



COMUNICADO 37

Noviembre 9 de 2022

SENTENCIA C-395-22

M.P. Natalia Ángel Cabo

Expediente D-14765

Norma acusada: Ley 2161 de 2021 (Art. 2)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE EL ARTÍCULO 2° DE LA LEY 2161 DE 2021, REFERIDO A UN DESCUENTO POR ÚNICA VEZ EN LA PRIMA DEL SOAT, SALVO POR LA EXPRESIÓN “DEL DIEZ POR CIENTO (10%)”, CONTENIDA EN SU PARÁGRAFO 1°, Y TODO EL PARÁGRAFO 3°, QUE SE DECLARAN INEXEQUIBLES POR VULNERAR LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 2161 DE 2021
(noviembre 26)

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:
[...]

Artículo 2. Adiciónense los párrafos 1, 2 y 3 al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, los cuales quedarán así:

Parágrafo 1. Los propietarios de los vehículos que registren un buen comportamiento vial por no reportar siniestros que afecten la póliza del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), y haber renovado su póliza de manera oportuna, definida como la renovación de la póliza antes de su vencimiento, tendrán derecho a la disminución en el valor del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), así:

Si en los dos años inmediatamente anteriores al vencimiento de la póliza, registra un buen comportamiento vial; tendrán derecho a un descuento, por

única vez, del diez por ciento (10%) sobre el valor de la prima emitida del Seguro Obligatorio Accidente de Tránsito (SOAT). Esta medida será aplicable para aquellos propietarios de vehículos que hayan tenido un buen comportamiento durante los años 2020 y 2021, con lo cual se aplicará el descuento a la prima que aplique durante 2022, y de ninguna manera afectará el valor de la contribución a la ADRES, que se calculará sobre el valor de la prima fijado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

El descuento por única vez a que se refiere el presente párrafo se otorgará a la combinación entre el vehículo y el tomador del seguro. En ningún caso, el tomador del seguro podrá hacerse acreedor del beneficio más de una vez por el mismo vehículo.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno nacional, en un plazo de tres meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, definirá el procedimiento para la verificación de las condiciones exigidas para acceder al descuento. En caso de cambio de propietario de vehículo deberá proceder el cambio de tomador, de manera tal que los beneficios no sean conmutables entre el antiguo y el nuevo propietario.

PARÁGRAFO 3. A partir del 2022, las compañías aseguradoras reconocerán un máximo del 5% de las primas

mensuales emitidas por cargos de intermediación por venta del SOAT.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, el artículo 2° de la Ley 2161 de 2021, excepto por la expresión “del diez por ciento (10%)” contenida en el párrafo 1° y todo el párrafo 3°, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional resolvió la acción pública de inconstitucionalidad instaurada contra todo el artículo 2° de la Ley 2161 de 2021. En concepto del demandante, esta disposición desconoce la distribución de funciones entre ramas del poder público en actividades aseguradoras, que están reservadas a la ley marco. A su juicio, según los artículos 150, numeral 19 literal d, y 189 numeral 24 de la Constitución Política, en una materia como esta, el Congreso de la República contaba con la competencia de fijar pautas y criterios generales, pero no podía “establecer las disposiciones específicas” de la regulación, pues esta es una atribución exclusiva del Gobierno. No obstante, la norma acusada regula un descuento puntual a la prima del SOAT para determinados supuestos y crea previsiones específicas de la actividad relacionada con el aseguramiento frente a accidentes automovilísticos, dentro de las cuales está la fijación de un tope porcentual a los cargos por intermediación en la venta del SOAT.

La Sala Plena encontró que la demanda era apta para provocar un fallo de fondo. En ese sentido, la Corporación concluyó que la materia del SOAT está en general reservada a la ley marco, pues cumple los criterios identificados por la jurisprudencia constitucional para clasificar una actividad como aseguradora, en los términos previstos en el artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución. En consecuencia, el Congreso en principio debía limitarse a expedir las “normas generales”, y a señalar en ellas los objetivos, las políticas, orientaciones y criterios generales. No obstante, cuando el asunto regulado no solo es de aseguramiento, sino que también se vincula a las políticas en las cuales el Congreso tiene una reserva competencial especial, como ocurre con las de tránsito según el artículo 150 numerales 23 y 25 de la Carta Política, la jurisprudencia ha señalado que el legislador puede formular algunas precisiones a la política general e, inclusive, establecer reglas detalladas, con dos límites: (i) no puede regular exhaustivamente el asunto, y (ii) debe siempre dejarle al Ejecutivo el margen necesario para adaptar las disposiciones

aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten en la realidad regulada.

En este caso, la Corte consideró que la norma cuestionada contenía ciertas regulaciones específicas, al prever un descuento del 10% por única vez en la prima del SOAT en determinados supuestos, y al fijar un tope máximo del 5% a los cargos por intermediación en la venta del SOAT. Por ende, la ley debía respetar los dos límites señalados en el párrafo anterior. Si bien el Congreso no agotó la materia del SOAT, por lo cual respetó el primero de los limitantes indicados, no estaba autorizado para fijar porcentajes de descuento de las primas o topes porcentuales en los cargos de intermediación, ya que esto despoja al Gobierno Nacional del margen necesario para adaptar la regulación a los cambios en la realidad del tránsito y del mercado asegurador y sus agentes.

En efecto, el Congreso puede fijar reglas incluso detalladas, para precisar la política de aseguramiento en materia de tránsito, en virtud de las cuales disponga la necesidad de ofrecer descuentos en la prima del SOAT por buen comportamiento vial o de establecer límites a los cargos por intermediación en la venta de este seguro. Sin embargo, la ley no puede concretar directa y puntualmente los porcentajes de descuento e intermediación, en tanto proceder de esa forma priva al Gobierno del margen que resulta necesario para ajustar técnica y oportunamente esta regulación específica a las transformaciones que se verifiquen en la realidad regulada, como por ejemplo para responder a cambios en el mercado asegurador, en la siniestralidad del tránsito, en la rentabilidad de la actividad de intermediación, entre otros. Por tanto, como el legislador fijó directamente los porcentajes en estas dos cuestiones del SOAT, invadió las competencias del Gobierno para hacer una adaptación dinámica y flexible de estos porcentajes y así actualizarlos a las sucesivas coyunturas.

De manera que el artículo 2º demandado se ajusta a la Constitución, salvo por la expresión "del diez por ciento (10%)", contenida en el párrafo 1º, y todo el párrafo 3º, que son inconstitucionales. La Corte declara inconstitucional solo la expresión referida del párrafo 1º, pero preserva su texto legal restante, por cuanto es posible retirar esos términos del ordenamiento sin afectar el entendimiento de la norma y sin una intervención de la Corte en la política general a la cual pertenece la previsión examinada, pues se trata de un descuento aplicable por única vez en el año en curso. En contraste, declara inexecutable todo el párrafo 3º, en tanto no es factible retirar solo el porcentaje, puesto que dejaría una norma jurídicamente ininteligible. Por lo demás, una modulación del fallo no lograba mantener un texto normativo al mismo

tiempo coherente en sí mismo y respetuoso de la competencia del Congreso para diseñar la política general en la materia, pues implicaba intervenir en una norma con vocación de vigencia indefinida.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y el magistrado encargado **HERNÁN CORREA CARDOZO** salvaron parcialmente el voto, mientras que los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** se reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

La magistrada **Meneses Mosquera** y el magistrado **Correa Cardozo** consideraron que, contrario a lo concluido por la mayoría de la Sala, la Corte Constitucional no era competente para el estudio de fondo de los cargos contra el parágrafo 3° del art. 2 de la Ley 2161 de 2021. Esto, debido a que la magistrada sustanciadora, mediante el auto de 13 de mayo de 2022, rechazó la demanda en lo que se refiere a los cargos que, a la luz de un parámetro de constitucionalidad distinto al examinado en la sentencia, formuló el demandante en contra del parágrafo 3° de la disposición acusada. Además, no se cumplieron las condiciones señaladas en la sentencia C-284 de 2014, respecto del ejercicio de la facultad prevista en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991.

Los magistrados destacaron que los presuntos cargos planteados por el interviniente ACOLDESE contra el parágrafo 3° del art. 2 de la Ley 2161 de 2021 son argumentos nuevos, que no fueron desarrollados en la demanda y que, por consiguiente, tampoco pudieron ser discutidos por los intervinientes o por el Ministerio Público. Al respecto, recordaron que la sentencia C-271 de 2022 (que reiteró en este tema las consideraciones de la sentencia C-051 de 2021), señaló que *“la adición de un cargo a la demanda inicialmente planteada no constituye una coadyuvancia, sino, precisamente, la presentación de un nuevo elemento de juicio que no ha sido conocido por los demás intervinientes del proceso ni ha sido sometido a un estudio de admisibilidad por parte de la Corte Constitucional”*. En este punto, señalaron que, de conformidad con la sentencia C-025 de 2020, el estudio de la aptitud de la demanda permite materializar algunos de los objetivos del proceso constitucional, y que *“una correcta precisión del debate (...) concreta el derecho de los intervinientes a participar en las decisiones que los afectan, puesto que - desde el principio- se delimita la materia alrededor de la cual tendrá lugar la discusión constitucional”*.

Por lo anterior, los magistrados Meneses Mosquera y Correa Cardozo advirtieron que no era posible, a partir de los argumentos expuestos

exclusivamente por un interviniente, pronunciarse sobre la constitucionalidad del parágrafo 3° de la disposición acusada. Esto, toda vez que (i) los presuntos cargos en contra del parágrafo 3° no fueron formulados por el demandante ni admitidos por la magistrada sustanciadora; (ii) los presuntos cargos en contra del parágrafo 3° no fueron objeto de un debate democrático y participativo, en tanto los cargos analizados no fueron sometidos a estudio de admisibilidad, ni conocidos por la Procuraduría o los demás intervinientes; (iii) los presuntos cargos en contra del parágrafo 3° fueron planteados por un interviniente y, en gracia de discusión, (iv) no se cumplen los requisitos para que proceda la aplicación (a) del precedente de la sentencia C-284 de 2014 ni (b) del artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, en tanto dicha norma dispone que la Corte Constitucional solo podrá confrontar con “la totalidad de los preceptos de la Constitución” aquellas disposiciones “sometidas a control”, lo cual no sucede en el caso sub examine.

Indicaron, a su turno, que su desacuerdo no estaba basado en un simple rigor procesal. Advierten que, como lo ha expresado la Corte en múltiples decisiones, la acción de constitucionalidad es un escenario esencialmente participativo y democrático, lo cual exige condiciones mínimas de deliberación, entre ellas una definición concreta y previa de los asuntos que serán objeto de debate. Esto con el fin de que los diferentes intervinientes y la Procuraduría General de la Nación, esta última representante de la sociedad en su conjunto, estén materialmente habilitados para expresar argumentos sustantivos sobre los cargos examinados en la sentencia. Esto es incompatible con la posición adoptada por la mayoría, según la cual es suficiente la inclusión de un asunto nuevo por parte de un solo interviniente para no solo pronunciarse sobre esa materia, sino concluir su inconstitucionalidad. En ese sentido, la decisión desconoce la jurisprudencia constitucional, así como los principios de supremacía constitucional, de democracia deliberativa y de autorrestricción judicial en el marco del control de constitucionalidad por vía de acción, en un evidente desbalance entre la legitimidad democrática que tienen las leyes proferidas por el Congreso y las limitaciones injustificadas a la deliberación al interior del control de constitucionalidad por vía de acción. Además, desconoce la estructura del sistema de control constitucional colombiano, al otorgar al control constitucional por vía de acción características propias del control integral, a saber, su carácter automático, integral y definitivo.

SENTENCIA C-396-22

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente D-14676

Norma acusada: Ley 2161 de 2021 (art. 11)