro, como normalmente puede darse por el conductor*", lo cual "*resulta inconstitucional en materia sancionatoria*", ya que los artículos 6 y 29 de la Constitución y la Sentencia C-038 de 2020 exigen "*la imputación personal de la infracción para que así surja la obligación de responder frente a reproches por violación a la Constitución o las leyes*".[123] Así pues, afirmó que "*la imputabilidad o responsabilidad personal, se exige únicamente respecto de las acciones u omisiones propias del infractor, pues esa exigencia transversal no admite excepciones ni modulaciones en materia administrativa sancionatoria*".[124] Al respecto, recordó que la Corte Constitucional ya señaló que exigir que las sanciones sean "*asumidas solidariamente entre el conductor*

[117] Ibidem, p. 9
[118] Ibidem, p. 10
[119] Expediente digital, "Intervención ciudadana", p. 6.
[120] Ibidem, p. 6.
[121] Expediente digital, "Intervención ciudadana", p. 4.
[122] Ibidem, p. 5.
[123] Ibidem, p. 5.
[124] Ibidem, p. 5.

y el propietario del automotor, resulta contradictorio a la Constitución y a los pronunciamientos de la Corte Constitucional".[125]

67. Con fundamento en lo anterior solicitó declarar inexequible el último inciso de la disposición demandada que dispone que "[l]*a violación de las obligaciones* [contenidas en ese artículo] *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*", teniendo en cuenta que "*la declaratoria de inconstitucionalidad de todo el artículo 10 de la Ley 2161, implicaría dejar un vacío normativo en cuanto la obligación de los propietarios de vehículos automotores a circular por las vías, poseyendo: 1. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; 2. La revisión tecnicomecánica; 3. Circular por lugares y en horarios permitidos; 4. Sin exceder los límites de velocidad y; 5. Respetando la luz roja del semáforo*".[126]

68. La Pontificia Universidad Bolivariana solicitó declarar inexequibles los literales b), c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 por desconocer los artículos 6 y 29 de la Constitución; concretamente, "*el derecho de defensa, la presunción de inocencia y el principio de imputabilidad personal*".[127]

69. Precisó que el artículo accionado prevé "*cinco supuestos de hecho que generan responsabilidad administrativa en cabeza del propietario de un vehículo automotor, con independencia de si es el propietario quien lo conduce o un tercero*", en atención a "*una supuesta infracción de los deberes de garantía en cabeza de quien ostenta el derecho real de propiedad sobre el vehículo*".[128] Sin embargo, dado que la Corte Constitucional "*ha derivado el principio constitucional de imputabilidad personal en materia sancionatoria de los artículos 6 y 29 de la Constitución Política*", resulta necesario "*verificar cuáles de los cinco deberes de garantía previstos como literales en el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 se encuentran dentro de la órbita de responsabilidad del propietario del vehículo, por el solo hecho de ser propietario; y cuáles de ellos le son realmente ajenos y atribuibles exclusiva y potencialmente a un tercero*". Esto, porque "[s]*olo los deberes imputables personalmente al propietario del vehículo pueden ser idóneos para estructurar una responsabilidad personal fundamentada en la infracción culpable de las normas de tránsito*".[129]

70. Así pues, afirma que en las circunstancias previstas en los literales b), c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 "*solo quien conduce en forma efectiva el vehículo puede llevarlo a la revisión tecnicomecánica, circular por lugares y en horarios permitidos, conducir respetando el límite de velocidad permitido y respetar la luz roja del semáforo*", por lo que "*no es claro cómo podrían los propietarios velar*

[125] Ibidem, p. 5.
[126] Ibidem, p. 6.
[127] Expediente digital, "Intervención Universidad Pontificia Bolivariana", p. 2.
[128] Expediente digital, "Intervención Universidad Pontificia Bolivariana", p. 3.
[129] Ibidem, p. 3.

por su cumplimiento, sobre todo cuando no cuenten con el control o la custodia material del vehículo".[130] Sin embargo, esos literales "*por la forma en que están redactados*", conducirán a que el Estado "*sancione a una persona que no ha realizado la infracción, por el solo hecho de ostentar el derecho real de propiedad sobre el vehículo, generando así una responsabilidad objetiva por el hecho ajeno*".[131]

71. Según la Pontificia Universidad Bolivariana, esa "*responsabilidad objetiva*" prevista en los literales b), c), d) y e) de la disposición acusada, vulnera el derecho defensa y contraría la Sentencia C-038 de 2020 porque "*el propietario, aunque puede concurrir formalmente al proceso administrativo contravencional de tránsito, ser oído allí, presentar y controvertir pruebas, materialmente no se puede defender frente al incumplimiento de deberes que se encuentran por fuera de su órbita o esfera de responsabilidad y que, por esta razón, no se le deberían imputar personalmente*".[132] Asimismo, los mencionados literales desconocen la presunción de inocencia porque "*permite sanciones sin prueba de la culpabilidad y, además, invierte la carga de la prueba, pues sería el propietario del vehículo el llamado a aportar evidencias sobre sus gestiones para velar por el cumplimiento de los deberes previstos en los literales b), c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, cuando esto, en realidad, le incumbe directa y personalmente a quien ha cometido la infracción*". Ello, además, "*descargaría al Estado del deber mínimo de identificar al verdadero infractor de las normas de tránsito, conforme lo ha exigido la jurisprudencia constitucional*".[133]

72. Conforme a lo anterior, señaló que una interpretación a partir de la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional debería llevar a concluir que "*la única sanción administrativa que se le puede imponer al propietario, por el solo hecho de ser propietario, será aquella derivada del incumplimiento del deber de contar con el seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT)*", porque esa obligación es la única "*que puede cumplir el propietario incluso en aquellos casos en los que no ostenta el uso y goce sobre el vehículo*".[134]

73. Por último, señaló que la disposición acusada no vulnera el principio de unidad de materia, porque el objeto de la Ley 2161 de 2021 "*se refiere a la generación de incentivos para promover comportamientos adecuados en materia de tránsito de vehículos*" y las sanciones jurídicas "*al cumplir un efecto disuasorio, se pueden interpretar como incentivos o motivos para fomentar un comportamiento debido en sus destinatarios*".[135]

74. La Defensoría del Pueblo solicitó declarar la inexequibilidad de la totalidad del artículo demandado, al considerar que "*vulnera la presunción de inocencia del propietario del vehículo automotor, así como el principio de imputación personal, que*

---

[130] Ibidem, p. 4.
[131] Ibidem, p. 4.
[132] Ibidem, p. 4.
[133] Expediente digital, "Intervención Universidad Pontificia Bolivariana", p. 4.
[134] Ibidem, p. 5.
[135] Ibidem, p. 5.

establece en cabeza de las autoridades la obligación y el deber de identificar plenamente, en rigor, al autor de la infracción".[136]

75. En el documento se planteó que la finalidad de la Ley 2161 de 2021 es "*establecer medidas que permitan luchar contra la evasión en la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), mediante la adopción de incentivos que promuevan hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial*", así como "*ser un mecanismo contra las practicas inadecuadas al momento de siniestrar la póliza y; prever el uso de herramientas tecnológicas para garantizar las autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta y uso probatorio de la información sobre el siniestro*".

76. Por otro lado, se refirió a la responsabilidad solidaria en materia sancionatoria administrativa. Al respecto explicó que mediante la Sentencia C-699 de 2015, la Corte Constitucional observó que la responsabilidad solidaria en materia administrativa "*no vulnera prima facie el derecho fundamental al debido proceso*", pues las personas que no hubiesen cometido directamente la infracción de tránsito al ser notificados podían acudir al proceso y desvirtuar su vinculación con la infracción y la consecuente responsabilidad. También mencionó que la Sentencia C-530 de 2003 determinó que "*no era posible atribuir al dueño del bien ningún tipo de responsabilidad objetiva, habida cuenta de que a la luz de los principios y derechos incorporados en el texto superior de 1991, no era factible imponer una sanción sin que el titular del derecho de dominio del rodante hubiera realizado la actuación infractora*".[137]

77. Afirmó que la forma en la que está redactada la norma da a entender que los propietarios de los vehículos automotores, "*por el simple hecho de ostentar tal calidad, deberían responder por hechos que se escapan de su control*". Como ejemplo indicó qu "*cuando el propietario de un automóvil le presta a un tercero el vehículo automotor para que realice una determinada diligencia y ese tercero excede los límites de velocidad permitidos en una vía de la ciudad y no respeta la luz roja de los semáforos*", se está en presencia de un hecho que resulta ajeno al propietario del vehículo, pues "*él no fue quien cometió la infracción*".[138] En ese sentido, para la Defensoría del Pueblo "*resulta desproporcionado e irrazonable*" que se le imponga la multa de manera automática "*u objetiva si se quiere*" al propietario del vehículo cuando no sea la misma persona que conducía al momento de la infracción, pues "*las autoridades encargadas de imponer el comparendo tienen el deber de identificar plenamente al infractor para garantizar así el derecho constitucional al debido proceso*".[139]

78. En ese sentido, en criterio de la entidad, la disposición acusada vulnera la presunción de inocencia porque "*el propietario es responsable de la infracción de tránsito*" por el solo hecho "*de ser el propietario del vehículo automotor*", y sin

[136] Expediente digital, "Intervención Defensoría del Pueblo, p. 12.
[137] Expediente digital, "Intervención Defensoría del Pueblo, p. 8.
[138] Ibidem, p. 10.
[139] Ibidem, p. 10.

determinar si "*el mismo participó en la configuración de la infracción*".[140] Sin embargo, explicó que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-038 de 2020 reiteró que "*los propietarios de los vehículos automotores no deben responder por las infracciones cometidas por terceros; y que le corresponde a las autoridades de tránsito, comprobar la responsabilidad de las personas vinculadas al procedimiento, pues las multas no deben ser concebidas como un instrumento de mero recaudo de recursos para las entidades estatales, sino como una forma de incrementar la seguridad vial en el país y desincentivar conductas y comportamientos que puedan afectar en alguna medida el bien jurídico de la seguridad vial, contempladas en el Código Nacional de Tránsito*".[141]

79. La Veeduría de Movilidad de Pereira solicitó que se declare la inexequibilidad de la disposición demandada, con base en las siguientes razones: *(i)* el demandante acierta cuando advierte que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 pasa por alto lo que la Corte Constitucional decidió mediante la Sentencia C-038 de 2020; *(ii)* la norma acusada induce a error al haberse titulado como "*Medidas Antievasión, como si se tratara de un impuesto, más cuando sabemos que, si bien, del SOAT, el Adres, recibe un minúsculo porcentaje, dichos dineros pasan primero por el sistema financiero privado y nada controlado o vigilado*"; *(iii)* lo regulado en el precepto en cuestión ya estaba contenido en el Código Nacional de Tránsito y ampliamente desarrollado por el precedente constitucional; y *(iv)* la palabra "*prioridad*" contenida en el artículo "*difiere del sentido común y pone al divagar subjetivamente al sentenciador administrativo, en los procesos sancionatorios de tránsito, puesto que la lógica de la experiencia, y echando mano a la ciencia antrópica de los disímiles sentidos mundanos, lo que para unos, puede ser prioridad, para otros, no lo es; este solo ejemplo, hace que se nuble la constitucionalidad de la norma demandada*".[142]

Intervenciones que solicitan a la Corte Constitucional declararse inhibida para proferir una decisión de fondo respecto de uno o ambos cargos y presentan solicitudes adicionales o subsidiarias

80. El ciudadano Hernán David Martínez Gómez solicitó a la Corte que "*se declare inhibida para fallar por ineptitud de la demanda*" y, subsidiariamente, que declare exequible la disposición demandada.[143] Como argumentos para sustentar la falta de aptitud sustantiva de la demanda, expuso que "*el demandante no logró subsanar los reparos advertidos desde el punto de vista argumentativo en relación con los cargos propuestos*", porque aún en el escrito de corrección de la demanda presentó "*consideraciones que no se desprenden con claridad de la preceptiva acusada y que, por el contrario, aluden más a su opinión personal sobre las eventuales consecuencias que podría o no tener su aplicación que frente a las que indica la disposición misma*".[144]

---

[140] Ibidem, p. 11.
[141] Expediente digital, "Intervención Defensoría del Pueblo, p. 12.
[142] Expediente digital, "Intervención ciudadana", pp. 13-14.
[143] Ibidem, p. 25.
[144] Ibidem, p. 7.

81. Al respecto, advirtió que la demanda no cumple con el cargo de certeza, porque "*no se refiere a proposiciones reales y existentes que estén contenidas en las disposiciones demandadas sino a opiniones o consideraciones particulares que no toman en consideración la totalidad del texto demandado sino apartes que, fuera de contexto ofrecen conclusiones imprecisas, tales como que el legislador pretendía un fin que no se desprende necesariamente de la disposición, o como desconocer el debido proceso o engañar a los ciudadanos, planteando supuestos no previstos en su texto*".[145] Asimismo, señaló que la demanda carece de especificidad, por cuanto "*no se evidencia cómo las disposiciones acusadas vulneran concretamente las garantías constitucionales, sino que se hacen afirmaciones vagas y abstractas sin mayor sustento*".[146]

82. De otra parte, afirmó que la demanda no contiene argumentos pertinentes, ya que versan sobre "*las eventuales consecuencias de la aplicación de las disposiciones demandadas o sobre la aparente injusticia de los supuestos establecidos en ella. De este modo, la presentación de los argumentos no crea una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas*".[147] Además, adujo que el cargo sobre la supuesta violación del principio de unidad de materia "*adolece de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*". Indicó que *"el actor corrigió su demanda sin exponer con claridad las razones por las cuáles considera que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 no guarda relación objetiva y razonable alguna con la materia de la ley y, por lo mismo, lesiona los artículos 158 y 169 Superiores, olvidando por completo la realización de un análisis mínimo confrontacional o de tipo comparativo*".[148]

83. Ahora bien, en adición a los anteriores argumentos dirigidos a que la Corte se declare inhibida, señaló razones por las que considera que, en cualquier caso, la disposición debería ser declarada exequible. Luego de citar apartes de las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010, C-089 de 2011 y C-038 de 2020, señaló que el presente caso "*no puede asimilarse a los casos estudiados en el pasado por la Corte Constitucional*", ya que "[s]e *trata de una disposición nueva y diferente que reitera medidas de prevención ciudadana, las cuales ya habían sido implementadas en el literal C.14, C.29, C.35, D.2, y, D.4 del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito modificado por la Ley 1383 de 2010*".[149] Por tanto, "[a]*nte las evidentes diferencias de las disposiciones demandadas en las sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010, C-089 de 2011 y C-038 del 2020, queda probado y en evidencia que la norma acusada no desconoce la orientación jurisprudencial vigente relacionada con la prohibición de establecer una responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el*

[145] Expediente digital, "Intervención ciudadana", p. 7.
[146] Ibidem, p. 7.
[147] Ibidem, p. 7.
[148] Ibidem, p. 7.
[149] Ibidem, p. 14.

conductor, por concepto de las contravenciones de tránsito detectadas por el sistema de ayudas tecnológicas".[150]

84. A su juicio, incluso configurándose cualquiera de las situaciones previstas en el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, el propietario del vehículo "*tiene todas sus garantías constitucionales para defenderse y aclarar las circunstancias que dieron origen al proceso administrativo sancionatorio*" y "*la autoridad deberá decidir conforme el material probatorio recaudado y, de ninguna manera, podrá condenar de manera solidaria conforme con la Sentencia C-038 de 2020*".[151]

85. Por otra parte, indicó que la disposición acusada no establece ninguna responsabilidad solidaria entre los propietarios de los vehículos y los conductores, sino que, prevé unas obligaciones a cargo de los primeros y dispone una consecuencia jurídica imputable directamente a estos por el incumplimiento de esas obligaciones de cuidado.[152]

86. En su criterio, esa obligación de cuidado sobre el vehículo "*que es un artefacto con el que se desarrolla una actividad peligrosa, no es desproporcionada ni irrazonable, y mucho menos viola el derecho al debido proceso ni el principio de responsabilidad subjetiva*",[153] porque: *(i)* "*el poseedor de las cosas se presume dueño desde la perspectiva de las normas civiles, y no es entonces irrazonable que las normas de tránsito, que tienen como objetivo primario salvaguardar la seguridad vial, permitan la imputación directa al dueño de los vehículos sobre el sentido común de que posee la cosa y tiene dominio directo sobre ella*".[154] Además, *(ii)* la norma es razonable, porque no viola el régimen subjetivo de responsabilidad, dado que "*no pretende desobedecer las decisiones de la Corte Constitucional en el sentido de que no hay solidaridad entre el propietario del vehículo y su conductor en torno a la multa, sino definir que el propietario tiene obligaciones surgidas de otras fuentes jurídicas que lo hacen responsable subjetivamente respecto de lo que suceda con el bien de su propiedad, por su actuar negligente o culposo*".[155]

87. Por último, mencionó que la norma atacada no contradice el principio de unidad de materia legislativa, ya que está incluida en una Ley que tiene como objetivo directo "*luchar contra la evasión en la adquisición del SOAT*", con medidas que promuevan "*hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial"* y la disposición que se acusa de violar la unidad de materia "*justamente lo que hace es promover hábitos de conducción adecuados que mejoren la seguridad en las vías*", para lo cual "*dispone la posibilidad de que se impongan sanciones por conductas de los propietarios, como no verificar que su vehículo circule sin SOAT ni revisión técnico mecánica, o permitir que se movilice por lugares no permitidos y sin respeto de los límites de velocidad ni las*

[150] Expediente digital, "Intervención ciudadana", p. 14.
[151] Ibidem, p. 14.
[152] Ibidem, p. 14.
[153] Ibidem, p. 15.
[154] Ibidem, p. 15.
[155] Ibidem, p. 16.

órdenes de parar (como los semáforos en rojo). Esas conductas imputables directamente a los propietarios, que son lesivas para la seguridad vial y la conducción óptima, el Legislador considera que debe lucharse contra ellas mediante sanciones, justamente para impedir la evasión del SOAT".[156]

88. La Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó a la Corte Constitucional inhibirse de pronunciarse de fondo sobre los numerales 1 y 2 del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, porque los argumentos "*están construidos sobre una interpretación aislada, subjetiva e indirecta de la norma, que no surge del tenor literal ni de la interpretación sistemática de la disposición, sino de supuestos construidos por los demandantes que no se adecuan a la realidad jurídica*".[157] Asimismo, solicitó inhibirse respecto del análisis del cargo relacionado con la presunta violación del principio de unidad de materia, porque, en su criterio, "*los argumentos anunciados no resultan pertinentes ni suficientes, en tanto que, a más de citar una sentencia de la Corte Constitucional que trata sobre el citado principio, están construidos sobre una interpretación aislada y subjetiva*", por lo que "*la carencia del cumplimiento de los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia impide activar la competencia de este tribunal para conocer de la demanda presentada*".[158]

89. Ahora bien, respecto de "*los numerales 3º, 4º y 5º del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021*", solicitó declarar la inexequibilidad, o la exequibilidad condicionada "*en el entendido que en el procedimiento administrativo sancionatorio la autoridad de tránsito deberá determinar si el propietario del vehículo estaba conduciendo al momento de cometer las conductas descritas en los numerales citados*".[159] Para sustentar esa solicitud, explicó que el artículo demandado indica una serie de obligaciones para los propietarios del vehículo, de las cuales, las establecidas en los numerales 3, 4 y 5, aparentemente regulan comportamientos que, de acuerdo con el demandante, podría cometer un tercero diferente al propietario. De modo que, aunque la disposición "*no indica que existe solidaridad entre el propietario del vehículo y el conductor del mismo*", esta parece "*partir del supuesto de que el propietario es el sujeto que siempre conduce el vehículo, a pesar de que, para las conductas establecidas en los numerales 3º, 4º y 5º, (…) podrían ser desarrolladas por una persona diferente a él*".[160]

90. Lo anterior, según expuso, podría ser contrario a las Sentencias C-530 de 2003, C-980 de 2010 y C-038 de 2020 que analizaron normas de tránsito que establecían solidaridad entre el propietario del vehículo y su conductor.[161] Además, aunque la disposición señala que el propietario puede acudir a un proceso administrativo, advirtió, los numerales en cuestión presuponen la culpa del propietario.[162]

---

[156] Expediente digital, "Intervención ciudadana", pp. 20-21.
[157] Expediente digital, "Concepto Academia Colombiana de Jurisprudencia", p. 8
[158] Ibidem, p. 8
[159] Ibidem, p. 8.
[160] Expediente digital, "Concepto Academia Colombiana de Jurisprudencia", p. 6.
[161] Ibidem, pp. 6- 8.
[162] Ibidem, p. 8.

Concepto de la Procuraduría General de la Nación

91. La Señora Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de los literales b), c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, porque *(i)* "*establecen implícitamente la figura de la responsabilidad solidaria en materia sancionatoria administrativa prohibida constitucionalmente*"; y *(ii)* "*desconocen el principio de unidad de materia*".[163]

92. Primero, el Ministerio Público consideró que los literales b), c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 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 su órbita de acción*".[164] Lo anterior, a su juicio, va "*en contravía de la reiterada jurisprudencia constitucional en la materia*", la cual, según anotó, ha señalado que *(i)* la responsabilidad personal "*exige que la sanción se predique únicamente respecto de las acciones u omisiones propias del infractor*" y "*es una exigencia transversal que no admite excepciones ni modulaciones en materia administrativa sancionatoria*"; *(ii)* la responsabilidad solidaria "*como forma de garantizar el cumplimiento de las 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*"; y *(iii)* la solidaridad pasiva "*es inconstitucional si conduce a que la sanción recaiga sobre una persona diferentes a quien realizó personalmente el acto reprochado*".[165]

93. Afirmó que "*es claro que el artículo 10 acusado incorpora la responsabilidad del propietario del vehículo por el incumplimiento de las cinco infracciones* [previstas en esa disposición], *pues las mismas ya existían para el conductor del automotor*", y estaban previstas en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002. Así pues, señaló que la disposición acusada es "*una regulación que termina sólo siendo aplicable en los eventos en los que el dueño del vehículo no es quien lo conduce*".[166]

94. En ese orden de ideas, indicó que en relación con los literales c), d) y e) del artículo acusado "*advierte una extralimitación en las facultades del legislador*", porque "*en aquellos se establece una responsabilidad por el hecho ajeno, que en materia sancionatoria administrativa se encuentra proscrita*", en tanto, "*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 de conducir y, por ende, su sanción*

[163] Expediente digital, "Concepto Procuradora General de la Nación Dra. Margarita Cabello", p. 3
[164] Ibidem, p. 5.
[165] Expediente digital, "Concepto Procuradora General de la Nación Dra. Margarita Cabello", pp. 4-5.
[166] Ibidem, pp. 4-5.

sólo puede recaer sobre el conductor del vehículo, independientemente de si es o no el propietario del mismo".[167]

95. Aunque el Ministerio Público no pretende "*ignora*[r] *la intención legítima del Congreso de la República de establecer medidas legislativas dirigidas a velar por el cumplimiento de las normas de tránsito*", señaló que "*dicha finalidad debe perseguirse a través de medidas que respeten las garantías constitucionales asociadas al debido proceso*". Sin embargo, la disposición acusada "*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*".[168]

96. Empero, aclaró que "*los literales a) y b)"* del artículo 10 no "*desconocen 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*", si no que "*se refieren al cumplimiento de obligaciones jurídicas*".[169]

97. Segundo, el Ministerio Público afirmó que los literales b), c), d) y e) del artículo demandado no atienden a las exigencias del principio de unidad de materia porque, en su criterio, 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, las razones que dieron origen a* [esos literales] *parecen estar dirigidas a reestablecer la responsabilidad solidaria en materia sancionatoria declarada inexequible por la Corte Constitucional, y, con ello, facilitar la operación de los mecanismos electrónicos de captación de las infracciones de tránsito*";[170] *(ii)* conexidad temática porque "*la ordenación contenida en la Ley 2161 de 2021 gira en torno al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, lo cual no guarda relación intrínseca con las faltas consagradas en* [esos literales] (…)"; *(iii)* conexidad teleológica, porque el objetivo general de la Ley es "*luchar contra la evasión en la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito*", el cual difiere de la finalidad de los literales mencionados que "*buscan mejorar el comportamiento viola por medio del establecimiento del deber de supervisión de los propietarios de los vehículos sobre quienes conducen*"; y *(iv)* conexidad sistemática porque esos literales de la disposición demandada "*ordenan elementos extraños dentro de los objetivos y temáticas de las demás disposiciones de la Ley 2161 de 2021*".[171]

98. Explicó que el literal a) de la norma, a su juicio, respeta las exigencias del principio de unidad de materia, dado que al establecer el deber del propietario 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)* busca "*evitar la evasión en la*

[167] Ibidem, p. 5.
[168] Ibidem, p. 6.
[169] Ibidem, p. 6.
[170] Expediente digital, "Concepto Procuradora General de la Nación Dra. Margarita Cabello", p. 7.
[171] Ibidem, p. 7.

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"; y *(ii)* se regula un aspecto del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito que es tema central de la Ley 2161 de 2021 porque "*ordena la sanción al propietario por permitir que el vehículo transite sin seguro*".[172]

99. Con fundamento en lo anterior, solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de los literales b), c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021.

Síntesis de las intervenciones

100. Las anteriores intervenciones se sintetizan en el siguiente cuadro tomando en consideración su solicitud principal:

Exequibilidad	Federación Colombiana de Municipios
	Federación Nacional de Departamentos
	Ministerio de Transporte
	Superintendencia de Transporte
	Secretaría de Movilidad de Medellín
	Secretaría Distrital de Movilidad
Exequibilidad condicionada	Universidad Sergio Arboleda
	Universidad de Caldas
Inexequibilidad parcial o total	Universidad Surcolombiana
	Pontificia Universidad Bolivariana
	Defensoría del Pueblo
	Veeduría de Movilidad de Pereira
	Procuraduría General de la Nación
Inhibición y otras solicitudes adicionales o subsidiarias	Hernán David Martínez Gómez
	Academia Colombiana de Jurisprudencia

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

101. En virtud de lo previsto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, ya que se trata de disposiciones contenidas en una ley de la República.[173]

B. Cuestión previa

102. Antes de entrar en el correspondiente análisis de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición normativa acusada, la Sala Plena debe ocuparse de

[172] Ibidem, p. 8.
[173] Artículo 241 de la Constitución Política: "A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (…) 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

resolver si la demanda tiene aptitud sustancial y, en consecuencia, es posible adelantar el juicio de constitucionalidad. Lo anterior, en atención a que dos de los intervinientes en el proceso consideraron que la Corte Constitucional debe inhibirse de un pronunciamiento de fondo.[174]

103. Al respecto, resulta relevante aclarar que, si bien la demanda fue admitida, ello no es óbice para que, al momento de dictar sentencia, la Corte Constitucional se pronuncie sobre la aptitud sustantiva de la demanda. En efecto, durante la etapa de admisión de la demanda se lleva a cabo "*una primera evaluación sumaria que no compromete ni limita la competencia de la Sala Plena de la Corte, para analizar la aptitud de la demanda*" luego de que esta hubiere sido admitida,[175] pues es en esta etapa es en la que la Corte cuenta con "*mayores elementos de juicio, puesto que aparte del contenido de la demanda, también dispondrá de la apreciación de los distintos intervinientes y el concepto del Ministerio Público, quienes, de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, participan en el debate una vez admitida la demanda*".[176]

104. Ahora bien, resulta pertinente reiterar que el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 "*fija los requisitos mínimos de procedibilidad de las demandas de constitucionalidad*" [177] y exige a los ciudadanos: *(i)* señalar las normas que se cuestionan y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; *(ii)* especificar los preceptos constitucionales que se consideran infringidos; *(iii)* presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; *(iv)* establecer el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado, en caso que la acusación se base en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada; y *(v)* la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

105. El tercero de los requisitos antedichos se conoce como "*el concepto de la violación*",[178] e implica "*una carga material y no meramente formal, que lejos de satisfacerse con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, exige la formulación de unos mínimos argumentativos, que se deben apreciar a la luz del principio pro actione*".[179]

106. Así, al explicar el "*concepto de la violación*" los cargos deben cumplir con tres parámetros básicos: *(i)* el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas;[180] *(ii)* "*la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas*";[181] y *(iii)* la presentación de "*las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la*

[174] En particular, el ciudadano Hernán David Martínez Gómez y la Academia Colombiana de Jurisprudencia.
[175] Corte Constitucional, Sentencia C-493 de 2020.
[176] Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2008.
[177] Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2020.
[178] Corte Constitucional, Sentencias C-044 de 2021, C-206 de 2016 y C-207 de 2016.
[179] Corte Constitucional, Sentencias C-044 de 2021.
[180] Numeral 2 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.
[181] Corte Constitucional, Sentencia C-493 de 2020.

Constitución".[182] Esas razones, además, "*deben ser conducentes para hacer posible el diálogo constitucional*",[183] lo cual exige que los ciudadanos formulen "*por lo menos un cargo concreto, específico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Política*".[184] En particular, la jurisprudencia de la Corte[185] ha determinado que el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: *claros*, *ciertos*, *específicos*, *pertinentes*, y *suficientes*.

107. La *claridad* hace relación a que los argumentos sean "*entendibles, no contradictorios, ilógicos ni anfibológicos*",[186] de modo que "*permitan captar en qué sentido el texto que se controvierte infringe la Carta*".[187] La exigencia de la *certeza* implica, de una parte, revisar que "*los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda*" y, de otra, que "*la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado*" y no ser consecuencia de "*una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas*" del demandante.[188] La *especificidad* de los cargos supone "*concreción y puntualidad en la censura, es decir, la demostración de que el enunciado normativo exhibe un problema de validez constitucional y la explicación de la manera en que esa consecuencia le es atribuible*".[189] Además, es necesario que los argumentos sean *pertinentes* y, por lo tanto, "*planteen un juicio de contradicción normativa entre una disposición legal y una de jerarquía constitucional*"[190] que evidencie un problema "*de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal, de conveniencia, de mera implementación*",[191] político o moral. Por último, los argumentos deben ser *suficientes* lo implica revisar que el cargo brinde razones, por lo menos básicas, "*que logren poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del legislador*."[192]

108. Con sujeción a estos requisitos, la Corte debe verificar si los argumentos contenidos en la demanda satisfacen las cargas dispuestas en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y si, en desarrollo del concepto de la violación, han formulado materialmente un cargo, pues de no ser así "*existiría una ineptitud sustantiva de la demanda que, conforme con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, impediría un pronunciamiento de fondo y conduciría a una decisión inhibitoria, ya que*

---

[182] Ibidem.
[183] Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2020.
[184] Corte Constitucional, Sentencia C-561 de 2002.
[185] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-568 de 2004, C-980 de 2005, C-122 de 2020, C-044 de 2021.
[186] Corte Constitucional, Sentencia C-493 de 2020.
[187] Ibidem.
[188] Corte Constitucional, Sentencia C-295 de 2022.
[189] Ibidem.
[190] Corte Constitucional, Sentencia C-493 de 2020.
[191] Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2021.
[192] Corte Constitucional, Sentencia C-044 de 2021.

este tribunal carece de competencia para adelantar de oficio el juicio de constitucionalidad".[193] Sin embargo, al verificar el cumplimiento de la carga mínima de argumentación no puede llegarse al punto de "*hacer nugatorio el derecho fundamental a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución, por lo que el análisis de los requisitos de la demanda debe atender el principio pro actione de tal manera que ante una duda se debe resolver a favor de la habilitación -regla general- y no de la inhibición -excepción-.*"[194]

109. En la Sentencia C-100 de 2022 esta Corporación advirtió que los intervinientes que propongan una decisión inhibitoria deben presentar "*un análisis mínimo que permita colegir las razones del incumplimiento de cada uno de los requisitos de la carga argumentativa".*[195] En el caso de no acreditar dicha exigencia, tal como ocurrió en la providencia citada, la Corte podría considerar que, en los mismos términos en que se planteó en el auto admisorio, se cumplió con una carga argumentativa mínima que le permite a la Corte avanzar en el estudio de fondo de los cargos. Para que se requiera adelantar un análisis de la cuestión previa relativo a la aptitud de la demanda, quienes propongan una inhibición, deberán presentar razones que generen dudas sobre la efectiva acreditación de la carga argumentativa exigida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional, los cuales fueron previamente mencionados.

Análisis de la aptitud sustantiva de la demanda D-14.628

110. Como se anunciaba, en esta oportunidad, por una parte, la Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó a la Corte inhibirse de pronunciarse de fondo respecto de los numerales 1 y 2 del artículo demandado y respecto del cargo relacionado con la presunta violación del principio de unidad de materia, porque, en su criterio, "*los cargos carecen de certeza y pertinencia, por cuanto están construidos sobre una interpretación aislada, subjetiva e indirecta de la norma, que no surge del tenor literal ni de la interpretación sistemática de la disposición, sino de supuestos construidos por los demandantes que no se adecuan a la realidad jurídica*".[196] Por otra parte, el ciudadano Hernán David Martínez Gómez solicitó a la Corte que "*se declare inhibida para fallar por ineptitud de la demanda*", pues, a su juicio, los argumentos contenidos en esta se sustentan en "*consideraciones que no se desprenden con claridad de la preceptiva acusada y que, por el contrario, aluden más a* [la] *opinión personal*

---

[193] Ibidem.
[194] Corte Constitucional, Sentencia C-2010 de 2021.
[195] En esta oportunidad, la Corte consideró que el Ministerio del Interior había realizado una "solicitud genérica de ineptitud de la demanda solo es un enunciado, y no se plantearon argumentos concretos que los sustenten. En efecto, solo se dice en uno de los cargos por el interviniente que "[d]e la lectura del segundo cargo no se evidencia la argumentación que demuestre que el texto demandado viole la Constitución por cuanto no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, en consideración a que los interesados se limitan a realizar una comparación forzada de dos asuntos completamente diferentes, lo que se demuestra en el cuadro comparativo elaborado por el demandante, el cual, antes de exhibir similitudes, evidencia la total disimilitud entre el instrumento legal de la asistencia militar y los estados de excepción. especialmente porque no hay duda alguna de que el contenido del texto del artículo puesto en entredicho no otorga ninguna facultad para dictar medidas que son propias y exclusivas de estos últimos"."
[196] Expediente digital, "Concepto Academia Colombiana de Jurisprudencia", p. 8.

[del demandante] *sobre las eventuales consecuencias que podría o no tener su aplicación.*"[197]

111. Este ciudadano, en relación con la vulneración del artículo 158 de la Constitución, señaló que "*no solamente el cargo adolece de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, sino que el actor corrigió su demanda sin exponer con claridad las razones por las cuáles considera que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 no guarda relación objetiva y razonable alguna con la materia de la ley y, por lo mismo, lesiona los artículos 158 y 169 Superiores, olvidando por completo la realización de un análisis mínimo confrontacional o de tipo comparativo*".[198] Y respecto del cargo basado en la presunta vulneración de los artículos 6 y 29 de la Constitución, precisó que "[l]*a argumentación ofrecida en la demanda incumple la carga de certeza* (…) *porque no se refiere a proposiciones reales y existentes que estén contenidas en las disposiciones demandadas sino a opiniones o consideraciones particulares que no toman en consideración la totalidad del texto demandado sino apartes que, fuera de contexto ofrecen conclusiones imprecisas*";[199] así como el requisito de especificidad "*no se evidencia cómo las disposiciones acusadas vulneran concretamente las garantías constitucionales, sino que hacen afirmaciones vagas y abstractas sin mayor sustento*".[200] Asimismo, indicó que la demanda no "*supera la carga de pertinencia porque sus argumentos no versan sobre el texto constitucional sino sobre las eventuales consecuencias de la aplicación*" de la disposición acusada. En consecuencia, afirmó que los argumentos no son suficientes pues, no generan "*una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas*".[201]

112. En el caso objeto de análisis la Sala considera que la Academia Colombiana de Jurisprudencia presentó afirmaciones genéricas sobre una supuesta ineptitud de la demanda, y más allá de eso no demostró cuál es el incumplimiento de carga de argumentación que la jurisprudencia constitucional exige al demandante. En lo que se refiere a la afectación de los artículos 6 y 29 de la Constitución, indicó que no se cumple con la certeza y la pertinencia dado que realiza una "*interpretación aislada, subjetiva e indirecta de la norma, que no surge del tenor literal ni de la interpretación sistemática de la disposición*".[202] Así pues, más allá de referirse al contenido de la norma y citar un aparte de la Sentencia C-038 de 2020, no explicó las razones por las que la lectura que plantea el accionante es descontextualizada o parcializada, ni precisó cuáles son esas otras normas que darían lugar a realizar una interpretación sistemática de la norma. Respecto del cargo por unidad de materia también se refirió a una "*interpretación aislada y subjetiva*" sin precisar los elementos de la argumentación del accionante que se traducen en dicha calificación. En consecuencia, se considera que respecto de esta intervención no resulta exigible para la Corte realizar un nuevo

[197] Expediente digital, "Intervención ciudadana", p. 7
[198] Ibidem.
[199] Ibidem.
[200] Ibidem.
[201] Expediente digital, "Intervención ciudadana", p. 7
[202] Expediente digital, "Concepto Academia Colombiana de Jurisprudencia", p. 8

análisis de la demanda, más allá de las consideraciones que se realizaron en el auto admisorio.

113. Sin embargo, la Sala considera que el ciudadano Hernán David Martínez Gómez presentó razones que generan dudas sobre la efectiva acreditación de la carga argumentativa exigida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional, los cuales fueron previamente mencionados. Así pues, la Sala Plena procederá a efectuar el análisis de la aptitud sustantiva de la demanda.

114. Al respecto se encuentra que, a diferencia de lo planteado por el interviniente, los argumentos planteados por el demandante frente a la vulneración del artículo 158 de la Constitución satisfacen el requisito de claridad y certeza porque son comprensibles y lógicos y parten del contexto normativo acusado. Asimismo, los argumentos del demandante son específicos, pertinentes y suficientes porque *(i)* explican de manera precisa cómo el contenido de la disposición, *prima facie*, no se encuentra descrito o comprendido dentro del objeto de la Ley 2161 de 2021, descrito en el artículo 1;[203] *(ii)* desarrollan argumentos que buscan preservar la vigencia de la Constitución toda vez que pretende resguardar el principio de unidad de materia, desarrollado en el artículo 158 de la Constitución; y, en consecuencia, *(iii)* son suficientes para generar dudas mínimas de inconstitucionalidad ante la presunta ausencia de relación y conexidad entre la disposición acusada y la materia desarrollada por la Ley 2161 de 2021.

115. En esta misma línea, respecto de la presunta vulneración de los artículos 6 y 29 de la Constitución, la Sala Plena encuentra que, tal como se indicó en el auto admisorio de la demanda, estos argumentos presentados por el demandante satisfacen la carga argumentativa exigida por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, así como por la jurisprudencia de la Corte.

116. El requisito de *claridad* se satisface, ya que los argumentos de la demanda son comprensibles, siguen un hilo conductor que permite comprender con nitidez la pretensión de inconstitucionalidad. Asimismo, se tiene por satisfecho el requisito de *certeza* pues, si bien la disposición no establece una responsabilidad solidaria entre el propietario y el conductor, de esta sí se puede inferir, razonablemente, que el propietario del vehículo puede ser el destinatario de las sanciones previstas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, cuando el vehículo transite sin el cumplimiento de las condiciones previstas en los literales a) a e) de esa disposición. Esto, por el hecho de ser el titular del derecho de propiedad que recae sobre el vehículo y al margen de quién fuera conduciendo al momento de la infracción.

117. Además, se cumplen los requisitos de *especificidad y pertinencia* porque el demandante explicó de manera precisa, cómo la disposición acusada se confronta con el principio de responsabilidad personal que rige los procesos sancionatorios, y que se deriva del artículo 6 y 29 de la Constitución, al señalar que el artículo demandando

[203] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 7.

"*vulnera el principio de responsabilidad personal por cuando* (sic) *asume que el propietario será quien deberá asumir las sanciones derivadas del proceso administrativo sancionatorio, aunque este no hubiere cometido las infracciones, lo cual a su vez vulnera el derecho fundamental de presunción de inocencia*".[204] Por último, el demandante brindó *suficientes* elementos de juicio para generar dudas mínimas de inconstitucionalidad al reiterar la posibilidad de imponerle sanciones al propietario por la infracción de normas de tránsito, por el solo hecho de ser el titular del derecho de propiedad que recae sobre el vehículo y al margen de si es quien iba conduciendo al momento de la infracción.

118. En consecuencia, la Sala Plena concluye que, de acuerdo con lo establecido en el auto admisorio de la demanda, puede efectuarse el análisis de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición.

C. Problemas jurídicos y esquema de resolución

119. La demanda plantea dos grupos de argumentos dirigidos a justificar la inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021. El primero busca evidenciar la supuesta inconstitucionalidad del artículo por presuntamente vulnerar el principio de unidad de materia, previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución. El segundo está encaminado a demostrar la supuesta inconstitucionalidad de la disposición por presuntamente desconocer el principio de imputación personal que se aplica en materia sancionatoria, el cual se deriva de los artículos 6 y 29 de la Constitución. En consecuencia, le corresponde a la Sala Plena de Corte Constitucional resolver los siguientes problemas jurídicos:

a. ¿El artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 desconoce el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución, por no guardar una relación de conexidad con la materia de la Ley 2161 de 2021?

b. ¿El artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 contraría el principio de responsabilidad personal y el derecho a la presunción de inocencia en materia sancionatoria, consagrados en los artículos 6 y 29 de la Constitución, al establecer la posibilidad de sancionar al propietario por incumplir su obligación de velar porque el vehículo de su propiedad circule *(i)* sin haber adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; *(ii)* sin haber realizado la revisión técnico mecánica en los plazos previstos por la ley; *(iii)* por lugares y en horarios que no estén permitidos; *(iv)* excediendo los límites de velocidad permitidos; *(v)* sin respetar la luz roja del semáforo?

120. Para resolver los anteriores problemas jurídicos, la Sala ***(i)*** delimitará el contenido y alcance de la disposición demandada. Luego, ***(ii)*** analizará el primer cargo contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, para lo cual *(a)* reiterará la jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno al principio de unidad de materia y, posteriormente; *(*b*)* resolverá el cargo. Por último, ***(iii)*** analizará el segundo cargo, y para tal efecto *(a)*

[204] Expediente Digital, "Demanda del señor Juan José Ojeda Perdomo", p. 6.

se referirá a la propiedad como derecho y deber; *(b)* explicará la diferencia entre el transporte público y el transporte privado; *(c)* reiterará la jurisprudencia constitucional en torno a la regulación de las materias de tránsito y la potestad sancionatoria; *(d)* explicará las etapas del proceso contravencional de tránsito; *(e)* hará referencia al debido proceso administrativo; *(f)* describirá el principio de imputación personal en materia sancionatoria; *(g)* explicará el derecho a la presunción de inocencia y, finalmente *(h)* resolverá el cargo.

D. Delimitación del alcance y contenido de la disposición demandada

121. El artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 se compone de tres apartados, respecto de los cuales se procederá efectuar un análisis sobre su alcance.

122. El primero crea *(i)* una obligación[205] *(ii)* en cabeza de los "*propietarios de los vehículos automotores*"[206] *(iii)* consistente en "*velar porque los vehículos de su propiedad circulen*" cumpliendo unas exigencias particulares.

123. Una obligación se compone por tres elementos: *(a)* una o varias personas, sujetos activos del vínculo jurídico, quienes se llaman acreedores —por ser los titulares del derecho de crédito—, y que, en el caso objeto de análisis serían los integrantes de la sociedad, bien sea como peatones, pasajeros o como conductores, pues a todos se les busca proteger mediante las normas de tránsito; *(b)* otra persona, sujeto pasivo del vínculo jurídico, denominada deudor, quien debe procurar a sus acreedores el beneficio del derecho. En el caso *sub examine*, el sujeto pasivo de la obligación son los propietarios de los vehículos automotores, es decir, aquellas personas naturales o jurídicas que ostentan un derecho subjetivo[207] sobre determinado vehículo para gozar, explotar y disponer de él.[208] Y *(c)* la prestación u objeto de la obligación que, según el artículo 1945 del Código Civil puede consistir en dar, hacer o no hacer alguna cosa.[209]

124. En cuanto a la prestación, la disposición objeto de análisis señala que los propietarios de los vehículos automotores "*deberán velar porque los vehículos de su propiedad circulen*" dando cumplimiento a las normas de tránsito que se especifican en el inciso siguiente. La palabra "*velar*", según la Real Academia Española (en adelante RAE), tiene múltiples acepciones. Las más apropiadas para el contexto de la disposición son: "*observar atentamente algo*"; o "*cuidar solícitamente de algo*".[210]

---

[205] La obligación es "*un vínculo jurídico en virtud del cual una persona determinada debe realizar una prestación en provecho de otra".* Ospina Fernández, Guillermo, Régimen General de las Obligaciones, Editorial Temis, Bogotá - Colombia, 2005, p. 20.

[206] El Artículo 2 de la Ley 769 de 2002 establece que los vehículos automotores son: "[t]odo aparato montado sobre ruedas que permite el transporte de personas, animales o cosas de un punto a otro por vía terrestre pública o privada abierta al público".

[207] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2009.

[208] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias T-585 de 2019, C-410 de 2015, y SU- 454 de 2016.

[209] *Cfr.*, Ospina Fernández, Guillermo, *Régimen General de las Obligaciones,* Editorial Temis, Bogotá -Colombia, 2005, p. 20

[210] RAE, *Diccionario de la lengua Española,* Definición de "Velar", Edición del Tricentenario, actualización 2021, consultado en: https://dle.rae.es/velar

Observar, significa "*examinar atentamente*" o "*mirar con atención y recato*",[211] y cuidar significa "*poner diligencia, atención y solicitud en la ejecución de algo*".[212] Conforme a lo anterior, puede concluirse que la obligación creada por el primer inciso de la disposición es una obligación de hacer, pues exige una conducta positiva del propietario consistente en cuidar que el o los vehículos de su propiedad circulen dando cumplimiento a las cinco condiciones.

125. El segundo inciso de la disposición precisa las mencionadas condiciones que el propietario deberá velar por que se cumplan cuando su vehículo esté en circulación, esto es: *(i)* habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; *(ii)* habiendo realizado la revisión técnico-mecánica en los tiempos previstos por la ley; *(iii)* por lugares y en horarios que estén permitidos; *(iv)* sin exceder los límites de velocidad y *(v)* respetando la luz roja del semáforo.

126. Se advierte que dichas acciones corresponden al cumplimiento de normas de tránsito que tienen como finalidad reducir la evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y disminuir la accidentalidad, de manera que los vehículos automotores que transiten lo hagan de acuerdo con las exigencias mecánicas y de convivencia dispuestas por la ley para garantizar el bien común en el ejercicio de una actividad peligrosa como lo es la conducción de un vehículo. Lo cierto es que en algunos casos el cumplimiento de tales cargas impuestas al propietario puede depender directamente de este, pero en otras puede tratarse de eventos que no están directamente bajo su control si no es el conductor del vehículo. De modo que, en este punto, resulta oportuno recordar la diferencia entre las obligaciones de medio y de resultado, así como de las obligaciones *propter rem.*

127. Para definir si la obligación en cuestión es una obligación de medio o de resultado, debe considerarse que "*en las obligaciones de medio el azar o el acaso es parte constitutiva de su contenido, y el resultado no depende directa y necesariamente de la actuación diligente del deudor, mientras que, por el contrario, en las obligaciones de resultado lo contingente está presente en una mínima proporción", de manera que "la conducta del obligado debe ser suficiente para obtener el logro esperado por el titular del derecho de crédito*".[213] Así pues, para diferenciar uno y otro tipo de obligación se tiene en cuenta "*la incidencia que en el concepto de cumplimiento pueda tener el que con la conducta debida se realice el interés primario del acreedor, es decir, que éste efectivamente obtenga el resultado útil o la finalidad práctica que espera lograr*".[214]

128. En algunas obligaciones, el deudor "*asume el compromiso de desarrollar una conducta determinada a favor del acreedor, con el propósito de satisfacer el resultado*

---

[211] RAE, *Diccionario de la lengua Española,* Definición de "Observar", Edición del Tricentenario, actualización 2021, consultado en: https://dle.rae.es/observar?m=form
[212] RAE, *Diccionario de la lengua Española,* Definición de "Cuidar", Edición del Tricentenario, actualización 2021, consultado en: https://dle.rae.es/cuidar?m=form
[213] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, *Sentencia del 5 de noviembre de 2013,* rad. 00025.
[214] Ibidem.

esperado por éste".[215] Sin embargo, si ese resultado "*también depende de factores cuyo control es ajeno al comportamiento del deudor, v. gr. elementos aleatorios o contingentes la obligación, en dichos eventos, es de medio o de medios, y el deudor cumple su compromiso si obra con la diligencia que corresponda, aunque no se produzca la satisfacción del interés primario del acreedor*".[216] Así pues, la **obligación de medio** exige que el deudor solamente ponga "*la diligencia requerida para el logro de un resultado cuya realización él no garantiza*".[217]

129. Por su parte, en las **obligaciones de resultado** el interés del acreedor "*sí se puede obtener con el comportamiento o conducta debida, toda vez que en ellas la presencia del componente aleatorio o de azar es exigua, y por ende, el deudor sí puede garantizar que el acreedor obtenga el resultado o logro concreto que constituye dicho interés primario*".[218] En consecuencia, la obligación es de resultado "*cuando la obtención de este queda incluida en el objeto de aquella*".[219]

130. A su turno, las obligaciones *propter rem* son las que se originan por el hecho de ser propietario o dueño de un bien mueble o inmueble. Son obligaciones que surgen por la existencia de un derecho real, por lo que se entienden como accesorias al derecho.[220] Cuando el derecho real se transfiere, así mismo las obligaciones que se derivan de la titularidad del derecho pasan al nuevo titular. En el marco de este concepto, es admisible que la ley establezca obligaciones en cabeza del sujeto titular de un derecho real, de las cuales se exija el cumplimiento de ciertas prestaciones o actuaciones por el hecho de contar con un derecho. Este concepto encuentra pleno sustento en el concepto de la función social de la propiedad, el cual será abordado más adelante en esta providencia.

131. Como se mencionó, el efectivo cumplimiento de las obligaciones especificadas en la disposición *sub examine* impuestas a los propietarios de los vehículos, en algunos casos están bajo el control directo de los propietarios y otras no. Veamos:

Contenido de la obligación	**Acciones que se deben ejecutar para dar cumplimiento a la obligación**	**¿El propietario del vehículo tiene el control del resultado?**	**Tipo de obligación**
El propietario del vehículo debe velar porque este circule habiendo adquirido el SOAT	Comprar el SOAT y renovarlo periódicamente antes del vencimiento	Sí	Obligación de resultado y *propter rem*
El propietario del vehículo debe velar porque este	Asegurarse de que el vehículo haya aprobado la revisión	Sí	Obligación de resultado y

[215] Ibidem.
[216] Ibidem.
[217] Ospina Fernández, Guillermo, *Régimen General de las Obligaciones*, Editorial Temis, Bogotá -Colombia, 2005, p. 26
[218] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, *Sentencia del 5 de noviembre de 2013*, rad. 00025.
[219] Ospina Fernández, Guillermo, *Régimen General de las Obligaciones*, Editorial Temis, Bogotá -Colombia, 2005, p. 27.
[220] En la Sentencia C-493 de 1997, esta Corporación recordó "*la existencia de la llamadas obligaciones "propter rem", denominadas también obligaciones reales por oposición a las obligaciones comunes que tienen vigencia en el Derecho Civil, y que implican una carga que se impone al que tiene el derecho de propiedad u otros derechos reales principales sobre una cosa, de donde le viene la denominación de obligaciones "propter rem". Cfr.,* Corte Constitucional, Sentencia C-636 de 2000.

circule habiendo realizado la revisión técnico- mecánica en los plazos previstos por la ley	técnico-mecánica, así como renovar el permiso en los planos que dispone la ley.		*propter rem*
El propietario del vehículo debe velar porque este circule por lugares y en horarios que estén permitidos	**Si el vehículo se encuentra bajo la custodia del propietario:** transitar por lugares y en horarios que estén permitidos	Sí	Obligación de resultado y *propter rem*
	Si el vehículo esta fuera de la custodia del propietario: verificar que el conductor cuente con las capacidades técnicas y teóricas, así como con los permisos exigidos por la ley para conducir, exigir al conductor que circule con el vehículo por lugares y en horarios que están permitidos, y que responda por las infracciones de tránsito que este cometa.	No	Obligación de medio
El propietario del vehículo debe velar porque este circule sin exceder los límites de velocidad permitidos	**Si el vehículo se encuentra bajo la custodia del propietario:** No exceder los límites de velocidad permitidos	Sí	Obligación de resultado y *propter rem*
	Si el vehículo esta fuera de la custodia del propietario: verificar que el conductor cuente con las capacidades técnicas y teóricas, así como con los permisos exigidos por la ley para conducir, exigir al conductor que circule con el vehículo por lugares y en horarios que están permitidos, y que responda por las infracciones de tránsito que este cometa.	No	Obligación de medio
El propietario del vehículo debe velar porque este circule respetando la luz roja del semáforo	**Si el vehículo se encuentra bajo la custodia del propietario** Respetar la luz roja del semáforo	Sí	Obligación de resultado y *propter rem*
	Si el vehículo esta fuera de la custodia del propietario: verificar que el conductor cuente con las capacidades técnicas y teóricas, así como con los permisos exigidos por la ley para conducir, exigir al conductor que circule con el vehículo por lugares y en horarios que están permitidos, y que responda por las infracciones de tránsito que este cometa.	No	Obligación de medio

132. Así pues, la obligación en cabeza de los propietarios de velar porque el vehículo de su propiedad circule dando cumplimiento a las normas señaladas de tránsito, es una obligación *propter rem*. En el caso de adquirir y mantener el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, y de efectuar la revisión técnico- mecánica en el plazo estipulado en la ley, claramente se trata de una obligación de resultado que deberá cumplir el propietario por el solo hecho de ser el titular del derecho real del vehículo.

Por su parte, en lo relativo a cumplir con las normas tránsito, es necesario distinguir dos escenarios; el primero, cuando el vehículo está bajo la custodia del propietario y el segundo, cuando el vehículo es conducido por un tercero. En el primer caso se puede considerar que también se trata de obligaciones que surgen por el solo hecho de ser el propietario y que, por ende, tienen una naturaleza de obligaciones de resultado. Empero, puede entenderse que razonablemente se trata de una obligación de medio, cuando el vehículo no está bajo la custodia del propietario (segundo evento), como cuando este voluntariamente lo presta a un tercero. En estos casos, el propietario cuenta con una serie de conductas a su alcance para "*velar*" porque el vehículo circule dando cumplimiento a esas condiciones, como exigir a quién conducirá el vehículo que se haga responsable por el cumplimiento de las normas de tránsito, y que responda ante la autoridad administrativa en caso de la comisión de una infracción, verificar que el conductor cuente con las capacidades técnicas y teóricas, así como con los permisos exigidos por la ley para conducir, y exigir al conductor que circule con el vehículo por lugares y en horarios que están permitidos, entre otras cosas.

133. El tercer inciso de la disposición, contenido en el último inciso, señala que la "*violación de las anteriores obligaciones implicará la imposición de las sanciones previstas en el Artículo 131 del Código Nacional de Tránsito* (…) *para dichos comportamientos, previo el cumplimiento estricto del procedimiento administrativo contravencional de tránsito*". El artículo 131 de la Ley 769 de 2002 regula las "*multas*" que podrán imponerse a los "*infractores de las normas de tránsito*".

134. Ahora bien, se advierte, que este inciso aclara que la remisión se efectúa a los apartados del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) que se relacionan con los comportamientos regulados en ese mismo artículo. Es decir, que la disposición remite, concretamente, a los numerales D.2., D.4, C.35 y C.14, C.29 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002. A continuación, se hará referencia al contenido específico de cada uno de estos numerales.

135. El numeral D.2. del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 dispone:

> "*D. Será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes (smldv) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:*
>
> (…)
>
> *D.2. Conducir sin portar los seguros ordenados por la ley. Además, el vehículo será inmovilizado*".

136. Respecto de las infracciones de tránsito que consisten en no asegurar los riesgos a los que se somete a terceros al conducir, la Corte Constitucional en la Sentencia C-018 de 2004 señaló que "[c]*onducir vehículos es una actividad peligrosa*", por lo que "*quien usa un carro se expone no sólo a sí mismo, sino también a los transeúntes y al público en general por donde transita*". Por ello, "*la ley exige a los conductores contar con un seguro que cubra los eventuales perjuicios que se causen a terceros*". Así pues,

está prohibido "*conducir un vehículo sin portar los seguros ordenados por la ley, pues de llegar causársele un grave perjuicio a una persona, la víctima carecería de una garantía real efectiva de que el daño será resarcido*".

137. Ahora bien, el numeral C.35 del artículo 131 la Ley 769 de 2002 dispone:

> "*C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:*
>
> (…)
>
> *"C.35. No realizar la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisiones contaminantes, aun cuando porte los certificados correspondientes, además el vehículo será inmovilizado*".

138. Según el artículo 51 de la Ley 769 de 2002, todos los vehículos automotores "*deben someterse anualmente a revisión técnico-mecánica* (…)". Sobre este procedimiento unificado, la Sentencia C-502 de 2012 explicó que "*representa una de las medidas con que el legislador asegura las condiciones del vehículo automotor que circula por las vías, tanto en cuanto a la salud y seguridad de su conductor, tripulantes, pasajeros, como a la seguridad de quienes en vehículos o como pasajeros transitan próximos a aquél. Pero también es una figura de control a la circulación de los vehículos, prevista para disminuir el impacto que en el ambiente poseen las emisiones de gases que los automotores producen*". Esa afirmación, según explicó la Corte, se sustenta en el artículo 50 de la Ley 769 de 2002 que dispone la obligación a los propietarios y tenedores de vehículos que transiten en territorio nacional, de "*mantenerlo[s] en óptimas condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad*".

139. Por otra parte, el numeral C.14, del artículo 131 de la Ley 769 señala que:

> "*C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:*
>
> (…)
>
> *"C.14. Transitar por sitios restringido o en horas prohibidas por la autoridad competente. Además, el vehículo será inmovilizado*".

140. En relación con la infracción que consiste en transitar por sitios restringidos o en horas prohibidas, la Sentencia C-018 de 2004 señaló que "*por razones de orden público, se ha establecido zonas de la malla vial en las que permanentemente o temporalmente no se puede circular"*, lo cual busca "*salvaguardar los derechos de las personas que se encuentran en la calle*". Además, explicó que "*la forma concreta como se impide que se afecte el orden vial* (…) *es deteniendo el vehículo que cometa la infracción*", después de lo cual "*lo que corresponde es retirar el automóvil de la vía,*

pues lo contrario implica autorizar a la persona a continuar realizando el acto por el cual precisamente fue sancionado, esto es, transitar por una zona que le está vedada".

141. El numeral C-29 del mismo artículo 131 dispone:

> "*C. Será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:*
>
> (…)
>
> *"C.29. Conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida".*

142. En la Sentencia C-144 de 2009, la Corte señaló que la velocidad es "*uno de los factores incidentes en el mayor número de accidentes de tránsito, por eso la Ley 769 de 2002 dedica varias disposiciones al establecimiento de límites máximos y mínimos a la velocidad automotriz*". Ello, según la Corte, apunta a "*la realización del primer principio rector del Código Nacional de Tránsito Terrestre: la seguridad de los usuarios del transporte terrestre en vías publica* (sic) *o privadas abiertas al público*".

143. Por último, el numeral D.4. del artículo 131 establece:

> "*D. Será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes (smldv) el conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:*
>
> (…)
>
> *"D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo. En el caso de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito".*

144. En la Sentencia C-799 de 2003 la Corte señaló que "*la severidad de las multas está graduada según la gravedad de las infracciones*". En consecuencia, "*las multas más onerosas (equivalentes a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes) se imponen por conductas que ponen en peligro grave la vida e integridad física de las personas y usuarios de los sistemas de transporte*", como, por ejemplo, "*no detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de PARE, o un semáforo intermitente en rojo*".

145. Así pues, los numerales a los cuales remite el último inciso del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 prevén la posibilidad de imponer multas y, algunas otras sanciones, como la inmovilización del vehículo, cuando se cometan las infracciones de tránsito en ellas descritas.

146. Cabe agregar que la norma demandada también señala que la imposición de cualquier sanción, en virtud de los numerales citados del artículo 131 de la Ley 769 de

2002, deberá darse como consecuencia de un proceso administrativo contravencional de tránsito. Este trámite se encuentra regulado en los artículos 135 a 142 de la misma Ley 769.

147. En conclusión, la disposición acusada se divide en tres apartados. El primero crea *(i)* una obligación[221] *(ii)* en cabeza de los "*propietarios de los vehículos automotores*" *(iii)* consistente en "*velar porque los vehículos de su propiedad circulen*" cumpliendo ciertas exigencias del tránsito. El segundo establece las 5 condiciones por las que el propietario debe velar que se cumplan mientras su vehículo está en circulación. Y, el tercero remite a los numerales D.2., D.4, C.35, C.14 y C.29 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, los cuales regulan las multas para las infracciones de tránsito que se materializan al *(i)* no adquirir o renovar oportunamente el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; *(ii)* no efectuar la revisión técnico-mecánica en los plazos previstos en la ley; *(iii)* transitar por lugares y en horarios no permitidos; *(iv)* no respetar los límites de velocidad; y *(v)* no respetar la luz roja del semáforo.

E. Análisis del primer cargo contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 por la presunta vulneración del principio de unidad de materia

148. El demandante expone que el artículo acusado vulnera el artículo 158 de la Constitución, dado que el objeto de la ley indica que esta "*busca establecer medidas para la lucha contra la evasión en la adquisición del SOAT mediante la adopción de incentivos que promuevan hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial*", por lo que no se advierte que este tenga relación alguna con "*el tema sancionatorio en materia de multas de tránsito*". Además, "*las infracciones que se contemplan en el Art. 10 de la Ley 2161 de 2021 no guardan relación con el SOAT*", salvo la multa que se relaciona con la adquisición de este.[222]

149. Así pues, le corresponde a la Sala Plena de la Corte definir si el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 desconoce los artículos 158 y 169 de la Constitución que prevén el principio de unidad de materia por no guardar una relación de conexidad con la materia principal o dominante de la Ley 2161 de 2021. Para el efecto, *(i)* se reiterará la jurisprudencia relativa al principio de unidad de materia, y, luego *(ii)* se analizará el cargo formulado.

a. El principio de unidad de materia

150. El artículo 158 de la Constitución Política dispone que "[t]*odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*". Por su parte, el artículo 169 indica que "[e]*l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*".

---

[221] La obligación es "un vínculo jurídico nen virtud del cual una persona determinada debe realizar una prestación en provecho de otra". Ospina Fernández, Guillermo, Régimen General de las Obligaciones, Editorial Temis, Bogotá - Colombia, 2005, p. 20.

[222] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 7.

151. De estos dos preceptos constitucionales "*surge el principio de unidad de materia de los cuerpos normativos*",[223] el cual se erige como "*un instrumento de transparencia y racionalidad del proceso legislativo, que materializa el principio democrático y el principio de seguridad jurídica*".[224] El principio en comento tiene como finalidad racionalizar y tecnificar el proceso de formación y aprobación de las leyes,[225] tanto "*en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, como respecto del producto final, es decir, de la ley que finalmente llega a ser aprobada*".[226] En virtud de este, se exige que las leyes se encuentren guiadas por un eje temático que podría identificarse, entre otras cosas, por lo previsto en su título.[227] Así pues, el principio de unidad de materia "*busca que los contenidos de las leyes tengan conexidad con la materia principal de la misma, es decir, que sean coherentes y congruentes*",[228] así como procurar que su contenido sea sistemático e integrado, el cual debe recaer sobre un solo asunto o varios que se encuentren relacionados entre sí.[229] De modo que, "*las disposiciones extrañas e inconexas deben ser declaradas inexequibles*".[230]

152. Por este motivo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la violación del principio de unidad de materia se concibe como un vicio material, por lo que a las acciones públicas de inconstitucionalidad en las que se alegue la violación de este principio "*no les es aplicable el término de caducidad previsto en el numeral 3º del artículo 242 de la Carta Política*".[231]

153. Según ha explicado la Corte Constitucional,[232] la unidad de materia debe fundarse en criterios de razonabilidad y objetividad, y en virtud a la libertad de configuración del Legislador, el análisis debe basarse en criterios flexibles.[233] Un control rígido en relación con el principio de unidad de materia resultaría contrario a la cláusula general de competencia del Congreso de la República, así como a la vocación democrática que fue consignada en la Constitución.[234] En ese sentido, "*la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible*".[235]

---

[223] Corte Constitucional, Sentencia C- 428 de 2019.
[224] Corte Constitucional, Sentencia C-167 de 2021.
[225] Corte Constitucional, Sentencia C- 428 de 2019.
[226] Corte Constitucional. Sentencias C-025 de 1993 y C-1067 de 2008.
[227] Corte Constitucional, Sentencia C-292 de 2012.
[228] Corte Constitucional, Sentencia C-068 de 2020.
[229] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-093 de 1993, C-992 de 2001, C-825 de 2005, C-714 de 2008, C-292 de 2012, C-896 de 2012, C-147 de 2015, C-219 de 2019, C-438 de 2019, C-068 de 2020, C-063 de 2021 y C-158 de 2021.
[230] Corte Constitucional, Sentencia C-167 de 2021.
[231] Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 2019.
[232] Corte Constitucional, Sentencias C-158 de 2021 C-167 de 2021.
[233] En cuanto al nivel de escrutinio, la Corte Constitucional ha considerado que, en respeto a la libertad de configuración del Legislador, el ejercicio de esta función por parte del juez "*el ejercicio del control de constitucionalidad encaminado a verificar el cumplimiento del principio de unidad de materia se caracteriza por ser flexible*" (Sentencia C-167 de 2021), ya que el análisis de constitucionalidad "*no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano*" (Sentencia C-1067 de 2008).
[234] Corte Constitucional, Sentencias C-501 de 2001 y C- 292 de 2012.
[235] Corte Constitucional, Sentencias C-438 de 2019 y C-1025 de 2001.

154. En la Sentencia C-158 de 2021, se reiteraron los pronunciamientos realizados por esta Corporación en las Sentencias C-016 de 2016 y C-507 de 2020, en las que se indicó que para verificar el cumplimiento de este principio es posible revisar, entre otras fuentes, los antecedentes legislativos o el título de la ley[236] a fin de identificar el núcleo temático de la ley -*conexidad temática*- y la finalidad perseguida por el legislador con la expedición de la norma -*conexidad teleológica*-.[237] Con el mismo propósito, se puede realizar una lectura integral de la norma -*conexidad sistemática*-, bajo el supuesto de que aquella constituye un todo, en principio ordenado.[238] Además, se puede revisar que las razones que dieron nacimiento a la ley, en su conjunto, sean las mismas que justifican la inclusión de cada uno de sus artículos -*conexidad causal*-, esto es, que cada norma, leída por separado, sirva al mismo propósito general buscado por la ley.[239] Finalmente, es posible verificar si los efectos de la disposición demandada coindicen con los efectos esperados de la ley -*conexidad consecuencial*-.[240]

155. Ahora bien, cabe recordar que en lo que se refiere al proceso de formación de la ley y a su resultado como norma aprobada en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia han distinguido entre los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia. Sin embargo, esta Corporación ha considerado que se presenta una conexión instrumental entre los principios de consecutividad e identidad flexible respecto de la unidad de materia, en tanto que "*es admisible introducir y discutir modificaciones al proyecto sin necesidad de repetir el trámite legislativo, siempre que se demuestre su unidad temática con el resto de la iniciativa*".[241]

156. Al respecto, esta Corporación precisó que el *grado de flexibilidad* con el que se debe examinar el cumplimiento del principio de unidad de materia "*depende de las circunstancias concretas en las que se desenvuelve cada proyecto de ley*". Así, por ejemplo, "*es más flexible la apreciación de las relaciones de conexidad que puedan existir entre las disposiciones que hagan parte de una ley, si las mismas estaban incluidas desde el origen del proyecto de ley, su presencia se desprende claramente del texto y fueron objeto de deliberación explícita, al paso que la flexibilidad es menor cuando se trata disposiciones que se introducen después, sin clara advertencia y sin suficiente debate, o cuyo contenido normativo no es fácilmente inteligible en una aproximación desprevenida a la ley*".[242]

157. En ese contexto, puede ocurrir que ciertos asuntos "*aparentemente faltos de conexidad entre sí*" tengan relación "*en función del objetivo específico del legislador*", considerando que "*el concepto de 'materia' es definido por el propio ámbito del proyecto, que puede incluir asuntos con diversos niveles de conexidad*". En sentido opuesto, "*materias que en principio parecerían ser afines y estrechamente*

[236] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-438 de 2019 y C-501 de 2001.
[237] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-292 de 2012.
[238] Ibidem.
[239] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-933 de 2014
[240] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-832 de 2006.
[241] Corte Constitucional, Sentencia C-063 de 2021.
[242] Corte Constitucional, Sentencias C-063 de 2021, y C-852 de 2005.

relacionadas, pueden no serlo, desde la perspectiva del principio de unidad de materia, si se incluyen en un determinado proyecto, en razón, por ejemplo, del nivel de especificidad en el que el mismo se desenvuelve".[243]

b. Solución del primer cargo contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 por la presunta vulneración del principio de unidad de materia

158. Resulta pertinente recordar que la Corte Constitucional ha utilizado una metodología para determinar la afectación del principio de unidad de materia, el cual se compone de dos etapas. En la primera etapa se precisa el "*alcance material o contenido temático de la ley que contiene la disposición demandada*".[244] En la segunda etapa, se deberá verificar si el artículo objeto de la acción pública de inconstitucionalidad guarda relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica con la materia de la ley. Con esto se advertirá si la inclusión de dicha norma estuvo o no justificada, en lo relaciona al principio de unidad de materia.[245]

159. Bajo este panorama, la Sala Plena *(i)* procederá a dilucidar el núcleo temático de la Ley 2161 de 2021 y, luego *(ii)* revisará y determinará si el artículo demandado, guarda algún tipo de relación o conexidad causal, temática, sistemática, teleológica o consecuencial con esa materia.

Identificación del núcleo temático de la Ley 2161 de 2021

160. En este punto se deberán identificar los núcleos temáticos de la ley *sub examine*,[246] para lo cual podrán tomarse como referencia "*los antecedentes legislativos, el epígrafe de la respectiva ley, así como el contexto o contenido básico del ordenamiento legal que incorpora el precepto acusado de desconocer la unidad temática*".[247] En lo relativo a los antecedentes de la ley, la exposición de motivos cumple un rol importante dado que de ahí se derivan elementos relevantes, porque "*allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir*",[248] así como "*los informes de ponencia, las actas de los debates en comisiones y en plenarias, y los textos originales modificados y definitivos*".[249] Por su parte, el título o epígrafe son trascendentales en tanto es el espacio de la ley en la que se define o enuncia la materia a tratar, de manera que es posible fijar el contenido temático de la ley.[250]

161. En lo relativo a la Ley 2161 de 2021, se evidencia que el 20 de julio de 2020 fueron presentados ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes los

---

[243] Corte Constitucional, Sentencia C-852 de 2005.
[244] Corte Constitucional, Sentencias C-147 de 2015 y C-830 de 2013.
[245] Ibidem.
[246] Corte Constitucional, Sentencias C-147 de 2015 y C-274 de 2013.
[247] Corte Constitucional, Sentencia C-147 de 2015.
[248] Corte Constitucional, Sentencia C-486 de 2009.
[249] Corte Constitucional, Sentencias C-147 de 2015 y C-830 de 2013.
[250] Corte Constitucional, Sentencias C-147 de 2015 y C-830 de 2013.

siguientes tres proyectos de ley que fueron acumulados por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes:

"***1.1 Proyecto de ley Numero 019 de 2020 Cámara*** *"Por medio de la cual se establece una disminución porcentual en la tarifa del seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT)"*

"El día 20 de julio del año 2020 fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley en mención, suscrito por los honorables Representantes Nubia López Morales, Rodrigo Arturo Rojas, Elizabeth Jay-PangDíaz, Alexander Bermúdez Lasso, Edgar Alfonso Gómez Román, Fabio Fernando Arroyave y Adriana Gómez Millán, iniciativa que en su parte general expresa su propósito establecer una disminución porcentual en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) cuando la póliza no haya sido afectada en el anualidad anterior

*"**1.2 Proyecto de Ley No.155 de 2020 Cámara** "Por medio de la cual se adiciona al artículo 42 de la ley 769 de 2002 incentivos en el valor del SOAT y se dictan otras disposiciones"*

"El día 20 de julio del año 2020 fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley en mención, suscrito por los honorables Representantes Jaime Rodríguez Contreras y Jairo Humberto Cristo Correa, iniciativa que en su parte general expresa su propósito de incentivar el buen comportamiento vial de los propietarios de motocicletas y/o usuarios de las mismas, así como buscar la paridad frente a los costos del seguro SOAT entre los propietarios de vehículos automotores.

*"**1.3 proyecto de ley No. 221 de 2020 Cámara** "Por la cual se modifica la ley 769 de 2002 y se establecen medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del seguro obligatorio de accidentes de tránsito -SOAT-, por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones".*

"El día 20 de julio del año 2020 fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley en mención, suscrito por los honorables Representantes Alejandro Vega, Laura Ester Fortich, Andrés David Calle Aguas, Julián Peinado, Alejandro Carlos Chacón, Nilton Córdoba Manyona, Juan Fernando Reyes Kuri, Adriana Gómez Millán, Carlos Ardila Espinosa y Víctor Ortiz Joya, iniciativa que en su parte general expresa su propósito de establecer medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT-, por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y fortalecer la capacidad institucional de la Administradora de los Recursos del SGSSS -ADRES".[251]

162. En el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes los ponentes del proyecto de ley acumulado hicieron un breve recuento de los objetivos de cada una de las iniciativas "*con el propósito de que se* [tuviera] *conocimiento de lo que* [estas] *contemplaban y de lo que quisieron plasmar los autores en aras de una mejor comprensión para el desarrollo legislativo*",[252] así:

Proyecto de Ley	Objeto
Proyecto de Ley 019 de 2020 de la Cámara	"*El objeto de la presente ley es establecer una disminución porcentual en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) cuando la póliza no haya sido*

[251] Gaceta del Congreso No. 1476 del 11 de diciembre de 2020, p. 1.
[252] Ibidem.

"*Por medio de la cual se establece una disminución en la tarifa del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)*".	*afectada en la anualidad anterior y el análisis de los factores de frecuencia y severidad de la siniestralidad del parque automotor asegurado así lo permita.* *Se establece una disminución de hasta el 10% en el cobro de la tarifa para los vehículos que, en cualquier categoría, no hayan afectado la póliza en la anualidad inmediatamente anterior. La disminución de la que trata el proyecto de ley es considerada por los autores como un* ***incentivo para que los conductores contribuyan con la seguridad vial del país a través de prácticas y actitudes responsables*****"** (énfasis fuera del texto).
Proyecto de Ley 155 de 2020 Cámara "*Por medio de la cual se adiciona el artículo 42 de la Ley 769 de 2002 incentivos en el valor del SOAT y se dictan otras disposiciones*".	"*El objeto del presente proyecto de ley es* ***incentivar el buen comportamiento vial de los propietarios de motocicletas y/o usuarios de las mismas****; aunado a lo anterior, las medidas previstas en el presente proyecto de ley buscan la paridad frente a los costos del seguro SOAT entre los propietarios de vehículos automotores.* *Este proyecto propone que solamente las motos obtengan un descuento del SOAT así:* *1 año sin afectar la póliza: descuento del 15%* *2 años seguidos sin afectar la póliza: descuento del 20%* *3 años seguidos sin afectar la póliza: descuento del 25%* *4 años seguidos sin afectar la póliza: descuento del 30%* *5 o más años seguidos sin afectar la póliza: descuento del 35%* *Propone también unos sobrecostos en el SOAT solo para las motos.* *Si se afecta la póliza el año anterior, por una (1) sola vez: se recarga el 10%* *Si se afecta la póliza el año anterior, por dos (2) o más veces: se recarga el 5% por cada vez*" (énfasis fuera del texto).
Proyecto de ley 22 de 2020, Cámara "*Por la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y se establecen medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT-, por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y se dictan otras disposiciones*"	"*Su objeto es establecer medidas para incrementar la adquisición y renovación del SOAT por propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional y fortalecer la capacidad institucional de la Administradora de los Recursos del SGSSS –ADRES.* *Si renueva el SOAT más de 30 días antes de su vencimiento: 15% descuento.* *Si renueva entre 30 y 14 días antes del vencimiento: 10% descuento.* *Si renueva entre 15 y 7 días antes del vencimiento: 5% descuento.* *Si renueva entre 6 días antes del vencimiento y 14 días después: paga la tarifa plena establecida.* *Si renueva pasados 15 días o más de su vencimiento: 10% de recargo en el SOAT. (excepto los vehículos antiguos y clásicos).* *Establece validez presentar el SOAT en documento físico o digital.* *Establece suspender la licencia por 5 años cuando alguien porte un SOAT fraudulento e ilegal.* *Fortalecer al ADRES en su función de recuperación de cartera por los pagos de accidentes de tránsito por vehículos no asegurados. El DNP efectuará un estudio técnico para verificar la capacidad de la ADRES para cumplir con dicha recuperación de cartera. De acuerdo con ese estudio, se destinarán los recursos para su fortalecimiento institucional y tecnológico*".

163. La anterior síntesis evidencia que uno de los propósitos perseguidos por el Legislador con los proyectos de ley 019 de 2020 de la Cámara y 155 de 2020 también de la Cámara era incentivar a los propietarios de vehículos y conductores para que contribuyeran con la seguridad vial del país a través de prácticas y actitudes responsables durante la circulación en las vías. Para concretar esa finalidad, se pensó como estrategia reconocer un beneficio a quienes no afectaran el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito durante cierto tiempo, que consistiría en la reducción del valor de la tarifa del seguro en determinado porcentaje.

164. Conforme a lo anterior, en la exposición de motivos los ponentes señalaron que el proyecto de ley 019 de 2020 - Cámara acumulado con los proyectos de ley 155 y 221 de 2020 - Cámara, se encaminaba a "*establecer medidas que permitan incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT),*

por parte de los propietarios y/o conductores de vehículos motorizados a nivel nacional mediante la adopción de incentivos que apremien los hábitos óptimos de conducción y de seguridad vial. Así mismo, establecer una nueva cobertura del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), que en todo caso no incrementará el valor de la póliza".[253]

165. Al ahondar en la "*Justificación y conveniencia*" del proyecto de ley acumulado, se explicó que el "*panorama colombiano en materia de seguridad vial es preocupante, no sólo por los altos niveles de accidentalidad que se observan en el país sino porque, de acuerdo con Fasecolda, son estos accidentes de tránsito una de las principales causas de muertes violentas en Colombia*".[254] Como corolario de lo anterior, se explicó que el proyecto de ley acumulado tenía el propósito de *(i)* "*incentivar un comportamiento idóneo frente a la responsabilidad social que representa la acción de conducir un vehículo, que es jurídicamente considerada como una actividad peligrosa, y la necesidad de cuidado que se debe tener con respecto a los demás actores viales*"; e *(ii)* incrementar el "*aseguramiento en el país y, de esta manera, el fortalecimiento del sistema de Seguro Obligatorio de Daños Corporales Causados a las Personas en Accidentes de Tránsito –SOAT-, como mecanismo de protección de los actores viales en Colombia*".[255] En otras palabras, el proyecto de ley tenía el propósito de servir como herramienta legal que motivara un "*cambio real en la conducta de los actores viales, especialmente en lo relativo a la adquisición del SOAT*".[256]

166. Posteriormente, en el acápite denominado "*Sobre la sostenibilidad de los recursos del SOAT*",[257] los ponentes explicaron que la Superintendencia Financiera de Colombia "*analiza periódicamente los factores de frecuencia y severidad de la siniestralidad del parque automotor asegurado*", para lo cual "es *necesario conocer el número de accidentes de tránsito*", entre otros asuntos, pues "***el incremento en el número de accidentes de tránsito y los costos asociados a la atención de los lesionados frente a las tarifas que actualmente se cobran pueden llegar a afectar la suficiencia de los recursos del SOAT***" (énfasis propio).[258]

167. Conforme a lo anterior, luego de exponer las razones por las cuales era posible disminuir la tarifa sin afectar negativamente el sistema, se señaló la importancia del proyecto como "*una herramienta que impacte en mejores y responsables prácticas de conducción en el país, contribuyendo a la seguridad vial*", en tanto, de acuerdo con "*el Observatorio de Logística, Movilidad y Territorio, en el ámbito de las políticas públicas de transporte, los instrumentos de este tipo se configuran en incentivos para el buen comportamiento en la vía*".[259]

---

[253] Gaceta del Congreso No. 1476 del 11 de diciembre de 2020, p. 2.
[254] Ibidem.
[255] Gaceta del Congreso No. 1476 del 11 de diciembre de 2020, p. 2.
[256] Ibidem.
[257] Gaceta del Congreso No. 1476 del 11 de diciembre de 2020, p. 3
[258] Ibidem.
[259] Gaceta del Congreso No. 1476 del 11 de diciembre de 2020, p. 4

168. Así pues, desde un inicio los ponentes buscaron hacer evidente su interés de promover mejores prácticas de conducción y de seguridad vial, en tanto, los altos niveles de accidentalidad en las vías y de muertes por esa causa les resultaban alarmantes. Además, la siniestralidad en las vías se identificó como un factor que incide directamente en la cantidad de eventos que se deben cubrir con los recursos recaudados por concepto del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, y, en consecuencia, en la tarifa y en la sostenibilidad del sistema. También, como se anunció anteriormente, buscaron incentivar a los propietarios de vehículos y conductores para que contribuyeran con la seguridad vial del país a través de prácticas y actitudes responsables durante la circulación en las vías, para lo cual, buscaron dar un beneficio a quienes no afectaran el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito durante cierto tiempo, en concreto, al reducir en determinado porcentaje de la tarifa del seguro.[260]

169. Conforme a lo anterior, los ponentes hicieron hincapié en que la iniciativa legislativa, en esos términos, resultaba de "*vital importancia*" para "*mejorar la seguridad vial* (…) *a través de la generación de incentivos para que los propietarios de los vehículos adquieran el SOAT, así como promover el buen comportamiento de los conductores con descuentos por la no afectación de dichas pólizas*".[261]

170. En el informe de ponencia para segundo debate, el proyecto de ley se tituló "*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*"; y, en este, se reiteraron los motivos expuestos anteriormente, como fundamento y justificación del proyecto de ley acumulado.

171. Asimismo, en los debates desarrollados en la Plenaria del Senado de la República se reiteraron y complementaron estos motivos. En efecto, en la exposición sobre la "*Conveniencia del Proyecto*" presentada en el informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República del proyecto de ley 458 de 2021 Senado – 019 de 2020 Cámara, se reiteró la preocupación derivada del panorama colombiano en materia de seguridad vial por los altos niveles de accidentalidad y mortalidad que se presentaban en las vías,[262] y la necesidad de tomar medidas dirigidas a incrementar el aseguramiento en el país mediante el fortalecimiento del sistema de Seguro Obligatorio de Accidentes Tránsito, para lo cual se hizo referencia a las cifras de la concesión del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) que evidenciaban que, para ese momento un 48% del parque automotor nacional no contaba con Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.[263] Y, en los informes de ponencia para los debates que se llevaron a cabo posteriormente en la Plenaria del Senado de la República del proyecto

[260] Gaceta del Congreso No. 1476 del 11 de diciembre de 2020, p. 4.
[261] Gaceta del Congreso No. 1476 del 11 de diciembre de 2020, p. 3
[262] Gaceta del Congreso No. 492 del 25 de mayo de 2021, pp. 2-3.
[263] Además, se ahondó en las características y objetivos del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, los componentes de la tarifa, a las cifras de accidentabilidad vial y aseguramiento en Colombia, las cifras de víctimas fatales y lesionados implicados en accidentes con vehículos fantasmas, y a la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de la ADRES.

de ley 458 de 2021 Senado - 019 de 2020 Cámara se reiteraron y complementaron las anteriores consideraciones.[264]

172. Este esquema pone en evidencia que dentro del núcleo temático perseguido por el Legislador al proferir la Ley 2161 de 2021 se encuentra establecer medidas que promuevan la seguridad vial del país a través de prácticas y actitudes responsables durante la circulación en las vías que a su vez fomenten la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). Esto, sin perjuicio de las demás materias relacionadas que se evidencia que el Legislador buscó también desarrollar, como el fortalecimiento de la ADRES, el fomento en el uso de herramientas tecnológicas que garanticen la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta y uso probatorio de la información sobre el siniestro, la modernización de la nomenclatura, clasificación y tarifas de los procedimientos médicos, quirúrgicos y hospitalarios para la atención de los siniestros del SOAT, la definición de una póliza complementaria para cubrir la responsabilidad civil por daños materiales a terceros en casos de choques simples, entre otras modificaciones a la Ley 769 de 2002.

173. Este contenido temático quedó plasmado en el epígrafe de la ley, el cual dispone: "*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*".

174. Así pues, resulta relacionada con la materia de la Ley 2161 de 2021 toda disposición que contenga medidas dirigidas a concretar alguno de esos propósitos. Cabe agregar que el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 fue introducido para el cuarto debate en la Plenaria del Senado de la República, como consecuencia de una proposición de artículo nuevo presentada por varios senadores,[265] y en las gacetas no existe constancia de la discusión o deliberación que esa corporación tuvo respecto de esa nueva disposición, que resultó ser el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021. En esa medida, en consonancia con lo advertido previamente, es necesario realizar un análisis con menor grado de flexibilidad frente a la unidad de materia, en tanto que no parece haberse surtido un suficiente debate sobre este contenido normativo.[266]

Análisis sobre la existencia de relación o conexidad entre el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 y el núcleo temático de esta

[264] Gaceta del Congreso No. 1260 del 20 de septiembre de 2021.
[265] Gaceta del Congreso No. 14 88 de 2021.
[266] *"El grado de flexibilidad en la aproximación del tema, entonces, depende de las circunstancias concretas en las que se desenvuelve cada proyecto de ley. Así, por ejemplo, en el momento de ejercer el control de constitucionalidad desde la perspectiva del principio de unidad de materia, es más flexible la apreciación de las relaciones de conexidad que puedan existir entre las disposiciones que hagan parte de una ley, si las mismas estaban incluidas desde el origen del proyecto de ley, su presencia se desprende claramente del texto y fueron objeto de deliberación explícita, al paso que la flexibilidad es menor cuando se trata disposiciones que se introducen después, sin clara advertencia y sin suficiente debate, o cuyo contenido normativo no es fácilmente inteligible en una aproximación desprevenida a la ley."* Corte Constitucional, Sentencia C-852 de 2005. *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-896 de 2012.

175. El demandante consideró que artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 vulnera el principio de unidad de materia porque el artículo 1 que indica el objeto de la Ley no hace referencia alguna al "*tema sancionatorio en materia de multas de tránsito*",[267] sino que, por el contrario, este "*habla de incentivos para promover hábitos*".[268] Sin embargo, el artículo acusado dispone sanciones, no incentivos, de modo que, a su juicio, no guarda relación con el objeto de la Ley.[269] Además, señaló que las infracciones que se contemplan en el artículo acusado "*no guardan relación con el SOAT*", salvo la que se relaciona con la adquisición de este.[270] Como corolario de lo anterior, señaló que el artículo demandado no guarda relación con el objeto de la Ley 2161 de 2021.

176. Al respecto, el Ministerio Público afirmó que los literales b), c), d) y e) del artículo demandado no atienden a las exigencias del principio de unidad de materia porque, en su criterio, 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, las razones que dieron origen a* [esos literales] *parecen estar dirigidas a reestablecer la responsabilidad solidaria en materia sancionatoria declarada inexequible por la Corte Constitucional, y, con ello, facilitar la operación de los mecanismos electrónicos de captación de las infracciones de tránsito*";[271] *(ii)* conexidad temática porque "*la ordenación contenida en la Ley 2161 de 2021 gira en torno al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, lo cual no guarda relación intrínseca con las faltas consagradas en* [esos literales] (…)"; *(iii)* conexidad teleológica, porque el objetivo general de la Ley es "*luchar contra la evasión en la adquisición del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito*", el cual difiere de la finalidad de los literales mencionados que "*buscan mejorar el comportamiento vial por medio del establecimiento del deber de supervisión de los propietarios de los vehículos sobre quienes conducen*"; y *(iv)* conexidad sistemática porque esos literales de la disposición demandada "*ordenan elementos extraños dentro de los objetivos y temáticas de las demás disposiciones de la Ley 2161 de 2021*".[272]

177. Por otra parte, la mayoría de los intervinientes presentaron razones para justificar por qué consideran que la disposición *sub examine* sí tiene un vínculo razonable con la materia desarrollada por la Ley 2161 de 2021. Concretamente, el Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Transporte, la Secretaría de Movilidad de Medellín, la Secretaría Distrital de Movilidad, la Universidad Sergio Arboleda, y el ciudadano Hernán David Martínez Gómez señalaron que el artículo demandado no vulnera el principio de unidad de materia, dado que "*desde las primeras etapas del trámite legislativo en cuestión se previó la adopción de incentivos para promover hábitos óptimos de conducción y seguridad vial*", por lo que el proyecto que derivó en la

[267] Expediente Digital, "Corrección de la Demanda", p. 7.
[268] Ibidem.
[269] Ibidem.
[270] Ibidem.
[271] Expediente digital, "Concepto Procuradora General de la Nación Dra. Margarita Cabello", p. 7.
[272] Ibidem, p. 7.

expedición de la Ley 2161 de 2021 "*no debe entenderse simplemente como la intención de introducir cambios en la regulación del SOAT inspirada única y exclusivamente en aspectos técnicos de los seguros, sino que debe analizarse en el contexto de la seguridad vial y de todas las normas que regulan el comportamiento de los actores viales, así como de los requisitos para transitar en el territorio nacional*".[273] Así pues, según los intervinientes, debe considerarse que la Ley 2161 de 2021, en general, "*esboza la materialización de prácticas adecuadas al momento de conducir, así como hábitos óptimos en torno a dicha actividad*".[274]

178. La Sala Plena de la Corte Constitucional considera que el artículo 10 guarda una relación temática y una conexidad teleológica con la materia principal de la Ley 2161 de 2021, por lo que considera que al demandante no le asiste razón en su censura. Más allá del grado de menor flexibilidad con el que se debe analizar este artículo, como se demuestra a continuación, la relación con la materia general desarrollada por la mencionada resulta evidente de manera que su introducción en el proyecto que resultó en ley demandada no contrarió el principio de unidad de materia.

179. Por una parte, se evidencia que la disposición promueve los buenos hábitos de conducción y de seguridad vial al obligar al propietario que cuide que su vehículo circule *(a)* "[h]*abiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito*"; *(b)* "[h]*abiendo realizado la revisión tecnicomecánica en los plazos previstos por la ley*"; *(c)* "[p]*or lugares y en horarios que estén permitidos*"; *(d)* "[s]*in exceder los límites de velocidad permitidos*"; *(e) "*[r]*espetando la luz roja del semáforo*".

180. Así pues, la disposición guarda una conexidad temática con la materia desarrollada por la Ley 2161 de 2021. La conexidad temática "*puede definirse como 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 particular*".[275] Y, en este caso, en efecto se evidencia la existencia de una vinculación de la disposición con la materia general de la Ley 2161 de 2021 que, aunque no es directa, sí es objetiva y razonable, puesto que, por lo menos hipotéticamente es dable establecer que si los propietarios de los vehículos velan porque estos circulen cumpliendo las enunciadas normas de tránsito, puede que haya menos accidentes en las vías, y, en consecuencia, menos pólizas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito siniestradas. Como corolario de lo anterior, más propietarios pueden buscar beneficiarse de la reducción en la tarifa del seguro, y, por tanto, más propietarios se verán inclinados a renovarlo oportunamente, e, incluso, adquirirlo por primera vez.

181. Asimismo, se evidencia una conexidad teleológica, la cual es entendida como "*la identidad de objetivos perseguidos por la ley vista en su conjunto general, y cada una de sus disposiciones en particular*".[276] Esto, en tanto la disposición está alineada

[273] Expediente digital, "Intervención Superintendencia de Transporte", p. 4.
[274] Expediente digital, "Concepto Universidad Sergio Arboleda", p. 14.
[275] Corte Constitucional, Sentencias C-400 de 2010, C-133 de 2012 y C-147 de 2014.
[276] Corte Constitucional, Sentencia C- 133 de 2012.

con el propósito de los legisladores de incentivar a los propietarios de vehículos y conductores para que contribuyan con la seguridad vial del país a través de prácticas y actitudes responsables durante la circulación en las vías.[277] Así pues, la Corte encuentra que no es necesario que los literales b), c), d) y e) de la disposición hagan referencia explícita al Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, o a cómo el cumplimiento de esas normas de tránsito puede incidir en su adquisición, renovación y no evasión para determinar la conexidad teleológica de esos literales general de la Ley 2161 de 2021, pues, la disposición como medida dirigida al cumplimiento de las normas de tránsito, se encuentra alineada con el propósito del legislador de promover los buenos hábitos de conducción y la seguridad vial.

182. Ahora bien, como se expuso, para el demandante, el artículo acusado no guarda unidad de materia con la Ley 2161 de 2021, principalmente, porque "*no se observa en el objeto* [descrito en el artículo 1 de esa misma Ley] *que se trate sobre el tema sancionatorio en materia de multas de tránsito*",[278] por el contrario, el objeto de la ley "*habla de incentivos para promover hábitos*". Sin embargo, a su juicio, el artículo acusado dispone sanciones, no incentivos, de modo que no guarda relación con el objeto.[279]

183. Al respecto, la Sala Plena advierte que en el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República del proyecto de ley 458 de 2021 Senado - 019 de 2020 Cámara, con el fin de incrementar la adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito se propuso "*hacer uso de dos herramientas fundamentales: el incentivo y la sanción, partiendo de la base de la Teoría del Condicionamiento Operante, según la cual, la coexistencia de esas, generan una alteración o modificación del comportamiento humano como respuesta proporcional a sus actuaciones en un determinado entorno* (…)".[280] Lo anterior, evidencia que es plausible tener una concepción amplia de "*incentivo*",[281] no sólo como un refuerzo positivo para los destinatarios de las medidas, sino como cualquier estímulo dirigido a que las cifras de adquisición y renovación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito incrementen.

184. En efecto, desde la ciencia económica "*incentivo*" es un concepto amplio que comprende todo aquello que motiva a hacer o no hacer algo, lo cual incluye tanto los beneficios, como los castigos.[282] En ese sentido, puede considerarse que dentro del concepto "*incentivo*" que se encuentra contenido dentro del artículo 1 de la Ley, se encuentran comprendidos los efectos sancionatorios de la disposición acusada. Esta interpretación se ampara también en el carácter flexible que caracteriza a este tipo de

[277] Gaceta del Congreso No. 1476 del 11 de diciembre de 2020, p. 1; Gaceta del Congreso No. 1476 del 11 de diciembre de 2020, p. 2; Gaceta del Congreso No. 492 del 25 de mayo de 2021, pp. 2-3..
[278] Gaceta del Congreso No. 492 del 25 de mayo de 2021, pp. 2-3.
[279] Ibidem.
[280] Gaceta del Congreso No. 492 del 25 de mayo de 2021, p. 3.
[281] RAE, Definición de *"Incentivar*", consultado en: https://dle.rae.es/incentivar?m=form
[282] Los incentivos son comprendidos como ventajas (incluidos los costes reducidos) que motivan a los individuos a tomar una decisión a favor de determinada opción. Stiglitz J., Walsh, C. (2009) Microeconomía. Ariel: Barcelona, p. 28.

análisis, con el fin de garantizar la libertad de configuración normativa del Legislador para regular una actividad peligrosa como lo es la conducción.

185. En relación con este primer cargo procede concluir, entonces en este caso existe vínculo suficiente entre lo regulado en el artículo acusado y la Ley 2161 de 2021 de la cual hace parte, por lo que con su expedición no se materializó una vulneración al principio de unidad de materia que se desprende de los artículos 158 y 169 de la Constitución.

186. Así pues, para la Sala Plena de la Corte Constitucional, el primer cargo no está llamado a prosperar.

G. Análisis del segundo cargo contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 por la presunta vulneración de los artículos 6 y 29 de la Constitución Política, de los cuales se deriva el principio de imputación personal en materia sancionatoria y el derecho a la presunción de inocencia

187. El demandante considera que el artículo acusado es contrario a los artículos 6 y 29 de la Constitución Política y, por tanto, "*vulnera el principio de responsabilidad personal* [porque] *asume que el propietario será quien deberá asumir las sanciones derivadas del proceso administrativo sancionatorio, aunque este no hubiere cometido las infracciones*".[283] En consecuencia, le corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 es contrario a los artículos 6 y 29 de la Constitución, de los cuales se deriva el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, al prever la posibilidad de sancionar al propietario por incumplir su obligación de velar porque el vehículo de su propiedad circule *(i)* sin haber adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; *(ii)* sin haber realizado la revisión técnico mecánica en los plazos previstos por la ley; *(iii)* por lugares y en horarios que no estén permitidos; *(iv)* excediendo los límites de velocidad permitidos; *(v)* sin respetar la luz roja del semáforo.

a. La propiedad como derecho y deber

188. Desde 1936 el régimen constitucional colombiano admite que la propiedad privada juega papel preponderante en desenvolvimiento social.[284] La reforma constitucional que tuvo lugar en el mismo año "*conllevó a que el Estado colombiano dejara de reconocer en ella un derecho que ofrece sólo prerrogativas, para conferirle el carácter de facultad con responsabilidades*".[285] Así, el artículo 30 de la Constitución de 1886 reconocía que la "*propiedad es una función social que implica obligaciones*". De modo que, desde entonces se ha concebido que el derecho de propiedad "*debe*

[283] Expediente Digital, "Demanda del señor Juan José Ojeda Perdomo", p. 6.
[284] La Constitución de 1886 reconocía que *"el interés privado deberá ceder al interés público o social"*. No obstante, no fue hasta 1936 que el Estado colombiano incluyó una norma constitucional expresa en la que confirió a la propiedad privada la función social que hoy ostenta.
[285] Corte Constitucional, Sentencia C- 491 de 2002.

consultar los intereses sociales para efectos de recibir la protección constitucional que el Estado le garantiza".

189. Actualmente, el derecho a la propiedad está previsto en el artículo 58 de la Constitución, el cual lo garantiza conforme a la ley y establece límites por motivos de utilidad pública e interés social. Además, prevé su función social y ecológica, lo que implica obligaciones para los titulares de este derecho. Del mismo modo, prevé la figura de la expropiación por vía administrativa previa indemnización. En este orden de ideas, la propiedad privada ha sido reconocida en la Constitución Política "*no solo como un derecho sino como un deber que implica obligaciones, y en esa medida el ordenamiento jurídico garantiza no solo su núcleo esencial, sino su función social y ecológica (Art. 58 de la C.N.), que permite consolidar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas*".[286]

190. Además, la noción de propiedad privada está prevista en el inciso primero del artículo 669 del Código Civil como "*el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno*". Bajo ese entendido, la Corte Constitucional ha desarrollado la noción del derecho a la propiedad privada como un derecho constitucional subjetivo[287] que tiene una persona sobre una cosa corporal o incorporal, cuyo núcleo esencial faculta al titular para usar, gozar, explotar y disponer de esta.[288]

191. Ahora bien, la Corte Constitucional "– *en perfecta correspondencia con su línea de interpretación dominante en materia de Constitución económica – ha ligado la interpretación del artículo 58 a la cláusula de Estado social, matizando el carácter de derecho subjetivo de la propiedad, y acentuando la función social de la misma*".[289] Al respecto, ha dicho que la garantía de la propiedad privada

> "*La garantía de la propiedad privada no puede desconocer que el criterio de la función social - con mayor intensidad en el caso de los bienes económicos - afecta su estructura y determina su ejercicio. En el Estado social de derecho, los derechos se atribuyen a la persona como miembro de la comunidad y como tal vinculada por los principios de solidaridad y de prevalencia del interés general (C.P art 1). Precisamente, la función social inherente a la propiedad se orienta a realizar el interés de la comunidad y por ello busca atraer al sujeto de manera que, sin dejar de perseguir la satisfacción de sus propios móviles, se logre la realización de intereses que trascienden la esfera meramente individual, bajo la amenaza en caso de carencia de cooperación del titular de dar por extinguido el derecho, al decaer el presupuesto social de la atribución. La necesidad de relaciones equitativas de poder en la sociedad, impide que la propiedad se pueda escindir de la comunidad y aislarse abstractamente de la misma. Por el contrario, la legislación da cuenta que en ella convergen múltiples intereses que están llamados a encontrar equilibrio en la fórmula concreta de función social que se adopte.*
>
> *"Con el objeto de entender cabalmente el sentido de la garantía constitucional, es importante advertir que la función social no es un dato externo a la propiedad. Se integra, por el contrario,*

[286] Corte Constitucional, Sentencia T-427 de 2018
[287] Corte Constitucional, Sentencia C- 133 de 2009.
[288] Corte Constitucional, Sentencia C-410 de 2015 y C-269 de 2021.
[289] Corte Constitucional, Sentencia C-474 de 2005.

a su estructura. Las obligaciones, deberes y limitaciones de todo orden, derivados de la función social de la propiedad, se introducen e incorporan en su propio ámbito. La naturaleza social de la atribución del derecho determina que la misma esté condicionada a la realización de funciones y de fines que traza la ley, los cuales señalan los comportamientos posibles, dentro de los cuales puede moverse el propietario, siempre que al lado de su beneficio personal se utilice el bien según el más alto patrón de sociabilidad, concebido en términos de bienestar colectivo y relaciones sociales más equitativas e igualitarias. No es posible determinar de una vez para siempre las cosas del aludido patrón de sociabilidad deseada. La función social como expresión del principio de solidaridad y ecuación de los varios intereses en conflicto, es una cláusula general que sólo puede especificarse en el contexto histórico de las relaciones económicas y sociales, y por el Legislador como máximo mediador del conflicto social, sobre todo si se tiene en cuenta que la fórmula interviene entre los intereses de la producción y los que se derivan de la justicia social y la igualdad".[290]

192. En este sentido, desde tiempo atrás se ha entendido que "*el contenido social de las obligaciones limita internamente el contenido individual de facultades o poderes del propietario*",[291] lo que implica que el propietario ejerza su titularidad para satisfacer sus necesidades individuales, pero también las de la colectividad.[292] Así pues, el derecho de propiedad "*no tiene un carácter absoluto o intangible*"[293] y puede ser "*sometido a restricciones por parte del legislador*"[294] cuando "*ello resulte necesario para satisfacer los intereses sociales*".[295] Sin embargo, tales restricciones deben ser razonadas y proporcionadas.[296]

193. Lo anterior significa que, en aras de garantizar que la propiedad cumpla la función social, el Legislador no sólo está autorizado para restringir el derecho de propiedad, sino que "*también puede imponerle cargas o gravámenes necesarios para*

---

[290] Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 1993.

[291] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995. Desde sus inicios, esta Corporación ha insistido en que la propiedad no es un derecho absoluto y debe cumplir una función social, así por ejemplo en la sentencia T-431 de 1994, señaló que *"[l]a función social, consustancial al derecho de propiedad, guarda también relación con otro de los principios fundamentales del ordenamiento, cual es el de la solidaridad, proclamado en el artículo 1º de la Carta y desarrollado en el 95 Ibídem - aplicable a conflictos tales como el que ahora debe dilucidarse- cuando señala que son deberes de toda persona los de "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas", "respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios" y 'velar por la conservación de un ambiente sano'"*

[292] En la Sentencia T-610A de 2019 la Corte Constitucional explicó que "[e]*sto ha sido aplicado por los jueces y tribunales de extinción de dominio -autoridades encargadas de resolver estas cuestiones en primera y segunda instancia- que han estudiado la procedencia de la pretensión extintiva a la luz de la causal 3ª del artículo 2.º de la Ley 793 de 2002, en aquellos eventos en que los propietarios de un bien han incumplido sus responsabilidades constitucionales y a consecuencia de ello el inmueble ha sido destinado o usado en actividades ilícitas*". Asimismo explicó, que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia STC15778-2017 del 2 de octubre de 2017, al decidir en forma negativa una acción de tutela formulada contra la providencia judicial que declaró la extinción de dominio de un predio destinado a actividades relacionadas con la comercialización de estupefacientes, señaló que "'*el hecho de haber delegado la administración de la vivienda a un tercero, no los eximía de la obligación de control y vigilancia sobre ésta, así como de verificar que se le diera un buen uso, máxime cuando el mismo se encontraba en una zona que presentaba un alto índice de delincuencia' y que, en cambio, 'surge en contra del cuidado del inmueble, que reafirma el descuido de sus propietarios, el número plural de allanamientos realizados al mencionado, como consta en el informe del 2 de febrero de 2009, pues si hubieran demostrado interés por el estado de su propiedad y en manos de quien se encontraba, podrían haber sido informados del mal uso que se le estaba dando y el riesgo consecuencial de perderla por tal motivo.'*"

[293] Corte Constitucional, Sentencia C-364 de 2012.

[294] Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2002.

[295] Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2002.

[296] La Corte Constitucional ha dicho que cuando el legislador limita el ejercicio del derecho de dominio, debe cuidarse de no imponer reglas que lo hagan impracticable, que lo dificulten más allá de lo razonable o que lo despojen de su protección. Corte Constitucional, Sentencia T-554 de 1998.

su adecuado ejercicio".[297] Sobre este particular, la Corte Constitucional ha señalado que el carácter social del derecho de propiedad autoriza al Legislador para "*obligar al propietario, ya no sólo a abstenerse de realizar conductas que limiten el ejercicio de su derecho, sino a desplegar acciones positivas que tiendan a efectivizarlo*".[298] En este sentido, la Corte ha señalado que "[l]*a* ***configuración legal de la propiedad, entonces, puede apuntar indistintamente a la supresión de ciertas facultades, a su ejercicio condicionado o, en ciertos casos, al obligado ejercicio de algunas obligaciones***" (subrayado fuera del texto original).[299]

194. En consecuencia, la propiedad no solo debe ser entendida como un derecho, sino también como un deber,[300] en atención a que la función social es un elemento constitutivo y no externo a la misma,[301] el cual "*compromete a los propietarios con el deber de solidaridad plasmado en la* [C]*onstitución*".[302]

195. Con sustento en las anteriores consideraciones, en la Sentencia C-491 de 2002, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 217 del Decreto 1355 de 1970, el cual autorizaba a los alcaldes a imponer la obligación de construcción de obra a quienes "*mantengan los muros de sus antejardines o los frentes de su casa o edificio en mal estado de conservación o de presentación*". En concreto, la Corte consideró que ese gravamen "*no constituye una imposición atentatoria del derecho de propiedad y, por ende, de la Constitución Política, sino que más bien consiste en una medida que tiende a la realización de la propiedad como función social y al reconocimiento de la primacía del interés general sobre el interés particular*", ya que ese deber de cuidado del buen estado de conservación de los inmuebles incumbe a toda la sociedad, pues "*es factor indispensable para el normal desenvolvimiento de la vida comunitaria, más todavía si se habla de partes de inmuebles que podrían estar expuestas al público o que son aledañas a espacios comúnmente transitados por personas*".

196. Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia también ha señalado que los propietarios de bienes muebles e inmuebles tienen deberes de diligencia y vigilancia respecto de la destinación que se les dé a estos, incluso en los casos en que el bien se encuentra bajo la administración o tenencia de un tercero.[303] Así, en la Sentencia STC15778-2017 del 2 de octubre de 2017, la Sala de Casación Civil negó una acción de tutela formulada contra la providencia judicial que declaró la extinción de dominio de un predio destinado a actividades relacionadas con la comercialización de estupefacientes y en la que el accionante señalaba que la propiedad era administrada

---

[297] Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2002.
[298] Corte Constitucional, Sentencias T-417 de 1998, T-125 de 2017, C-491 de 2002.
[299] Corte Constitucional, Sentencias T-417 de 1998, T-125 de 2017, C-491 de 2002.
[300] Incluso la Ley 142 de 1994 en materia de servicios públicos ha impuesto al propietario algunas cargas que limitan el libre ejercicio de su derecho, como el paso de redes eléctricas, tubería, redes de gas etc., por zonas de dominio privado, situación que garantiza que a pesar de la reticencia o negativa del dueño de un predio el interés de la comunidad en materia de conexión y extensión de los servicios públicos se concrete. Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2002.
[301] Así, por ejemplo, hay lugar a decretar la extinción de dominio cuando se destina el inmueble a actividades ilícitas por incumplir con la función social de la propiedad en virtud de la cual se le impone al titular del dominio obligaciones en beneficio de la sociedad. En consonancia con lo anterior, la Ley 1708 de 2014 "[p]*or medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio*", en el artículo 16, prevé las causales en las que se declarará extinguido el dominio sobre bienes.
[302] Corte Constitucional, Sentencia T-417 de 1998.
[303] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia T-610A de 2019.

por un tercero quien se encargaba de arrendarla, por lo que no se encontraba acreditada su responsabilidad.[304]

197. Además, la Sala de Casación Penal ha fundado múltiples decisiones en consideraciones similares. Concretamente, en la Sentencia STP13261-2019 del 24 de septiembre de 2019,[305] dicha Sala estudió una acción de tutela en la que la accionante manifestaba que su hijo desarrollaba la actividad ilegal (comercialización de alucinógenos) en su predio sin que ella tuviera conocimiento. Sin embargo, la Sala de Casación Penal negó la tutela al considerar que "*el hecho de que fuera su hijo quien desarrollaba la actividad ilegal, no la desliga del cuidado y observancia constante del inmueble*", pues el derecho de propiedad conlleva ciertas obligaciones que "*si bien se mitigan por la confianza, se mantienen vigentes respecto del titular del derecho, a quien le corresponde velar por la integridad y destinación legítima del inmueble. Máxime, cuando no se acreditó ninguna circunstancia que impidiera el ejercicio del referido deber. Por ende, concluyó que la incuria de la demandante no puede ser utilizada en su favor para proteger el derecho a la propiedad*".[306]

198. En otro caso, la Sala de Casación Penal negó una acción de tutela presentada por una empresa de transporte contra la sentencia que declaró la extinción de dominio de un bus (bien mueble) de su propiedad con fundamento en la casual 5 del artículo 16 de la Ley 1708 de 2014 —por ser utilizado durante la comisión del delito de trashumancia electoral—. Dicha Sala consideró que la decisión del *a quem* había sido razonable dado que en el proceso de extinción de dominio, en efecto, no había sido probado de la accionante hubiere cumplido con sus deberes de cuidado y vigilancia respecto del bus.[307]

---

[304] En esta providencia la Sala Civil de la Corte Suprema de Justica señaló que " (…) *el hecho de haber delegado la administración de la vivienda a un tercero, no los eximía de la obligación de control y vigilancia sobre* [el inmueble], *así como de verificar que se le diera un buen uso, máxime cuando el mismo se encontraba en una zona que presentaba un alto índice de delincuencia' y que, en cambio, 'surge en contra del cuidado del inmueble, que reafirma el descuido de sus propietarios, el número plural de allanamientos realizados al mencionado, como consta en el informe del 2 de febrero de 2009, pues si hubieran demostrado interés por el estado de su propiedad y en manos de quien se encontraba, podrían haber sido informados del mal uso que se le estaba dando y el riesgo consecuencial de perderla por tal motivo'*". Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia STP13261-2019 del 24 de septiembre de 2019.

[305] En la que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia estudió y decidió una acción de tutela contra una providencia judicial en la que ordenó la extinción del dominio de un inmueble por la causal 3ª del artículo 2.º de la Ley 793 de 2002

[306] Consideraciones similares han sido expuestas en las sentencias STP8631 del 1 de julio de 2021 y STP8175 del 22 de junio de 2021 proferidas por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

[307]Concretamente, señaló://"*En cuanto al requisito subjetivo –relativo a la diligencia en el ejercicio de vigilancia y cuidado del vehículo por parte de su propietario- de la causal invocada por la Fiscalía para sustentar su pretensión, el Tribunal accionado, después de detallar cada medio probatorio allegado al plenario, infirió lo siguiente:* […] //*'Llama la atención que Stella Valentín Guzmán,* ***representante legal de la empresa Espetours****, dada su experiencia en el ramo del transporte y el esfuerzo económico que debió exigir a sus hijas (accionistas de la empresa) la adquisición del bus, haya decidido entregar el vehículo de tan alto valor monetario a Daniel Viatela, empleado y primo de su ex esposo,* ***sin que mediara ninguna prestación, garantía, remuneración****, tan solo guiada exclusivamente por la confianza y el hecho de ser familia,* ***responsabilizándose de cualquier eventualidad que se presentara con el vehículo, dada su calidad de representante legal****.* […] //*'Pese a ello, no se allegó documento alguno que verifique las facultades y alcances de su agente, con quien por lo menos debió firmar un contrato para definir sus limitaciones y alcances, el administrador de una agencia comercial debe seguir los parámetros de gestión señalados en el contrato, porque quien lo encarga en el negocio debe asegurarse la calidad de los servicios, además de servirle como garantía frente a terceros (artículo 1321 del código de comercio). Requisito que dentro del plenario brilla por su ausencia, y en el cual la representante legal hubiese podido exculpar su responsabilidad en los hechos que dieron origen al presente trámite. // 'De otra parte, al cotejar las afirmaciones de los ex esposos Valentín-Viatela, él aseguró que no le dijo nada a su ex esposa dada su autonomía*

199. Los pronunciamientos de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia que se vienen de referenciar, evidencian que la propiedad en el Estado Social de Derecho colombiano implica no sólo las facultades de uso, goce y disfrute, sino que, en virtud de la función social que le es inherente, implica deberes y responsabilidades, entre los cuales, se encuentran los deberes de cuidado y vigilancia del bien. Este tipo de deberes y exigencias respecto del vehículo podrían variar dependiendo del tipo de transporte que se realice. Por tal razón, se procede a distinguir entre las características del transporte público y privado.

b. La diferencia entre el transporte público y el transporte privado

200. El transporte es una actividad indispensable para la vida en sociedad y en particular para las relaciones económicas, pues implica "*movilizar personas o cosas de un lugar a otro*", implementando para ello diferentes medios.[308] Dichos traslados "*pueden efectuarse dentro del marco de las relaciones privadas, bajo el amparo de la libertad de locomoción (art. 24 Const.), o ejerciendo actividades económicas dirigidas a obtener beneficios por la prestación del servicio (art. 333*)".[309]

201. Conforme al artículo 3º de la Ley 105 de 1993,[310] el transporte público es un servicio público en virtud del cual se garantiza "*la movilización de personas o cosas, por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica*". Este, en consecuencia, debe ser regulado, controlado y vigilado por el Estado. Al respecto, el artículo 5 de Ley 336 de 1996 señala que las operaciones de las empresas de transporte público bajo la regulación del Estado tienen el carácter de servicio público esencial, lo cual implica *(i)* la prevalencia del interés general sobre el particular, *(ii)* la necesidad de garantizar su prestación, y *(iii)* el deber proteger a los usuarios.

---

*administrativa, sin embargo, ella estaba enterada del préstamo del vehículo, pues en su única declaración atestiguó que no se le cobró nada por ser familia; dejando de lado el debido cuidado de su automotor, al entregarlo en manos de Daniel Viatela, sin verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la prestación del servicio, como era la elaboración correspondiente de la lista de pasajeros, justificándose exclusivamente en que cada conductor tiene la obligación de cumplir la descripción de la planilla, y en presumir y dejarlo todo a la buena fe del contratante, cuando los titulares deben estar siempre al cuidado y vigilancia de sus bienes para orientarlos al cumplimento de la función social. //'Luego, Stella Valentín, representante legal de la sociedad ESPETOURS S.A.S., sociedad propietaria del bus SAK-84, delegó la responsabilidad de su propiedad a su ex esposo y su sobrino, **sin verificar las condiciones en las cuales salía su automotor**, si bien se elaboró el extracto FUEC, exigido por las autoridades, **ésta debió indagar y verificar por el cumplimento total de los requisitos como era anexar el listado de los ciudadanos a trasladar**. // 'Retomando los clamores del impugnante sobre la buena fe, se encuentra más que probado que Stella Valentín, aprobó el servicio por tratarse de un familiar, sin tener en cuenta los requisitos y lineamientos previstos en la ley; circunstancias, que confirman que tanto la propietaria, su representante legal, agente y empleado desatendieron la función social y ecología de la propiedad, que se les exige cumplir a todos los ciudadanos; luego propietario y tenedor **utilizaron el rodante en actos que vulneran la ética y las leyes que gobiernan la democracia de nuestro país**.' //Por ende, concluyó que la otrora represente legal de la compañía Empresa de Servicio Especial ESPETOURS S.A.S. vulneró el deber de vigilancia y control, pues su actuar no se ajustó al ordenamiento jurídico, evidenciándose negligencia y desinterés en el uso del automotor.*" Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia STP2060 del 21 de febrero de 2022.

[308] Corte Constitucional, Sentencia C-033 de 2014.

[309] Corte Constitucional, Sentencia C-033 de 2014.

[310] "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones".

202. Para la prestación del servicio público de transporte "*los operadores o empresas de transporte, esto es, las personas naturales o jurídicas constituidas como unidad de explotación económica permanente que cuenten con los equipos, instalaciones y órganos de administración que les permitan prestar adecuadamente el servicio, deben tener autorización del Estado*",[311] pues esa habilitación le permite al Estado cerciorarse del cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias mínimas exigidas a quien pretenda prestar el servicio público de transporte, para garantizar que se brindará en condiciones de seguridad, continuidad, responsabilidad y eficiencia.[312]

203. Conforme a lo anterior, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han señalado que el **servicio público de transporte** presenta las siguientes características:[313]

> *"Su **objeto** consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, **a cambio a una contraprestación** pactada normalmente en dinero.*
>
> *"- Cumple la **función** de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia;*
>
> *"- El carácter de **servicio público esencial** implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación -la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida-, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (Ley 336/96, art. 2°)-;*
>
> *"- Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado;*
>
> *"- El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado.*
>
> *"- Todas las empresas operadoras deben contar con una **capacidad transportadora** específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual **la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas** (Ley 336/96, art. 22), y*
>
> *"- Su prestación sólo puede hacerse con **equipos matriculados o registrados para dicho servicio**;*
>
> *"- Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario.*
>
> *2- Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida."* (Énfasis en el texto original)

204. Según lo establecido en el artículo 5 de la Ley 336 de 1996, el servicio de transporte privado es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades privadas de las personas

---

[311] Corte Constitucional, Sentencia C-981 de 2010.
[312] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-981 de 2010.
[313] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, *Concepto 1740 del 18 de mayo de 2006*, rad. 1740

naturales y/o jurídicas. De efectuarse con equipos propios se requiere que estos cumplan con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte y, en caso distinto, deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos de dicha ley.

205. Acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para distinguir el transporte público y privado: *"El elemento definitorio de la diferencia entre uno y otro tipo de transporte es que, en el público, una persona presta el servicio a otra, a cambio de una remuneración, al paso que* ***en el privado, la persona se transporta, o transporta objetos, en vehículos de su propiedad o que ha contratado con terceros***" (énfasis propio).[314]

206. A diferencia del servicio de transporte público, el privado se caracteriza por las siguientes particularidades:

> *"-La actividad de movilización de personas o cosas la realiza el particular dentro de su* ***ámbito exclusivamente privado****;*
>
> *"- Tiene por* ***objeto*** *la satisfacción de necesidades propias de la actividad del particular, y por tanto, no se ofrece la prestación a la comunidad;*
>
> *"- Puede realizarse con vehículos propios. Si el particular requiere contratar equipos, debe hacerlo con empresas de transporte público legalmente habilitadas, como se estudia en el siguiente capítulo.*
>
> *"- No implica, en principio, la celebración de contratos de transporte, salvo cuando se utilizan vehículos que no son de propiedad del particular;*
>
> *"- Es una actividad sujeta a la inspección, vigilancia y control administrativo con el fin de garantizar que la movilización cumpla con las normas de seguridad, las reglas técnicas de los equipos y la protección de la ciudadanía*".[315] (énfasis en el texto original)

207. El hecho de que el transporte sea privado "*no significa que no exista una intervención del Estado, mediante la ley u otro tipo de normas contenidas en el ordenamiento jurídico*".[316] Por el contrario, el Estado debe ejercer control sobre el ejercicio de la actividad transportadora privada, pues "*no solamente tiene una vital importancia para el desarrollo de la sociedad en general, sino que guarda una estrecha relación, como actividad riesgosa que es al emplear medios mecánicos de diversa índole*",[317] lo cual exige de medidas dirigidas a salvaguardar la vida e integridad de las personas, bajo la máxima según la cual prima el interés general sobre el particular. Es por ello que el Estado reglamenta no solo el servicio de transporte público como servicio público esencial, sino que mediante el ejercicio de sus funciones de dirección, regulación y control regula también las diferentes modalidades bajo las cuales se puede materializar la movilización de personas o cosas.

---

[314] Corte Constitucional, Sentencia C-981 de 2010.
[315] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, *Concepto 1740 del 18 de mayo de 2006*, rad. 1740
[316] Corte Constitucional, Sentencia C-033 de 2014.
[317] Ibidem.

208. En síntesis, siempre que se trate de la actividad de transporte, sea público o privado, dada la prevalencia del interés general sobre el particular, es imperativa la intervención estatal para reglamentar y controlar esa actividad, en procura de garantizar no sólo el pleno ejercicio de actividades inherentes a la economía o el desarrollo de la sociedad, sino principalmente para salvaguardar la seguridad tanto de los usuarios como de la comunidad. En ello se ahondará en el capítulo siguiente.

c. La regulación de la actividad de tránsito y la potestad administrativa sancionadora. Reiteración de jurisprudencia[318]

209. Al tránsito terrestre se encuentran ligados asuntos tan importantes como la libertad de movimiento y circulación (CP art. 24) y el desarrollo económico. Sin embargo, esta actividad implica también riesgos representativos para las cosas y las personas.[319] Por lo anterior, procurar la seguridad vial es una de las cuestiones más importantes,[320] lo cual supone una regulación rigurosa del tráfico automotor.[321]

210. La importancia y el carácter riesgoso del tránsito terrestre justifican que esta actividad sea regulada "*de manera intensa por el Legislador*",[322] señalando "*reglas y requisitos destinados a proteger la integridad de las personas y los bienes*".[323] Así pues, el tránsito terrestre es una actividad "*frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas*",[324] lo cual implica que *(i)* el Legislador "*tiene una amplia libertad de configuración respecto de la misma*"[325] y que, en consecuencia, *(ii)* el control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito "*no debe ser tan riguroso como en otros campos a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración del Legislador*".[326]

211. En cuanto a los fines de la regulación legal del tránsito terrestre en Colombia, "*el propio Legislador ha establecido* (…) *que los principios esenciales que orientan la regulación de esta actividad, que es de suyo riesgosa, son la seguridad y la protección de las personas o usuarios, y que por dicha razón el transporte público gozará de una especial protección por parte del Estado e implicará una prelación del interés general sobre el particular*".[327] En igual sentido, la jurisprudencia de esta Corte ha recabado que "*si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados: la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan*

---

[318] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003.
[319] Ibidem.
[320] Corte Constitucional, Sentencia C-066 de 1999.
[321] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencias T-287 de 1996, C-309 de 1997 y C-066 de 1999.
[322] Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003.
[323] Ibidem.
[324] Corte Constitucional, Sentencia C-309 de 1997.
[325] Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011.
[326] Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003.
[327] Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011.

en el escenario del tránsito vehicular y peatonal, provocaría la accidentalidad constante de sus elementos (…)".[328]

212. Ahora bien, la regulación del tránsito se funda en gran medida en la "*concesión a las autoridades de tránsito de la facultad de imponer sanciones a quienes infrinjan las normas que buscan proteger la seguridad de las personas*".[329] Por ello, es pertinente hacer una breve referencia a las potestades sancionadoras de las autoridades estatales.

213. La jurisprudencia de la Corte ha señalado que "*la potestad sancionatoria administrativa, encuentra su fundamento en los artículos 2º, 4º, 29º, y en general en los artículos 150.8, 189.21, 189.22, 189.24 y 26, 209, 334, 365, 366 y 370*"[330] de la Constitución Política. Esta constituye una clara manifestación del *ius puniendi* del Estado. Así pues, el derecho administrativo sancionador es una manifestación de poder jurídico necesaria para la regulación de la vida en sociedad y para que la administración pueda cumplir adecuadamente sus funciones y realizar sus fines.[331] A través de su ejercicio es posible "*realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para exigir el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina*".[332] Además, tiene una cierta finalidad preventiva, pues el simple hecho de proponer un efecto sancionador tiende a desincentivar el incumplimiento de las prescripciones normativas.

214. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que "*uno de los temas en que al Legislador le asiste libertad de configuración legislativa, es en materia de regulación de sanciones y restricciones por la comisión de infracciones de las normas de tránsito*".[333] En este sentido, se ha insistido en que el Legislador se encuentra ampliamente facultado para "*imponer aquellas restricciones necesarias en materia de tránsito para preservar la seguridad, la movilidad, la salubridad, la preservación de la malla vial o ambiental, entre otros aspectos*".[334] Sin embargo, ha expresado también, que dicha potestad restrictiva y sancionatoria en materia de tránsito "*no puede ejercerse de manera arbitraria, sino que las restricciones o sanciones que se impongan deben compaginar con el principio general de libertad, perseguir fines constitucionalmente legítimos, deben ser razonables y proporcionales, y respetar en todo momento las garantías inherentes al debido proceso administrativo*".[335]

215. Así las cosas, la potestad sancionadora del Estado tiene límites,[336] a saber: *(i)* el principio de legalidad que se traduce en la existencia de una ley que la regule, es decir, que corresponde sólo al Legislador ordinario o extraordinario su definición; *(ii)* el

---

[328] Corte Constitucional, Sentencias C-335 de 20003 y C-577 de 2006.
[329] Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003.
[330] Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011.
[331] Corte Constitucional, Sentencia C-597 de 1996.
[332] Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003.
[333] Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011.
[334] Ibidem.
[335] Ibidem.
[336] Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011. *Cfr.,* Corte Constitucional, Sentencia C-748 de 2011.

principio de tipicidad que, si bien no es igual de riguroso al penal, sí obliga al Legislador a hacer una descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y a determinar expresamente la sanción; *(iii)* el debido proceso que exige, entre otros, la definición de un proceso, así sea sumario, que garantice el derecho de defensa, lo que incluye la designación expresa de la autoridad competente para imponer la sanción; *(iv)* el principio de proporcionalidad que se traduce en que la sanción debe ser proporcional a la falta o infracción administrativa que se busca sancionar; y *(v)* la independencia de la sanción penal, lo que significa que la sanción se puede imponer independientemente de si el hecho que da lugar a ella también puede constituir infracción al régimen penal.

216. En efecto, en la Sentencia C-922 de 2001, la Corte señaló que "*en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandi las garantías superiores que rigen en materia penal*". Sin embargo, lo anterior no significa que los principios del derecho penal se apliquen exactamente de la misma forma en todos los ámbitos en donde se manifiesta el poder sancionador del Estado, ya que entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias importantes.[337] Así, en los procesos administrativos sancionatorios, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando, pero operan con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal.[338]

217. En suma, puede afirmarse que la potestad punitiva del Estado agrupa el conjunto de competencias asignadas a los diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica. Por ello, la actuación administrativa requerida para la aplicación de sanciones, en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración —correctiva y disciplinaria— está subordinada a las reglas del debido proceso conforme se explicará a mayor profundidad más adelante, luego, de explicar las etapas del proceso contravencional del tránsito.

d. El proceso contravencional de tránsito

218. De los artículos 134 a 142 del Código Nacional de Tránsito, se desprende que el proceso contravencional por infracciones de tránsito está compuesto por cuatro etapas fundamentales, a saber: *(i)* la orden de comparendo o de comparecer, *(ii)* la presentación de la persona citada a comparecer ante la autoridad respectiva en los términos dispuestos por la ley, *(iii)* la audiencia de pruebas y alegatos y *(iv)* la audiencia de fallo. A continuación, de manera breve y a título de enunciación, se mencionará en que consiste cada una de estas fases.

---

[337] El derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad, sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física u otros valores de tal entidad, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones que tienen determinados deberes especiales. Corte Constitucional, Sentencias C-530 de 2003 y C-394 de 2019.

[338] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-530 de 2003 y C-394 de 2019.

219. *La orden de comparecer o comparendo.* La orden de comparecer contenida en el comparendo da inicio al trámite contravencional de tránsito. Este, se encuentra definido en el artículo 2º del Código Nacional de Tránsito como la orden formal de citación ante la autoridad competente que hace un agente de transporte y tránsito al presunto contraventor. Así pues, la orden de comparecer o comparendo no consiste en la imposición de una sanción, sino que ella tiene por objeto citar al presunto infractor para que se presente ante la autoridad de tránsito competente dentro de los 5 días hábiles siguientes.[339] Una vez surtida la orden de comparendo es admisible que el propio citado ponga fin al proceso contravencional en su contra, aceptando la voluntariamente la comisión de la infracción y "*cancelando voluntariamente la sanción que corresponda a la infracción que se le atribuye, con lo cual da lugar a que opere el fenómeno jurídico de la asunción de obligaciones por la aceptación de la imputación realizada*".[340] Con ello, termina el proceso contravencional de tránsito sin necesidad de que el citado concurra a las siguientes etapas.

220. *Audiencia de presentación del inculpado.* La ley le otorga al citado el término de 5 días hábiles después de expedida la orden de comparendo para presentarse de manera presencial o mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, ante las autoridades de tránsito. Este término debe ser anunciado en la respectiva orden.[341] En el caso de que el citado presunto infractor no se presente en el tiempo previsto, el Código Nacional de Tránsito concede un término de 30 días calendario después de ocurrida la presunta infracción, tras el cual la autoridad de tránsito podrá *(i)* continuar el proceso contravencional, en el cual se entenderá como vinculado al citado en la orden de comparendo; *(ii)* fallar en audiencia pública; y, *(iii)* notificar la decisión en estrados.[342] Ahora bien, puede ocurrir que el citado presunto infractor comparezca, como puede ocurrir que no. En caso de presentarse, puede aceptar la comisión de la infracción y pagar la respectiva sanción, o, negar los hechos, evento en el cual, se tendrá que fijar fecha y hora para la audiencia pública.[343] Es decir que, la presentación del citado tiene por objeto "*su manifestación de aceptación o negación de los hechos que dieron lugar al su requerimiento y, en caso de ser necesario, poner fecha y hora para la celebración de audiencia pública*".[344] Pero, en caso de que el citado no se presente ante la autoridad de tránsito respectiva "*deberá asumir las consecuencias negativas que se deriven de su inobservancia, entre otras, que la multa será aumentada y que el proceso seguirá su curso hacia la celebración de la audiencia de fallo, y si es del caso, la imposición de la sanción correlativa a la infracción realizada*".[345]

221. *Audiencia de pruebas y alegatos.* De acuerdo con lo expresado, cuando el citado comparece ante la autoridad administrativa en virtud de la orden de comparendo y

[339] Artículo 135 de la Ley 769 de 2002.
[340] Corte Constitucional, Sentencia T-616 de 2006.
[341] Artículo 135 de la Ley 769 de 2002.
[342] Artículo 136 de la Ley 769 de 2002.
[343] Ibidem.
[344] Corte Constitucional, Sentencia T-616 de 2006.
[345] Ibidem.

niega los hechos, se debe fijar fecha y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y de alegatos. En esta, se le debe conceder al citado presunto infractor quien goza de la presunción de inocencia, la oportunidad de ejercer sus derechos fundamentales de audiencia, de defensa y contradicción y en tal virtud puede presentar sus argumentos, controvertir las pruebas que existan en su contra y solicitar pruebas. Además, la autoridad administrativa de la causa podrá decretar de oficio las pruebas pertinentes y conducentes y disponer el término para la práctica de las mismas y el recaudo del material probatorio.[346]

222. *Audiencia de fallo.* Una vez practicadas las pruebas decretadas, la autoridad administrativa de la causa deberá "*celebrar una nueva audiencia pública para, con base en la valoración del material probatorio recopilado en el proceso, dictar una resolución motivada sobre la responsabilidad contravencional del inculpado, imponiendo las sanciones a que haya lugar*"[347] de conformidad con lo dispuesto en el Código Nacional de Tránsito. En esta etapa, el citado presunto infractor podrá interponer los recursos procedentes, los cuales deberá formular y sustentar oralmente antes de finalizada la audiencia.[348]

223. En suma, el comparendo es la citación que realiza un agente de transporte y tránsito al presunto contraventor para que acuda ante las autoridades de tránsito competentes, para que de manera presencial o mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, rinda versión sobre lo ocurrido y ejerza sus derechos fundamentales de audiencia, defensa, contradicción, impugnación y, en general, el debido proceso, durante el cual podrá aceptar o rechazar la presunta comisión de la infracción. Por su parte, la sanción o multa corresponde a la fijación de la tarifa o monto de dinero que deberá cancelar el responsable de una contravención, lo cual sólo puede decidirse por la autoridad administrativa luego de surtido el proceso administrativo contravencional.

e. El debido proceso administrativo

224. El artículo 29 de la Constitución Política establece la garantía fundamental al debido proceso, el cual es aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Esa prerrogativa ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como un conjunto de garantías que ofrece el ordenamiento jurídico en procura de proteger al individuo frente al cual se inicia un proceso judicial o administrativo, para que se llegue a una decisión de mérito respetando y garantizando en todo momento sus derechos fundamentales.[349] De ahí la diferencia sustancial entre procedimiento administrativo y proceso administrativo; el primero entendido como una sucesión ordenada y sucesiva de etapas para la adopción de una decisión judicial o administrativa por la autoridad competente y, el segundo, como una actuación judicial o administrativa en la cual se garantiza la efectividad de los derechos fundamentales.

---

[346] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia T.-616 de 2006.
[347] Corte Constitucional, Sentencia T-616 de 2006.
[348] Artículo 142 de la Ley 769 de 2002.
[349] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-980 de 2010 y C-361 de 2016.

225. El respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, "*con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción*".[350] En este sentido, el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público y, en particular, al ejercicio del *ius puniendi* del Estado.

226. Como se anunció anteriormente, la Constitución Política extiende la garantía del debido proceso no sólo a los procedimientos judiciales, sino también a todas las actuaciones administrativas. Así pues, el debido proceso es una garantía dirigida también a promover "*la correcta producción de los actos administrativos, y por ello extiende su cobertura a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, es decir, cobija a todas sus manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses*".[351] En ese sentido, el debido proceso administrativo busca equilibrar la relación de la administración con el particular en los trámites que ante la primera se inicien.[352]

227. Para tal fin, la garantía del debido proceso administrativo se encuentra, a su vez, compuesta por múltiples elementos que constituyen por sí solos un derecho exigible y que, conforme a la jurisprudencia, no son taxativos,[353] a saber: el derecho de audiencia, a la defensa y la contradicción, al funcionario natural sea judicial o administrativo, a la publicidad y comunicación del proceso, a la imparcialidad e independencia de la autoridad competente y a un procedimiento previamente establecido.

228. El derecho a la audiencia y la defensa implica la garantía de que la persona frente a la cual se inició el trámite administrativo conozca efectivamente la actuación, sea escuchada en ella, tenga acceso a las pruebas recaudadas y la oportunidad procesal de contradecirlas, así como la posibilidad de entender el asunto, de manera que la

---

[350] Corte Constitucional, Sentencia T-073 de 1997.
[351] Corte Constitucional, Sentencia T-442 de 1992.
[352] Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido al debido proceso administrativo como *"(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal*". Precisó que con esta garantía se busca *"(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados*". Corte Constitucional, Sentencia T-796 de 2006 y C-980 de 2010.
[353] Corte Constitucional, Sentencia C-441 de 2021.

defensa no sólo se garantice de manera formal sino también materialmente.[354] Por su parte, la garantía del funcionario o juez natural hace referencia al derecho que tiene el individuo de ser procesado por la autoridad que tiene la competencia legal para tal efecto, bajo las garantías de imparcialidad e independencia.[355] Igualmente, en virtud del principio de legalidad, la jurisprudencia ha exigido que el trámite impartido debe haber sido consagrado descrito en las disposiciones normativas, de manera que el particular tenga conocimiento de las etapas, términos y oportunidades procesales dentro del mismo, a efectos de ejercer efectivamente sus derechos. Esto, a su vez, deviene en la necesidad de que se lleven a cabo de manera adecuada las notificaciones y comunicaciones pertinentes dentro del asunto.

229. Ahora bien, la garantía del debido proceso administrativo cobra mayor relevancia en las actuaciones sancionatorias emprendidas por la Administración. Si bien el Estado cuenta con potestad para ejercer las medidas coercitivas tendientes a reprochar el incumplimiento del ordenamiento jurídico, lo cierto es que los ciudadanos también tienen el derecho a que se les protejan y respeten sus derechos de audiencia, defensa, contradicción, impugnación y demás aspectos ligados a su dignidad humana y el debido proceso. Este tipo de garantías implican también un límite a los poderes coercitivos de la Administración, lo que promueve que se controlen o eviten decisiones arbitrarias o abusivas.

230. La Corte ha sido enfática en que, para la protección del debido proceso administrativo sancionatorio, deben respetarse las prerrogativas mencionadas, así como las que rigen el proceso penal, como la tipicidad y la culpabilidad. Se requiere entonces que la conducta reprochada y la sanción se encuentren previamente establecidas en las normas correspondientes, y que, de igual modo, se procure la proporcionalidad de la sanción respecto del hecho o la omisión que generó la falta.

231. Así las cosas, las actuaciones sancionatorias emprendidas por la Administración se sujetan a las reglas básicas del debido proceso, esto es, a una serie de prerrogativas tendientes a proteger al individuo procesado y blindar la decisión que se adopte de cara al respeto por la dignidad humana; especialmente habrá de tenerse en cuenta en aquellos asuntos los principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad, en el sentido de que los procesos y las sanciones a imponer deberán estar previamente consagrados en la normatividad pertinente y la responsabilidad no podrá derivarse exclusivamente de un análisis objetivo de la situación, sino que atenderá al criterio personalísimo del juicio de reproche, propio de los regímenes sancionatorios.

f. El principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria. Reiteración de jurisprudencia[356]

[354] *Cfr.*, Corte Constitucional Sentencia T-295 de 2018.
[355] *Cfr.*, Corte Constitucional Sentencia C-328 de 2015.
[356] Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2020.

232. El principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria —también denominado principio de imputabilidad personal, de personalidad de las penas o sanciones o de responsabilidad por el acto propio— "*consiste en que un sujeto únicamente puede ser sancionado por actos u omisiones propias*".[357] Por lo tanto, al momento de imponer una sanción, "*no es posible transferir la responsabilidad*".[358] En efecto, en materia administrativa sancionatoria, la responsabilidad únicamente puede establecerse a partir de juicios de reproche personalísimos, lo que implica que las sanciones administrativas proceden respecto de quien cometió la infracción por acción o por omisión,[359] ya sea una persona natural o una persona jurídica. Así pues, la responsabilidad administrativa es personal e intransmisible y, en virtud del principio de responsabilidad personal, "*no es posible separar la autoría, de la responsabilida*d".[360]

233. El principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria encuentra fundamento en el artículo 6 de la Constitución, según el cual "[l]*os particulares* ***sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes***. *Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*" (énfasis propio) y en el artículo 29 Superior que establece: "*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al* ***acto que se le imputa***" (énfasis propio).

234. Dichas normas constitucionales exigen que la infracción sea imputada a quien cometió la infracción (imputación personal), como requisito para que surja la obligación de responder frente a los reproches por violar la Constitución o las leyes (legalidad en materia sancionatoria). La exigencia de imputación personal se deriva, además, del principio constitucional de necesidad de las sanciones, que señala que "*la facultad sancionadora del Estado solo es legítima frente a sujetos que merecen un juicio de reproche por sus actos u omisiones*".[361] En este sentido, "*la venganza estatal o retribución pública no constituye una razón suficiente para legitimar el ejercicio del poder punitivo del Estado, lo que permitiría la extensión de la responsabilidad y la sanción a los miembros de la familia, el clan, el grupo o la estirpe, por los hechos cometidos por alguno de sus miembros*".[362] Por el contrario, en el Estado Constitucional de Derecho, 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*".[363]

235. Ahora bien, la imputabilidad o responsabilidad personal que 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*

[357] Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2021.
[358] Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2021.
[359] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2000.
[360] Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2020
[361] Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2021.
[362] Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2020.
[363] Ibidem.

administrativa sancionatoria"[364] y, por lo tanto, es predicable tanto de los regímenes subjetivos de responsabilidad sancionatoria, como de los eventos en los que la responsabilidad objetiva resulta constitucional. Así, aunque en algunas ocasiones se ha utilizado como sinónimos la imputabilidad del hecho o responsabilidad personal del infractor y la culpabilidad,[365] también se ha diferenciado entre ambas categorías. Al respecto, se ha reiterado que la imputación personal del hecho es predicable tanto en regímenes subjetivos ordinarios[366] y en los de presunción de dolo y culpa,[367] como en los de responsabilidad objetiva.[368]

g. El derecho a la presunción de inocencia. Reiteración de jurisprudencia.[369]

236. La Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 29 la presunción de inocencia, como una de las garantías del derecho fundamental al debido proceso. Esta es una garantía para evitar la arbitrariedad, que siempre está activa y con mayor razón en todos aquellos eventos en los que el Estado pretende ejercer el poder de reprochar comportamientos, por la vía judicial o administrativa, esencialmente en ejercicio de su potestad sancionadora (*ius puniendi*).[370]

237. Aunque el artículo 29 de la Constitución dispone que "[t]*oda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado* ***judicialmente culpable***", la presunción de inocencia es una garantía fundamental que es igualmente exigible en los procesos administrativos. Al respecto, en la Sentencia C-495 de 2019, esta Corporación indicó que: "*(i) corresponde al Estado la carga de desvirtuar la inocencia, a través de la prueba de los distintos elementos de la responsabilidad, incluida la culpabilidad.*[371] *(ii) A pesar de existir libertad respecto de las pruebas para desvirtuar la presunción de inocencia, sólo son admisibles medios de prueba respetuosos del debido proceso y acordes a la dignidad humana*[372]*. (iii) Nadie puede ser obligado a contribuir para que la presunción de inocencia que lo ampara, sea desvirtuada y sus silencios carecen de valor probatorio en forma de confesión o indicio de su responsabilidad*[373]*; (iv) durante el desarrollo del proceso o del procedimiento, la persona tiene derecho a ser tratada como inocente*[374] *y (v) la prueba*

---

[364] Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2020.
[365] *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia C-599 de 1992.
[366] *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010.
[367] *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 2017.
[368] *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia C-010 de 2003.
[369] Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 2019.
[370] *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 2019.
[371] "Naturalmente como surge de la lógica del proceso, la carga de la prueba está a cargo del Estado, sin perjuicio de que los acusados también ejerzan la iniciativa probatoria a fin de buscar el esclarecimiento de los hechos": Corte Constitucional, sentencia C-599/92.
[372] "*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso*": inciso final del artículo 29 de la Constitución Política. De acuerdo con el artículo 12 de la Constitución, la pruebas que impliquen tortura, serán nulas de pleno derecho.
[373] "Artículo 33. Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil". En razón de la presunción de inocencia "no le incumbe al acusado desplegar ninguna actividad a fin de demostrar su inocencia, lo que conduciría a exigirle la demostración de un hecho negativo": Corte Constitucional, sentencia C-205/03.
[374] Se trata del derecho a "ser considerada y tratada como inocente hasta tanto no se demuestre lo contrario": Corte Constitucional, sentencia C-217/03.

necesaria para demostrar la culpabilidad debe tener suficiente fuerza demostrativa, más allá de toda duda razonable, la que, en caso de persistir, debe resolverse mediante la confirmación de la presunción. Las anteriores, son 'garantías constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo que se adelanta para ejercerla'[375]" (citas propias del texto original).

238. La regla que ordena resolver las dudas razonables en favor del procesado (regla *in dubio pro reo, in dubio pro* investigado, *in dubio pro* disciplinado) "*es una consecuencia natural de la presunción constitucional de inocencia y constituye la contracara misma de la carga de la prueba que pesa sobre el Estado, a través de las entidades que ejercen el poder público*".[376] La duda razonable resulta cuando del examen probatorio "*no es posible tener convicción racional respecto de los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, no se cuenta con las pruebas requeridas para proferir una decisión condenatoria, que desvirtúe plenamente la presunción de inocencia*".[377]

239. En suma, la presunción de inocencia es una de las garantías constitucionales del derecho fundamental al debido proceso. Esta garantía es aplicable en los procesos administrativos en los cuales se investiga y se juzga la conducta y que pueden conducir a condenas o a sanciones administrativas, incluidas, entre otras, las sanciones por infracciones de tránsito. En consecuencia, en este tipo de procesos administrativos corresponde al Estado "*la carga de probar los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, ante el incumplimiento de dicha carga, por ausencia, contradicción objetiva o insuficiencia de pruebas, la consecuencia natural de presumir la inocencia, consiste en que las dudas razonables deben resolverse en favor del investigado*".[378]

h. Solución del segundo cargo contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 por la presunta vulneración del principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria

240. Antes de iniciar con el análisis sobre los argumentos presentados por el demandante para sustentar el segundo cargo, resulta necesario ahondar en la delimitación del sentido de la disposición, en tanto que los intervinientes demostraron diversas lecturas sobre los efectos de la norma.

241. A partir de la revisión del trámite legislativo no fue posible establecer cuál es la lectura adecuada de la disposición y los numerales del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 a los que esta remite, ya que el artículo fue introducido luego del trámite cumplido en la Cámara de Representantes, al momento de efectuarse el segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, como consecuencia de una proposición de

[375] Sentencia C-551/01 y reiterado en C-763/09.
[376] Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 2019.
[377] Ibidem.
[378] Ibidem.

artículo nuevo presentada por varios senadores.[379] Sin embargo, no existe constancia en las Gacetas del Congreso acerca de la discusión o deliberación que esa Corporación pública tuvo respecto de esa nueva disposición, que resultó ser el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021.

242. Al margen de lo anterior, según se explicó en el capítulo denominado "*Delimitación del alcance y contenido de la disposición demandada*", de la lectura del texto se advierte que, por una parte, los incisos 1 y 2 de la disposición crean una obligación[380] en cabeza de los "*propietarios de los vehículos automotores*"[381] que consiste en "*velar*" porque los vehículos de su propiedad circulen cumpliendo ciertas normas de tránsito. Es decir que, la prestación que se exige al propietario (como sujeto pasivo de la obligación) corresponde, de manera general, a cuidar, vigilar u observar que las condiciones en las que el vehículo de su propiedad circula, es decir que este circule: *(a)* "[h]*abiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito*"; *(b)* "[h]*abiendo realizado la revisión tecnicomecánica en los plazos previstos por la ley*"; *(c)* "[p]*or lugares y en horarios que estén permitidos*"; *(d)* "[s]*in exceder los límites de velocidad permitidos*"; *(e) "*[r]*espetando la luz roja del semáforo*".

243. Por otra parte, el inciso 3 de la disposición señala que la "*violación de las anteriores obligaciones* (…) *implicará la imposición de las sanciones previstas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito* (…) *para dichos comportamientos*". Así pues, según la disposición, la violación -por acción o por omisión- de la obligación del propietario de *velar* porque el vehículo de su propiedad circule cumpliendo las 5 condiciones señaladas podrá implicar la imposición de las sanciones previstas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito, para lo cual debe surtirse un proceso contravencional de tránsito, en el cual se cumplan las garantías propias del debido proceso.

244. En efecto, una lectura sistemática de la disposición y los mencionados numerales del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 a los que remite, tal y como lo señaló el demandante y la Secretaría de Movilidad de Medellín, razonablemente, permite concluir que la conducta que se le podría reprochar al propietario del vehículo es incumplir su obligación de velar porque el vehículo de su propiedad circule respetando las normas de tránsito, lo cual, implicaría la consecuencia de ser sancionado con multa de entre 15 y 30 salarios mínimos legales diarios vigentes, según el resultado del incumplimiento de esa obligación de cuidado, sea que el vehículo haya circulado *(a)* sin haber adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; *(b)* sin haber realizado la revisión técnico-mecánica en los plazos previstos por la ley; *(c)* por lugares

[379] Gaceta del Congreso No. 14 88 de 2021.
[380] La obligación es "un vínculo jurídico nen virtud del cual una persona determinada debe realizar una prestación en provecho de otra". Ospina Fernández, Guillermo, Régimen General de las Obligaciones, Editorial Temis, Bogotá - Colombia, 2005, p. 20.
[381] La disposición no crea una responsabilidad solidaria entre el conductor y el propietario puesto que, sea que tenga fuente en el negocio jurídico o en la ley, la solidaridad debe ser establecida de manera inequívoca. Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2020.

y en horarios que no están permitidos; *(d)* excediendo los límites de velocidad permitidos; o, *(e)* sin respetar la luz roja del semáforo.

245. De conformidad con lo anterior, se advierte que la disposición no se refiere a una responsabilidad objetiva, ni a una responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el conductor, puesto que ambos tipos de responsabilidad se deducen de lo que de manera expresa señale la ley, lo cual no ocurre en este caso.[382] Aquí , pues, se trata de un tipo de responsabilidad subjetiva, que exige la prueba de la culpa del sujeto pasivo como propietario del vehículo, sea o no el conductor del mismo. Además, se trata de una responsabilidad individual, pues no se refiere de manera expresa a una pluralidad de sujetos responsables, sino solamente al propietario en tanto se trata de obligaciones *propter rem*.

246. Como corolario de la última conclusión, resulta pertinente aclarar que las consideraciones y subreglas fijadas en la Sentencia C-038 de 2020 son relevantes para este caso respecto del contenido y alcance del principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, y, por ello, fueron reiteradas íntegramente en el acápite denominado "*El principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria. Reiteración de jurisprudencia*". Sin embargo, la parte resolutiva y la regla de decisión no constituyen cosa juzgada o precedente respecto del presente caso, en tanto, la disposición objeto de análisis tiene un contenido normativo distinto del analizado en esa ocasión. En efecto, la disposición examinada mediante la Sentencia C-038 de 2020 establecía de manera inequívoca que en materia de tránsito existiría una responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el conductor,[383] lo cual, como se viene de explicar, no ocurre en el presente caso.

247. Asimismo, las Sentencias C-530 de 2003 y C-980 de 2010 son relevantes en esta ocasión para entender que la sola notificación del comparendo al propietario del vehículo no lo hace, automáticamente, destinatario de una sanción, sino que la notificación de la infracción al propietario del vehículo tiene el propósito de citarlo ante las autoridades de tránsito competentes para que concurra *"al proceso y tomar las medidas pertinentes para aclarar su situación, no siendo posible atribuirle a éste algún tipo de responsabilidad directa*".[384] En ese sentido, "*la obligación atribuida al propietario de tener que pagar la multa, solo puede tener lugar, como consecuencia de su vinculación formal a la actuación administrativa, y luego de que se establezca plenamente su culpabilidad en la infracción*".[385] Sin embargo, esas Sentencias, en este caso tampoco constituyen cosa juzgada o precedente porque analizaron disposiciones normativas que exigían notificar del comparendo al propietario del vehículo en determinadas circunstancias y la disposición que se analiza en esta ocasión nada dice o

---

[382] La disposición no crea una responsabilidad solidaria entre el conductor y el propietario puesto que, sea que tenga fuente en el negocio jurídico o en la ley, la solidaridad debe ser establecida de manera inequívoca. Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2020.

[383] El parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017 disponía que "[e]*l propietario del vehículo ser*[ía] *solidariamente responsable con el conducto, previa su vinculación al proceso contravencional, a través de la notificación del comparendo en los términos previstos en el presente artículo, permitiendo que ejerza su derecho de defensa*".

[384] Corte Constitucional Sentencia C-980 de 2010.

[385] Ibidem.

tiene que ver con esa notificación del comparendo. De modo que, se trata de un contenido normativo distinto.

248. Una vez dilucidado el sentido de la disposición, la Corte Constitucional debe, entonces, resolver el segundo cargo. Este, se dirige contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, por presuntamente violar los artículos 6 y 29 de la Constitución Política, de los cuales, como se explicó anteriormente, se desprende el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria y el derecho a la presunción de inocencia.

249. Sobre esta materia, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, el Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Transporte, la Secretaría de Movilidad de Medellín y la Secretaría Distrital de Movilidad señalaron que la disposición acusada no vulnera los artículos 6 y 29 de la Constitución y, por tanto, es constitucional porque "*en el derecho moderno la propiedad tiene una función social que implica deberes dentro de la comunidad, como el respeto al derecho ajeno y el cumplimiento de 'al menos', las exigencias dispuestas en el artículo demandado*".[386] Además, consideraron que es necesario "*establecer una SANCIÓN DIRECTA, no solidaria, para el propietario de un vehículo*", que infrinja "*obligaciones determinadas en las normas de tránsito*", para cumplir con "*una función preventiva que le infringe al propietario la responsabilidad necesaria, respecto del uso adecuado del bien de su propiedad, inclusive si lo entrega a otro, para conducirlo*".[387]

250. En cualquier caso, para la Federación Nacional de Departamentos y la Secretaría de Movilidad de Medellín "*la sanción al propietario del vehículo por la violación de las obligaciones previstas en la norma demandada, sólo puede darse cuando se garantice el debido proceso*", es decir cuando "*la autoridad correspondiente encuentre plenamente acreditados los elementos de la responsabilidad, incluida la imputación personal, respetando así la presunción de inocencia y el derecho a la defensa* (…)*, así como la plena demostración de que la infracción fue cometida por quien la ley le atribuye responsabilidad solidaria o participó de alguna manera efectiva en su realización*".[388] De modo que, la notificación del comparendo al proceso administrativo sancionatorio de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 "*no genera una sanción automática en contra del referido propietario, por el contrario su vinculación permite efectivizar el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución*".[389]

251. La Universidad Sergio Arboleda y la Universidad de Caldas solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la disposición "*para que sea interpretada según los mandatos legales y constitucionales*" y, en particular, que para que se aclare que "*en ningún momento habrá responsabilidad solidaria u objetiva de la persona que maneje un vehículo y no sea el propietario de dicho vehículo, como lo*

[386] Expediente digital D-14.628, "Intervención- Federación Colombiana de Municipios", pp. 3-4.
[387] Ibidem, p. 4.
[388] Expediente digital, "Intervención- Federación Nacional de Departamentos", p. 6.
[389] Expediente digital, "Intervención Secretaría de Movilidad de Medellín"; p. 9.

ha señalado la Sentencia C-038/20",[390] ya que sancionar al propietario "*por su simple calidad o condición*", aun cuando no haya participado directamente en los hechos constitutivos de la infracción, iría "*en contravía del sentir constitucional, legal y jurisprudencial*".[391]

252. Por otra parte, la Universidad Surcolombiana,[392] la Pontificia Universidad Bolivariana,[393] la Defensoría del Pueblo y la Veeduría de Movilidad de Pereira, solicitaron a la Corte declarar la inexequibilidad de la disposición porque esta "*implica que el propietario deba responder por infracciones cometidas por otro, como normalmente puede darse por el conductor*", lo cual "*resulta inconstitucional en materia sancionatoria*" ya que, los artículos 6 y 29 de la Constitución y la Sentencia C-038 de 2020, exigen "*la imputación personal de la infracción para que así surja la obligación de responder frente a reproches por violación a la Constitución o las leyes*".[394] Así pues, "*solo quien conduce en forma efectiva el vehículo puede llevarlo a la revisión tecnicomecánica, circular por lugares y en horarios permitidos, conducir respetando el límite de velocidad permitido y respetar la luz roja del semáforo*", por lo que "*no es claro cómo podrían los propietarios velar por su cumplimiento, sobre todo cuando no cuenten con el control o la custodia material del vehículo*".[395] Sin embargo, esos literales "*por la forma en que están redactados*", conducirán a que el Estado "*sancione a una persona que no ha realizado la infracción, por el solo hecho de ostentar el derecho real de propiedad sobre el vehículo, generando así una responsabilidad objetiva por el hecho ajeno*".[396] No obstante, "*los propietarios de los vehículos automotores no deben responder por las infracciones cometidas por terceros;* [ya] *que le corresponde a las autoridades de tránsito, comprobar la responsabilidad de las personas vinculadas al procedimiento, pues las multas no deben ser concebidas como un instrumento de mero recaudo de recursos para las entidades estatales, sino como una forma de incrementar la seguridad vial en el país y desincentivar conductas y comportamientos que puedan afectar en alguna medida el bien jurídico de la seguridad vial, contempladas en el Código Nacional de Tránsito*".[397]

253. A partir de estos argumentos, la Sala Plena evidencia que *(i)* imponer una obligación al propietario del vehículo para que "vele" porque el vehículo de su propiedad circule *(a)* habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; *(b)* habiendo efectuado la revisión técnico-mecánica dentro del plazo establecido en la ley; *(c)* por lugares y en horarios que estén permitidos; *(d)* sin exceder

---

[390] Expediente digital, "Intervención Universidad de Caldas", p. 9.
[391] Expediente digital, "Concepto Universidad Sergio Arboleda", p. 6.
[392] La Universidad Surcolombiana solicitó declarar inexequible el último inciso de la disposición demandada. Expediente digital, "Intervención ciudadana", p. 6.
[393] La Pontificia Universidad Bolivariana solicitó declarar inexequibles los literales b), c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 por desconocer los artículos 6 y 29 de la Constitución, y concretamente "*el derecho de defensa, la presunción de inocencia y el principio de imputabilidad personal*". Expediente digital, "Intervención Universidad Pontificia Bolivariana", p. 2.
[394] Ibidem, p. 5.
[395] Ibidem, p. 4.
[396] Ibidem, p. 4.
[397] Expediente digital, "Intervención Defensoría del Pueblo, p. 12.

los límites de velocidad permitidos; y *(e)* respetando la luz roja del semáforo, así como *(ii)* disponer la posibilidad de que el propietario del vehículo sea sancionado al interior de un proceso administrativo sancionatorio contravencional cuando esa obligación sea incumplida, se encuentra conforme al principio de responsabilidad personal y al derecho a la presunción de inocencia previstos en los artículos 6 y 29 de la Constitución. Además, desarrolla y materializa la función social y ecológica que, en virtud del artículo 58 de la Constitución tiene la propiedad, y se encuentra dentro del amplio margen de configuración del Legislador en materia de tránsito y en materia sancionatoria.

254. Con todo, en lo relativo a los literales c), d) y e) (incluido los incisos 1 y 3 cuando se relacionen con la aplicación de los mencionados literales), la Sala Plena encuentra necesario aclarar que "*el propietario del vehículo podrá ser sancionado cuando, al interior del procedimiento administrativo sancionatorio, resulte probado que este, de manera culposa incurrió en las infracciones de tránsito analizadas*". Es decir, cuando resulte probado que el propietario incumplió, de manera culpable, su deber de velar porque el vehículo circule *(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. Estas conclusiones se sustentan en los siguientes razonamientos.

255. El inciso 3 de la disposición demandada aclara que la responsabilidad del propietario por el incumplimiento de la obligación de velar por que el vehículo de su propiedad circule en cumplimiento de las condiciones señaladas en los literales a, b, c, d y e, se debe dar en el marco de un proceso administrativo contravencional de tránsito. Así pues, la responsabilidad del propietario no es objetiva u automática. Por el contrario, el propietario del vehículo que presuntamente haya incumplido las obligaciones objeto de análisis debe ser notificado del comparendo, tener la oportunidad de concurrir al proceso y contar con la posibilidad de ejercer entre otros sus derechos de audiencia, defensa, contradicción e impugnación, por lo que, en general, la administración debe respetarle las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso.

256. En este punto, resulta relevante aclarar que el levantamiento de un comparendo "*no puede asimilarse a la imposición de la sanción*".[398] En efecto, como se explicó, el comparendo es entendido como la "*orden formal de notificación para que el presunto contraventor o implicado se presente ante la autoridad de tránsito por la comisión de una infracción*",[399] (ver acápite denominado "*El proceso contravencional de tránsito*"). Así pues, el comparendo, tal y como su nombre lo indica, es una citación a comparecer o a presentarse durante los cinco (5) días hábiles siguientes ante la autoridad competente. En ese sentido, el comparendo "*da inicio al trámite contravencional por infracciones de tránsito cuyo objeto consiste en citar al presunto infractor para que acepte o niegue los hechos que dieron lugar a su requerimiento, y en caso de ser*

[398] Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003.
[399] Artículo 2 de la Ley 769 de 2002.

necesario, proceder a fijar fecha para la celebración de audiencia pública, en la cual podrá efectuar sus descargos y explicaciones".[400]

257. Por el contrario, la multa o sanción pecuniaria es la consecuencia jurídica que se le atribuye a quien se le ha comprobado en el proceso contravencional que ha incumplido, de manera culpable, una norma u obligación de tránsito, lo cual sólo puede decidirse por la autoridad administrativa luego de surtido el proceso administrativo contravencional de tránsito (ver el acápite denominado "*El proceso contravencional de Tránsito*") conforme a las garantías del debido proceso y siempre que resulten probados los elementos propios de la responsabilidad (ver acápites "*El debido proceso administrativo*" y "*El derecho a la presunción de inocencia*").

258. Así pues, se evidencia que la disposición objeto de análisis se encuentra conforme con el derecho a la presunción de inocencia, por cuanto, la sanción al propietario no podrá expedirse de manera automática y por el sólo hecho de que se hubiese expedido un comparendo. Por el contrario, la responsabilidad del propietario deberá probarse y establecerse al interior de un proceso administrativo contravencional, al que debe ser vinculado el propietario y que debe surtirse en cumplimiento de las garantías propias del debido proceso. Así pues, solo cuando se prueben los elementos de la responsabilidad, conforme se explicará más adelante, y el vinculado al proceso no logre desvirtuarlos, se podrá sancionar con la multa correspondiente al propietario del vehículo.

259. Por otra parte, se evidencia que la disposición se encuentra conforme al principio de responsabilidad personal, el cual dispone que "*un sujeto únicamente puede ser sancionado por actos u omisiones propias*",[401] (ver el acápite denominado "*El principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria*"). En el caso objeto de análisis, se tiene que la causa de la posible sanción es una omisión imputable al propietario del vehículo, a saber: que este incumpla, de manera culpable, con la obligación *propter rem* de velar porque el vehículo de su propiedad circule conforme a las condiciones previstas en los literales a, b, c, d, y e de la disposición. En ese sentido, la conducta reprochada consiste en una omisión imputable al propietario del vehículo, que se sintetiza en "*no velar*" o no satisfacer los deberes de cuidado y vigilancia respecto del bien de su propiedad. Esta omisión del propietario del vehículo puede materializarse de manera independiente y autónoma respecto de otras conductas ilegales o infracciones que pudieren concretarse durante la conducción. En ese sentido, no puede afirmarse que la norma pretenda imputarle al propietario las conductas de un tercero o de quien conduce el vehículo. Por el contrario, esta establece una obligación al propietario por el mismo hecho de serlo, y determina unas posibles consecuencias jurídicas por el incumplimiento de esa determinación.

260. Ahora bien, la anterior conclusión, en modo alguno exime al conductor de su responsabilidad de cumplir con las normas de tránsito. Aunque, las obligaciones del

---

[400] Corte Constitucional, Sentencias T-061 de 2002 y T-616 de 2006.
[401] Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2021.

conductor son objeto de otras disposiciones normativas que exceden el presente análisis de constitucionalidad, resulta necesario establecer con claridad que la responsabilidad del propietario no excluye o elimina la del conductor, quien, conforme al artículo 131 de la Ley 769 de 2002 es titular de otras determinadas obligaciones en materia de tránsito y puede también ser destinatario de sanciones proferidas en el marco de un proceso administrativo contravencional de tránsito.

261. Estas conclusiones que se vienen de exponer consideran también que, como se explicó en el acápite denominado "*La propiedad como derecho y deber*", en virtud del artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad entraña una función social y ecológica, lo que implica que los propietarios de los vehículos deben ejercer su titularidad para satisfacer sus necesidades individuales, pero también las de la colectividad,[402] para lo cual pueden ser destinatarios de obligaciones que se deben cumplir en ejercicio del derecho de propiedad (*propter rem)*.[403] Así pues, el Legislador puede someter el derecho de propiedad a cargas, deberes, limitaciones y obligaciones en cabeza de los propietarios con el fin de garantizar que el ejercicio del derecho de propiedad esté conforme al interés general. Esto, siempre que se trate de medidas razonables y proporcionales.[404]

262. En ese sentido, establecer la obligación al propietario de velar porque el vehículo de su propiedad circule dando cumplimiento a la condiciones señaladas concreta y materializa, respecto de los vehículos, la función social y ecológica de la propiedad, dispuesta en el artículo 58 de la Constitución Política, ya que garantiza que estos circulen en cumplimiento de las condiciones jurídicas, técnicas y fácticas necesarias para promover la protección del medio ambiente y la seguridad de los transeúntes, conductores y pasajeros.

263. Además, el hecho de que los vehículos por naturaleza estén destinados a desarrollar una actividad peligrosa, implica, por lo menos dos consecuencias:

Primero, que el Legislador tiene la facultad de regular de manera intensa la actividad de tránsito, lo que, incluye la posibilidad imponer obligaciones a quienes intervienen

---

[402] En la Sentencia T-610A de 2019 la Corte Constitucional explicó que "[e]*sto ha sido aplicado por los jueces y tribunales de extinción de dominio -autoridades encargadas de resolver estas cuestiones en primera y segunda instancia- que han estudiado la procedencia de la pretensión extintiva a la luz de la causal 3ª del artículo 2.º de la Ley 793 de 2002, en aquellos eventos en que los propietarios de un bien han incumplido sus responsabilidades constitucionales y a consecuencia de ello el inmueble ha sido destinado o usado en actividades ilícitas*". Asimismo explicó, que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia STC15778-2017 del 2 de octubre de 2017, al decidir en forma negativa una acción de tutela formulada contra la providencia judicial que declaró la extinción de dominio de un predio destinado a actividades relacionadas con la comercialización de estupefacientes, señaló que "'*el hecho de haber delegado la administración de la vivienda a un tercero, no los eximía de la obligación de control y vigilancia sobre ésta, así como de verificar que se le diera un buen uso, máxime cuando el mismo se encontraba en una zona que presentaba un alto índice de delincuencia' y que, en cambio, 'surge en contra del cuidado del inmueble, que rea*firma *el descuido de sus propietarios, el número plural de allanamientos realizados al mencionado, como consta en el informe del 2 de febrero de 2009, pues si hubieran demostrado interés por el estado de su propiedad y en manos de quien se encontraba, podrían haber sido informados del mal uso que se le estaba dando y el riesgo consecuencial de perderla por tal motivo.'*"

[403] Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 1993.

[404] La Corte Constitucional ha dicho que cuando el legislador limita el ejercicio del derecho de dominio, debe cuidarse de no imponer reglas que lo hagan impracticable, que lo dificulten más allá de lo razonable o que lo despojen de su protección. Corte Constitucional, Sentencia T-554 de 1998.

en ella, incluidos los propietarios de vehículos, con el fin de garantizar el orden público y proteger los derechos de las personas (ver acápite denominado "*La regulación de la actividad de tránsito y la potestad administrativa sancionadora*"). Ese amplio margen de configuración, en este caso se suma a la "*libertad de configuración legislativa en materia de regulación de sanciones y restricciones por la comisión de infracciones de las normas de tránsito*".[405] En efecto, el Legislador se encuentra ampliamente facultado para "*imponer aquellas restricciones necesarias en materia de tránsito para preservar la seguridad, la movilidad, la salubridad, la preservación de la malla vial o ambiental, entre otros aspectos*".[406]

Segundo, el propietario, por ser quien tiene un vínculo jurídico con el vehículo debe ser el principal responsable de efectuar, de manera diligente, todas las actividades que estén a su alcance para cerciorarse de que el vehículo respecto del cual ejerce derecho de dominio cumpla con la función social y ecológica de la propiedad (ver acápite denominado "*La propiedad como derecho y deber*"). En particular, de que el vehículo se encuentre en condiciones técnicas y jurídicas óptimas para garantizar la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, así como que el uso que se le da a este se encuentra conforme a la ley. Dentro de ese margen de responsabilidad del propietario, sin duda, se encuentra cumplir con las obligaciones de adquirir y mantener vigente el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, efectuar la revisión técnico-mecánica en los plazos establecidos en la ley; y cumplir con un deber de cuidado y diligencia para cerciorarse que el vehículo circule dando cumplimiento a las normas de tránsito, como circular por lugares y en horarios que estén permitidos; sin exceder los límites de velocidad permitidos; y respetando la luz roja del semáforo.

264. Así, pues, esa obligación en cabeza del propietario de velar porque el vehículo de su propiedad circule dando cumplimiento a las condiciones señaladas, así como la posibilidad de atribuirle una sanción al interior de un proceso administrativo contravencional de tránsito que se adelante en cumplimiento de las garantías del debido proceso, cuando quiera que este no cumpla con dicha obligación de cuidado y vigilancia, es razonable y proporcional, pues no constituye una imposición que afecte o límite de manera grave el ejercicio del derecho de propiedad, sino que más bien consiste en una medida que tiende a la realización de la función social de la propiedad y al reconocimiento de la primacía del interés general sobre el particular.[407] En ese sentido, la Sala Plena de la Corte Constitucional encuentra que los argumentos del demandante no están llamados a prosperar.

265. Sobre esta base, a continuación, la Sala Plena procederá a hacer algunas precisiones respecto de la constitucionalidad de la disposición. Para ello, iniciará por referirse a las conductas previstas en los literales a) y b) de la disposición. Luego, seguirá con el examen de los literales c), d) y e).

---

[405] Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011.
[406] Ibidem.
[407] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2002.

266. ***Precisiones respecto de los literales a) y b) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021.*** El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, fue creado "*bajo la filosofía de solidaridad, equidad y sostenibilidad*" con el propósito de garantizar la "*atención a los lesionados en accidentes de tránsito, con el fin de garantizar la atención oportuna y procurando preservar la vida del ser humano afectado sin importar su nivel socio-económico*".[408] Dicho seguro tiene, en todo caso, una múltiple dimensión. Por un lado se constituye en una condición de seguridad vial en la medida que procura persuadir a los actores de la circulación de cumplir a cabalidad los reglamentos de tránsito, garantiza la atención a las víctimas de siniestros viales de manera inmediata como forma de aminorar o anular los efectos de los mismos, es una herramienta de aseguramiento de una actividad riesgosa y peligrosa y contribuye a la financiación de la atención de las víctimas de siniestros viales. En suma, el SOAT se constituye en una herramienta social para la atención de las víctimas de siniestros viales.

267. Esta multidimensionalidad trae consigo obligaciones para diferentes actores: *(i)* para los propietarios de vehículos, en la medida que con fundamento en la función social de la propiedad, esta implica cargas tales como la de velar porque los bienes sean empleados con fines adecuados y sin generar daño a terceros cumpliendo con el ordenamiento jurídico; *(ii)* para los conductores de vehículos automotores porque al realizar una actividad peligrosa o riesgosa, deben hacerlo cumpliendo de manera estricta los reglamentos para no generar daño a terceros; *(iii)* las autoridades de tránsito y sus cuerpos operativos de control, porque ante el incumplimiento de los deberes y obligaciones previstos en el Código Nacional de Tránsito, deben desplegar los medios dispuestos por el ordenamiento jurídico para hacer cumplir las normas (inmovilización de vehículos, imposición de sanciones, cobro coactivo de las multas, entre otras); *(iv)* las compañías aseguradoras, porque al ser la actividad aseguradora una actividad de interés público y obtener una autorización del Estado para realizarla según lo señala el artículo 335 de la Constitución Política, tienen la obligación de prestar dicha actividad que al mismo tiempo constituye un servicio público de manera universal e ininterrumpida; *(v)* las Superintendencias, porque ante el incumplimiento por parte de las autoridades de tránsito de ejercer sus funciones o de las compañías aseguradoras en prestar el servicio en la expedición de la póliza de quienes están en el ramo, deben, en el marco del debido proceso, aplicar las medidas preventivas, conminatorias o sancionatorias previstas por la ley.

268. Sin embargo, en el primer semestre del año 2022, la Superintendencia Financiera de Colombia señaló que del "*total del parque automotor registrado en el RUNT, cerca del 47% es decir 8.133.557 (…) no cuentan con el SOAT vigente*".[409] Asimismo, evidenció que existen cobros y fraudes irregulares con cargo a los recursos del sistema del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.[410]

---

[408] Superintendencia Financiera de Colombia, *ABC del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT)*, consultado en: https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/Publicaciones/publicaciones/loadContenidoPublicacion/id/10096084/dPrint/1/c/0
[409] Ibidem.
[410] Ibidem.

269. Por su parte, en las intervenciones de las autoridades de tránsito en este proceso, quedó demostrado que el fenómeno de la siniestralidad vial es un grave problema de salud pública que afecta al país, razón por la cual consideran que deben emplearse todos los medios que el ordenamiento jurídico disponga para erradicarlo y tal como quedó consignado en el Plan Nacional de Seguridad Vial se transite hacia una visión de cero siniestralidad vial a través de la prevención y el control operativo, sin perjuicio de la concientización de cada uno de los actores viales.

270. En atención a esta circunstancia, el Legislador, al expedir la Ley 2161 de 2021 tuvo el propósito de "*incrementar del aseguramiento en el país y, de esta manera, al fortalecimiento del sistema de Seguro Obligatorio de Daños Corporales Causados a las Personas en Accidentes de Tránsito –SOAT-, como mecanismo de protección de los actores viales en Colombia*", así como "*mejorar la seguridad vial*".[411]

271. En ese marco, la Sala Plena de la Corte Constitucional evidencia que esa obligación impuesta al propietario del vehículo de velar porque este circule habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y habiendo efectuado la revisión técnico-mecánica dentro del plazo establecido en la ley, materializa el principio constitucional de solidaridad y el principio de seguridad vial y de protección a los usuarios que tiene gran importancia en materia de tránsito.

272. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, en caso de que un vehículo este incurso en un accidente de tránsito, garantiza que los posibles afectados reciban atención médica oportunamente y que se cubran los gastos de transporte, por incapacidades, y, de ser el caso, los funerarios. Precisamente por ello, la Sentencia C-018 de 2004 explicó que "[c]*onducir vehículos es una actividad peligrosa*", por lo que "*quien usa un carro se expone no sólo a sí mismo, sino también a los transeúntes y al público en general por donde transita*". Por ese motivo, "*la ley exige a los conductores contar con un seguro que cubra los eventuales perjuicios que se causen a terceros*" y, está prohibido "*conducir un vehículo sin portar los seguros ordenados por la ley*".

273. Por otra parte, la mencionada Superintendencia Financiera corroboró que el cincuenta y seis (56%) de las revisiones técnico-mecánicas no están vigentes. Es decir, que más de la mitad de los vehículos que circulan en las vías —en su mayoría motos— no han sido revisados para garantizar que se encuentren en condiciones técnicas y mecánicas óptimas para circular. Ello, sin duda, también ha incidido en el incremento de la siniestralidad en las vías.[412]

274. La obligación de efectuar la revisión técnico-mecánica en el plazo previsto en la ley promueve la seguridad vial y la protección de los usuarios, los cuales, "*constituyen principios rectores de la regulación del tránsito terrestre y un fin constitucionalmente válido y relevante, de conformidad con el artículo 2º Superior*".[413] En efecto, con la

[411] Gaceta del Congreso No. 1476 del 11 de diciembre de 2020, p. 2.
[412] Superintendencia Financiera de Colombia, SOAT: elementos estructurales que inciden en su sostenibilidad, Bogotá, 26 de agosto de 2022, p. 10.
[413] Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011.

revisión técnico-mecánica se verifica el estado y funcionamiento de los frenos, del sistema de dirección, del sistema de suspensión, del sistema de señales visuales y audibles, del sistema de escape de gases, de las llantas, del conjunto de vidrios de seguridad y que se cumpla con las normas de emisiones contaminantes.[414] Así pues, esa revisión busca que los vehículos circulen en condiciones técnicas y mecánicas óptimas y, en consecuencia, promueve la seguridad de los conductores, pasajeros, y transeúntes.

275. Además, la adquisición y mantenimiento del Seguro de Accidentes de Tránsito y la realización de la revisión técnico-mecánica son conductas que implican una carga racional para el propietario. Actualmente, el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito es ofrecido y comercializado en diferentes plataformas, virtuales y físicas, accesibles a los ciudadanos.[415] Por su parte, la revisión técnico-mecánica puede efectuarse en cualquier Centro de Diagnóstico Automotor, los cuales son talleres autorizados por el Ministerio de Transporte para efectuar este tipo de certificaciones.[416] Además, estas obligaciones, por lo general, se hacen exigibles una vez al año,[417] por lo que su cumplimiento no implica una carga irrazonable para los propietarios de vehículos, y exige un mínimo nivel de diligencia de su parte en virtud de la titularidad de ese derecho real.

276. Respecto de la obligación de efectuar la revisión técnico-mecánica en el plazo previsto en la ley, la Pontificia Universidad Bolivariana señaló que "*solo quien conduce en forma efectiva el vehículo puede llevarlo a la revisión tecnicomecánica*" por lo que "*no es claro cómo podrían los propietarios velar por su cumplimiento, sobre todo cuando no cuenten con el control o la custodia material del vehículo*".[418] Para la Corte, este argumento no es suficiente para desvincular al propietario de su responsabilidad de velar porque el vehículo de su propiedad circule en condiciones técnicas óptimas para garantizar la seguridad de las personas y el medio ambiente y, en consecuencia, llevar vehículo de su propiedad para que se le efectué la revisión técnico-mecánica en el plazo previsto en la ley. Esto, en tanto el hecho de que el vehículo se deba desplazar para efectuar la revisión técnico-mecánica no elimina la

---

[414] El artículo 28 de la Ley 769 de 2002 dispone: "ARTÍCULO 28. CONDICIONES TECNOMECÁNICAS, DE EMISIONES CONTAMINANTES Y DE OPERACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Para que un vehículo pueda transitar por el Territorio Nacional, debe garantizar como mínimo un perfecto funcionamiento de frenos, del sistema de dirección, del sistema de suspensión, del sistema de señales visuales y audibles permitidas y del sistema de escape de gases; y demostrar un estado adecuado de llantas, del conjunto de vidrios de seguridad y de los espejos y cumplir con las normas de emisiones contaminantes que establezcan las autoridades ambientales (…)".

[415] El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito es ofrecido virtual y físicamente en supermercados, bancos, aseguradoras. Además, se comercializa también en aplicaciones de celulares.

[416] En la página del RUNT, se identifican aproximadamente 140 Centros de Diagnóstico Automotor en Bogotá D.C., otros 140 en Antioquia, 40 en Atlántico, 14 en Bolívar, 25 en Boyacá, 30 en Caldas, 4 en Caquetá, 14 en Cauca, 10 en Cesar, 12 en Córdoba, 60 en Cundinamarca, 1 en Chocó, 22 en Huila, 6 en la Guajira, 6 en Magdalena, 24 en Meta, 24 en Nariño, 23 en Norte de Santander, 12 en Quindío, 24 en Risaralda, 46 en Santander, 6 en Sucre, 40 en Tolima, 100 en Valle del Cauca, 4 en Arauca, 10 en Casanare, 3 en Putumayo, 1 en San Andrés y Providencia, 1 en Amazonas, y 1 en Guaviare. Ministerio de Transporte, Runt, Directorio de Actores, consultado en: https://www.runt.com.co/directorio-de-actores?title=&field_tipo_value=3&field_c_digo_municipio_value=All&field_c_digo_departamento_value_1=11

[417] En el caso de vehículos particulares, la primera revisión se debe hacer a los 6 años y después cada año. Y cuando se trate de vehículos públicos y motos, la primera revisión debe efectuarse a los 2 años, y luego, cada año.

[418] Expediente digital, "Intervención Universidad Pontificia Bolivariana", p. 4.

característica de ser una obligación de resultado, pues su cumplimiento sigue estando bajo el control del propietario, quien puede bien llevar el vehículo él mismo a cualquier Centro de Diagnóstico Automotor, o programar con suficiente diligencia y antelación que un tercero lo lleve en el plazo establecido en la ley. En ese sentido, efectuar la revisión técnico-mecánica en el plazo establecido en la ley, aunque implica el desplazamiento del vehículo, es una obligación de resultado a cargo del propietario.

277. La Sala Plena considera que le asiste razón al Ministerio Público al señalar en su intervención que "*los literales a) y b)"* del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 no son contrarios a la Constitución, porque "*castigan situaciones que son parcialmente imputables al propietario del vehículo, pues no implican el acto de conducir*", si no que "*se refieren al cumplimiento de obligaciones jurídicas*".[419]

278. Siendo entonces obligaciones del propietario del vehículo adquirir y mantener vigente el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y efectuar la revisión técnico-mecánica en el plazo dispuesto en la ley, resulta también razonable y proporcional que el Legislador haya previsto la posibilidad de sancionar al propietario del vehículo, con las multas previstas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito "*para dichos comportamientos*", cuando quiera que este no cumpla con la obligación de velar por su cumplimiento, siempre que ello sea resultado de un proceso contravencional de tránsito que se adelante garantizando los derechos de audiencia, defensa, contradicción y, en general, el debido proceso.

279. Así, para efectos de establecer la responsabilidad del propietario, en el proceso administrativo sancionatorio, la Administración deberá probar dos circunstancias: *(i)* que el vinculado al proceso tiene la condición de ser propietario de un vehículo, y *(ii)* que este vehículo circuló por las vías sin que se hubiese adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito o sin haber efectuado la revisión técnico-mecánica en el plazo establecido en la ley.

280. Por su parte, el propietario podrá probar dos situaciones en el marco de dicho proceso para eximirse de responsabilidad: *(i)* que transfirió de manera efectiva el derecho de propiedad sobre el vehículo a un tercero antes de que se hubiera incumplido alguna la obligación, o que, *(ii)* aún siendo propietario del vehículo, adquirió oportunamente el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y efectuó la revisión técnico-mecánica en tiempo.

281. Si en el curso del proceso administrativo contravencional de tránsito, el propietario no lograre desvirtuar su culpabilidad respecto del incumplimiento de las obligaciones objeto de análisis, sólo podrá ser destinatario de las sanciones previstas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito "*para dichos comportamientos*", así:

Obligación incumplida	Sanción

[419] Expediente digital, "Intervención Universidad Pontificia Bolivariana", p. 6.

Velar porque el vehículo de su propiedad circule habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.	El propietario del vehículo será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes y con la inmovilización del vehículo.[420]
Velar porque el vehículo de su propiedad circule habiendo realizado la revisión técnico-mecánica en los plazos previstos por la ley	El propietario del vehículo será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes.[421]

282. Conforme a lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará exequible el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 en lo relativo a los literales a) y b).

283. ***Precisiones respecto de los literales c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021.*** El deber de diligencia y vigilancia que comporta la función social de la propiedad, implica, cuando menos, que el propietario del vehículo *(i)* use el vehículo dando cumplimiento a las normas de tránsito; *(ii)* tome todas las medidas necesarias para custodiar el vehículo cuando no está en uso; *(iii)* conozca la destinación que se le está dando al vehículo; y *(iv)* sepa, en caso de que el vehículo vaya a ser conducido por un tercero, si este tiene las habilidades y ha sido capacitado técnica y teóricamente para operar el vehículo, así como, si cuenta con las licencias y permisos exigidos por la ley para el efecto, entre otras verificaciones.

284. Así pues, resulta razonable y proporcional que el Legislador haya impuesto la obligación al propietario del vehículo de velar porque este circule dando cumplimiento a las normas de tránsito señaladas, pues con ello se promueve la seguridad vial y la protección de los usuarios, los cuales "*constituyen principios rectores de la regulación del tránsito terrestre y un fin constitucionalmente válido y relevante, de conformidad con el artículo 2º Superior*".[422] En efecto, "(…) *si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados: la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal, provocaría la accidentalidad constante de sus elementos (…)*".[423] En ese sentido, resulta constitucionalmente legítimo que Legislador imponga a los propietarios de vehículos la obligación de velar porque estos circulen dando cumplimiento a las normas de tránsito objeto de análisis.

[420] El comportamiento relacionado con la obligación del propietario de velar porque el vehículo de su propiedad circule habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito se encuentra regulado en el numeral D.2. del artículo 131 de la Ley 769 de 2002. La sanción señalada es la prevista en ese mismo artículo para ese comportamiento.
[421] El comportamiento relacionado con la obligación del propietario de velar porque el vehículo de su propiedad circule habiendo realizado la revisión técnico-mecánica en los plazos previstos por la ley se encuentra regulado en el numeral C.35 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002. La sanción La sanción señalada es la prevista en ese mismo artículo para ese comportamiento.
[422] Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 2011.
[423] Corte Constitucional, Sentencias C-335 de 20003 y C-577 de 2006.

285. Esta conclusión, se refuerza al considerar que "*más de 1,35 millones de vidas*" se pierden al año en siniestros viales, lo que "*ha posicionado la seguridad vial como un tema prioritario en la política pública mundial*".[424] En Colombia, la Agencia de Seguridad Vial reportó que, durante el año 2021, fallecieron 3.934 personas por accidentes de tránsito, mientras que, en lo que va del año 2022 han fallecido 4.550 personas. El 58,66% de estos fallecimientos corresponde a usuarios de motos, seguido por peatones con un 22,15%. De acuerdo con Medicina Legal, "*las principales causas de accidentes en las vías del país obedecen al exceso de velocidad (45%), desobedecer señales de tránsito (42%), embriaguez (4%) y conducir en contravía (3 %)*".[425]

286. Un estudio realizado por Fasecolda estimó que "*las colisiones de vehículos cuestan al menos un 1% del PIB del país, debido a los costos del tratamiento médico y la perdida de productividad de quienes mueren o quedan discapacitados por su lesión*". Igualmente, identificó que "*las lesiones por accidentes de tránsito son la principal causa de muerte en niños de 5 a 14 años y jóvenes de 15 a 29 años. Además, son la octava causa de muerte para todos los grupos de edad*". Empero, según el vicepresidente técnico de esa agremiación, en Colombia "*solo el 16% de los usuarios de vehículo tienen en cuenta la seguridad en su decisión de compra*".[426]

287. Al respecto, la Agencia de Seguridad Vial ha afirmado que "[l]*a gestión de la seguridad vial en Colombia no ha logrado ser efectiva en alcanzar su objetivo fundamental de reducir la cantidad de siniestros viales, y sobre todo, las víctimas resultantes de este tipo de eventos*", considerando que, "*la fatalidad vial* [para el año 2019 había] *crecido 15% con respecto al inicio de la década (año 2010)*".[427] Sin embargo, "*el Observatorio Nacional de Seguridad Vial* [ha estimado] *que por cada 300 comparendos más que puedan llegar a imponerse, se puede salvar la vida de un usuario vial*".[428] Así, "*el control de conductas riesgosas, sobre todo el exceso de velocidad y no saber conducir, son el tipo de infracciones sobre las cuales es necesario imponer más multas que efectivamente sean pagadas*".[429] Esto, porque "*no basta con imponer el comparendo, pues el efecto será completo cuando se paga la multa, y lo cierto es que, [para el 2019] por cada 10 comparendos que se imponen en Colombia solo se pagan 3 multas*".[430]

288. Conforme a lo anterior, se tiene que la posibilidad de sancionar al propietario por no velar porque el vehículo de su propiedad circule conforme a las normas más básicas

---

[424] Ministerio de Transporte, Fallecidos y Lesionados por causa de un siniestro vial en Colombia, p. 1.
[425] Fasecolda, *Accidentes de tránsito, principal causa de muerte en niños de 5 a 14 años*, 14 de febrero de 2022, consultado en: https://fasecolda.com/sala-de-prensa/fasecolda-en-linea/noticias/noticias-2019-2/febrero/accidentes-de-transito-principal-causa-de-muerte-en-ninos-de-5-a-14-anos/
[426] Ibidem.
[427] Agencia Nacional de Seguridad Vial, *Observatorio Nacional de Seguridad Vial- Hipótesis de causas probables en los siniestros viales de Colombia,* p. 4.
[428] Agencia Nacional de Seguridad Vial, *Observatorio Nacional de Seguridad Vial- Hipótesis de causas probables en los siniestros viales de Colombia,* p. 5.
[429] Agencia Nacional de Seguridad Vial, *Observatorio Nacional de Seguridad Vial- Hipótesis de causas probables en los siniestros viales de Colombia,* p. 5.
[430] Agencia Nacional de Seguridad Vial, *Observatorio Nacional de Seguridad Vial- Hipótesis de causas probables en los siniestros viales de Colombia,* p. 6.

de tránsito, se encuentra conforme a la Constitución. No sólo porque esa regulación es propia del amplio margen de configuración del Legislador para establecer sanciones por infracciones a las normas de tránsito, sino porque estas persiguen fines constitucionalmente legítimos como promover la seguridad vial y la protección de los usuarios.

289. En cualquier caso, como se advirtió anteriormente, la responsabilidad del propietario deberá establecerse al interior de un proceso administrativo contravencional de tránsito, que deberá adelantarse garantizando derechos de audiencia, defensa, contradicción y, en general, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso.

290. En ese sentido, el propietario podrá presentar pruebas de que existen causas que le eximen de responsabilidad. Así, en el proceso administrativo sancionatorio el propietario podrá probar que pese haber obrado con diligencia, el vehículo fue sustraído del ámbito de su cuidado por la fuerza, mediante fraude o la comisión de un ilícito.

291. En efecto, puede ocurrir que el vehículo sea sustraído sin el permiso o consentimiento del propietario o que sea hurtado o tomado por la fuerza y que en esas circunstancias circule *(c)* por lugares y en horarios que no están permitidos; *(d)* excediendo los límites de velocidad permitidos; y/o *(e)* sin respetar la luz roja del semáforo. En ese caso, en el curso del proceso administrativo, el propietario del vehículo deberá probar que actuó con diligencia al depositar el vehículo en un lugar seguro o que circulaba con las puertas del vehículo aseguradas y en cumplimiento de las normas de tránsito, entre otras, pese a lo cual "*el vehículo* (…) [fue] *hurtado o sustraído a su propietario*".[431]

292. Así pues, en el caso de los literales c), d) y e) de la disposición debe quedar probado que el propietario de manera culposa incurrió en el incumplimiento de esas obligaciones, en tanto, no existe ningún eximente de responsabilidad. En ese caso, el propietario del vehículo podrá ser sancionado, así:

Obligación incumplida	Sanción
Velar porque el vehículo de su propiedad circule por lugares y en horarios que estén permitidos	El propietario del vehículo será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes. Además, el vehículo será inmovilizado.[432]
Velar porque el vehículo de su propiedad circule sin exceder los límites de	El propietario del vehículo será sancionado con multa equivalente a quince (15) salarios mínimos legales diarios vigentes. Además, el vehículo será inmovilizado.[433]

[431] Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2010.
[432] El comportamiento relacionado con la obligación del propietario de velar porque el vehículo de su propiedad circule por lugares y en horarios permitidos se encuentra regulado en el numeral C.14 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002. La sanción señalada es la prevista en ese mismo artículo para ese comportamiento.
[433] El comportamiento relacionado con la obligación del propietario de velar porque el vehículo de su propiedad circule sin exceder los límites de velocidad permitidos se encuentra regulado en el numeral C.29 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002. La sanción señalada es la prevista en ese mismo artículo para ese comportamiento.

velocidad permitidos	
Velar porque el vehículo de su propiedad circule respetando la luz roja del semáforo	El propietario del vehículo será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes y, en el caso de motocicletas, estas serán inmovilizadas.[434]

293. De conformidad con lo anterior, el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, en lo relativo a los literales c), d) y e) será declarado exequible, bajo el entendido que el propietario del vehículo podrá ser sancionado cuando, al interior del proceso administrativo sancionatorio, resulte probado que este, de manera culposa incurrió en las infracciones de tránsito analizadas.

H. Síntesis de la decisión

294. La Corte Constitucional decidió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 que se fundamentaba en dos cargos. Primero, en la presunta violación del artículo 158 de la Constitución en el que se establece el **principio de unidad de materia**. Segundo, en la presunta violación de artículos 6 y 29 de la Constitución, de los que se deprenden **el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria y el derecho a la presunción de inocencia**.

295. Para solucionar el primer planteamiento, la Corte reiteró la jurisprudencia constitucional en torno al principio de unidad de materia y, luego, efectuó una revisión de los antecedentes legislativos de la Ley 2161 de 2021. A partir de esto, señaló que dentro del núcleo temático perseguido por el Legislador al proferir la Ley 2161 de 2021, se encontraba establecer medidas que promovieran la seguridad vial del país a través de prácticas y actitudes responsables durante la circulación en las vías que a su vez fomenten la adquisición, renovación y no evasión del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

296. Con fundamento en lo anterior, concluyó que el artículo demandado guardaba conexidad temática y teleológica con la Ley 2161 de 2021. En concreto, la **conexidad temática** en razón a que la norma acusada, objetiva y razonablemente, permite establecer que, si los propietarios de los vehículos velan porque estos circulen cumpliendo con las normas de tránsito, se disminuirá la accidentalidad en las vías, se garantizará que las víctimas de los accidentes de tránsito estén cubiertas con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y disminuirían las pólizas del SOAT siniestradas. Como corolario de lo anterior, más propietarios pueden buscar beneficiarse de la reducción en la tarifa del seguro establecida en la misma Ley y, por tanto, más propietarios se verán inclinados a renovarlo oportunamente, e, incluso, adquirirlo por primera vez. En relación con la **conexidad teleológica**, la disposición acusada se encuentra alineada con el propósito del Legislador encaminado a incentivar a los propietarios de vehículos y conductores para que contribuyan con la seguridad

[434] El comportamiento relacionado con la obligación del propietario de velar porque el vehículo de su propiedad circule respetando la luz roja del semáforo se encuentra regulado en el numeral D.4. del artículo 131 de la Ley 769 de 2002. La sanción señalada es la prevista en ese mismo artículo para ese comportamiento.

vial del país mediante la implementación de prácticas y actitudes responsables durante la circulación en las vías.

297. Con el fin de solucionar la segunda cuestión, la Corte *(a)* se refirió a la propiedad como derecho y deber; *(b)* explicó la diferencia entre el transporte público y el transporte privado; *(c)* reiteró la jurisprudencia constitucional en torno a la regulación de las materias de tránsito y la potestad sancionatoria; *(d)* explicó las etapas del proceso contravencional de tránsito, *(e)* hizo referencia al debido proceso administrativo; *(f)* describió el principio de imputación personal; y *(g)* explicó el derecho a la presunción de inocencia.

298. Al respecto, concluyó que *(i)* imponer una obligación al propietario del vehículo para que "vele" porque el vehículo de su propiedad circule *(a)* habiendo adquirido el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito; *(b)* habiendo efectuado la revisión técnico-mecánica dentro del plazo establecido en 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, así como *(ii)* disponer la posibilidad de que el propietario del vehículo sea sancionado al interior de un proceso administrativo contravencional cuando esa obligación sea incumplida, se encuentra conforme al principio de responsabilidad personal y al derecho a la presunción de inocencia que se desprenden de los artículos 6 y 29 de la Constitución. Además, desarrolla y materializa la función social y ecológica que, en virtud del artículo 58 de la Constitución tiene la propiedad.

299. Con todo, la Sala Plena señaló que, en lo que se relaciona con los literales c, d y e del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, el propietario del vehículo podrá ser sancionado cuando, al interior del proceso administrativo sancionatorio, resulte probado que, de manera culposa, incurrió en las infracciones de tránsito analizadas.

300. La Corte señaló que la disposición objeto de análisis se encontraba conforme al derecho a la presunción de inocencia, porque la sanción al propietario no podrá imponerse de manera automática y por el sólo hecho de que se hubiese expedido un comparendo, sino que, la responsabilidad del propietario deberá probarse y establecerse al interior de un proceso administrativo contravencional, al que debe ser vinculado el propietario y que debe surtirse en cumplimiento de las garantías propias del debido proceso. Asimismo, indicó que la disposición se encontraba conforme al principio de responsabilidad personal porque la causa de la posible sanción es una omisión imputable al propietario del vehículo que es que este incumpla, de manera culpable, con la obligación de velar porque el vehículo de su propiedad circule conforme a las condiciones previstas en los literales a, b, c, d, y e de la disposición.

301. Adicionalmente, la Corte explicó que al establecer la obligación al propietario de velar porque el vehículo de su propiedad circule dando cumplimiento a la condiciones señaladas, concreta y materializa la función social y ecológica de la propiedad, de conformidad con lo consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política, ya que

garantiza que estos circulen en cumplimiento de las condiciones jurídicas, técnicas y fácticas necesarias para promover la protección del medio ambiente y la seguridad de los transeúntes, conductores y pasajeros

302. Además, frente al incumplimiento de los deberes que la ley impone, para que haya lugar a la sanción, deben respetarse las reglas propias del proceso administrativo sancionatorio, en el cual se garanticen los derechos fundamentales de audiencia, defensa, contradicción y, en general, del debido proceso.

303. En consecuencia, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 por los cargos analizados, y en el caso de los literales c, d y e, fueron declarados exequibles bajo el entendido que el propietario del vehículo podrá ser sancionado cuando, al interior del proceso administrativo sancionatorio, resulte probado que este, de manera culposa incurrió en las infracciones de tránsito analizadas.

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 **EXEQUIBLE** el artículo 10 de la Ley 2161 de 2021, por los cargos analizados, con excepción de los literales c, d y e, los cuales se declaran **EXEQUIBLES** bajo el entendido que el propietario del vehículo podrá ser sancionado cuando, al interior del procedimiento administrativo sancionatorio, resulte probado que este, de manera culposa, incurrió en las infracciones de tránsito analizadas.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Ausente con permiso

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
A LA SENTENCIA C-321/22

Referencia: Expediente D-14.628

Demanda de inconstitucionalidad en contra del 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*".

Con el debido respeto por las decisiones de la mayoría, me permito señalar que aclaré mi voto porque encuentro necesario precisar que el condicionamiento adoptado resulta innecesario y redundante.

En efecto, el condicionamiento que se estableció en la sentencia para los literales c), d) y e) del artículo 10 de la Ley 2161 de 2021 resultaba innecesario, porque la norma demandada dispone en su inciso final la remisión al artículo 131 del Código Nacional de Tránsito[435] y además indica que las sanciones solo serán impuestas "*previo el cumplimiento estricto del procedimiento administrativo contravencional de tránsito*". En esa medida, se observa que el condicionamiento fijado en la sentencia ya estaba previsto en la disposición cuestionada.

En otras palabras, dado que ya la norma establece que la imposición de las sanciones previstas en el artículo 131 del Código Nacional de Tránsito está precedida del procedimiento administrativo contravencional de tránsito, no había necesidad de agregarle a la disposición que el propietario del vehículo podrá ser sancionado conforme a los literales C.14[436], C.29[437] y D.4[438] del artículo 131 de la Ley 769 de 2002 "*cuando, al interior del procedimiento administrativo sancionatorio, resulte probado que este, de manera culposa, incurrió en las infracciones de tránsito analizadas*".

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

[435] Disposición normativa que establece las multas aplicables a los infractores de las normas de tránsito, en atención al tipo de infracción cometida.
[436] Señala la infracción de transitar por sitios restringidos o en horas prohibidas por la autoridad competente.
[437] Establece la infracción de conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida.
[438] Regula la infracción de no detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de "PARE" o un semáforo intermitente en rojo.