COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/355/03

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/355/03
Expediente	—
Fecha	2003-05-06
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr MARCO GERARDO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Codigo Nacional De Transito Terrestre
- Vehiculos De Traccion Animal
- Derecho Al Libre Desarrollo De La Personalidad
- Juicio De Proporcionalidad
- Via Publica Y Espacio Publico
- Derecho Al Trabajo

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Es el de garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, así como la preservación de un ambiente sano con la protección del uso común del espacio

Texto completo

C-355-03 PROYECTO DE SENTENCIA Sentencia C-355/03 CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE - Objetivo El objetivo central de dicha regulación es el de garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, así como la preservación de un ambiente sano con la protección del uso común del espacio público. En este sentido, es evidente que las normas que lo integran tienen relación directa con los derechos de los terceros y con el interés público, pues éstos son los conceptos que principalmente se ven involucrados en la ecuación vía – persona - vehículo.

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE -Normas tienen relación directa con los derechos de terceros y del interés público VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL -Regulación por parte del Estado Los vehículos cuya fuerza motriz proviene de las potencias animales también pueden ser objeto de regulación por parte del Estado. Su influencia en la dinámica diaria de la circulación es más que evidente: ocupan un lugar en la vía pública, desarrollan niveles menores de velocidad, manipulan fuerzas físicas de diferente entidad con grados determinados de maniobrabilidad y generan impacto ambiental. La conducción de estos vehículos tiene entonces un efecto en los derechos de terceros y, sobre todo, un resultado concreto en la obtención de niveles óptimos de seguridad, comodidad y salubridad del espacio público, que no son otra cosa que manifestaciones del interés general.

LEGISLADOR -Debe determinar las restricciones en el tránsito de vehículos y peatones CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE -Medidas debían responder a las necesidades de las nuevas ciudades CODIGO NACIONAL

DE TRANSITO TERRESTRE -Antecedentes legislativos CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE -Propósito del legislador LEGISLADOR -Erradicación de vehículos de tracción animal VEHÍCULOS DE TRACCION ANIMAL -Riesgos que genera este medio de transporte DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD -Dimensión interna e intangible DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD -Restricciones por parte del Estado DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD -Límites La Corte resalta en que las limitantes al derecho al libre desarrollo de la personalidad sólo son admisibles cuando su finalidad es ajustar el comportamiento individual a las necesidades colectivas.

Así entonces, es posible deducir de la jurisprudencia que no cualquier restricción del derecho al libre desarrollo de la personalidad es permisible y que sólo lo son aquellas limitantes que sean legítimas, idóneas, necesarias y proporcionales a la necesidad de conservar la integridad de los intereses públicos.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD -Restricción del derecho a circular de los vehículos de tracción animal VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL -Legitimidad de la medida de restricción VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL -Objetivo de la restricción VIA PUBLICA Y ESPACIO PUBLICO -Estado debe preservar utilización LEGISLADOR -Autorización para expedir normas del tránsito provienen de la Constitución VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL -Exclusión garantiza y aumenta niveles de seguridad vial en municipios de categoría especial y de primera categoría ESTADO -Deber de preservar seguridad en las carreteras VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL -Regulación debe tomar medidas que eviten abuso y maltrato animal DERECHO AL TRABAJO -Protección /DERECHO AL TRABAJO -Núcleo esencial DERECHO AL TRABAJO -Ejercicio en condiciones dignas y justas DERECHO AL TRABAJO -Aspectos no amparados por la Constitución DERECHO AL TRABAJO -Restricciones en aras de permitir su ejercicio pacífico y compatible con los derechos ajenos VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL -Erradicación constituye violación al derecho al trabajo VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL -Naturaleza desproporcionada de la erradicación ESTADO SOCIAL DE DERECHO -Debe evaluar efectos de sus decisiones en los intereses de los grupos poblacionales marginados PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA DE LOS ASOCIADOS -Aplicación frente a la restricción VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL -Prohibición de circulación se limita a las vías establecidas por las autoridades PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA -Garantía a favor de los asociados VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL -Protección del Estado a personas que subsisten de este oficio VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL -Término para implementar la restricción Referencia:

expediente D-4314 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, Nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre. Actor: José William Espinoza Sánchez Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA Bogotá D.C., seis (6) de mayo de dos mil tres (2003). La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Eduardo Montealegre Lynett - quien la preside -, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, ha proferido esta sentencia de acuerdo con los siguientes.

I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José William Espinoza Sánchez, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en los artículos 40-6, y 95-7, de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, “ por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones ”.

El demandante considera que la disposición acusada es violatoria de los artículos 16, 25, 26, 53 y 58 de la Constitución Política. II. NORMA DEMANDADA Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada y se subraya y resalta lo demandado:

“LEY 769 de 2002” “ por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones” “Artículo 98. Erradicación de los vehículos de tracción animal. En un término de un (1) año, contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley, se prohíbe el tránsito urbano en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, de vehículos de tracción animal. A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.

“Parágrafo 1°. Quedan exceptuados de la anterior medida los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, de acuerdo a las normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte.

“Parágrafo 2°. Las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.” III. LA DEMANDA Dice el demandante que una norma de jerarquía legal no está habilitada para prohibir el ejercicio de una actividad lícita, como lo es conducir un vehículo de tracción animal, actividad que fue jurídicamente consagrada hace más de 30 años en el país a través del Decreto 1344 de 1970 y del anterior Código de Tránsito, Ley 53 de 1989.

Señala que la utilización de esta modalidad de transporte constituye el ejercicio del derecho a la libertad, el cual no puede ser restringido por el Estado sino en aras de la protección de derechos de terceros y del orden jurídico, pero que dichos vehículos no afectan el orden jurídico establecido ni los derechos de los demás ciudadanos.

Agrega que el legislador no debió basarse exclusivamente en la problemática que dichos vehículos generan en las ciudades, sino que debió tener en cuenta que esa actividad genera empleo para los habitantes del país y que de ella derivan el sustento muchas familias. Dice que las garantías constitucionales conferidas por el artículo 53 de la Carta se violan flagrantemente al querer discriminar el oficio de carretillero, cochero o zorrero, atentándose también contra el derecho a la estabilidad en el empleo.

Advierte que la norma también vulnera el derecho al trabajo, el cual, según jurisprudencia de la Corte Constitucional, constituye una garantía constitucional que no puede ser desconocida. Dice que dicha actividad fue regulada de manera inconsulta por el legislador sin atender al hecho de que la misma había sido adquirida de conformidad con el ordenamiento jurídico y recuerda que el Estado tiene la obligación de crear las condiciones para que existan fuentes de trabajo que permitan a los ciudadanos acceder al trabajo que más les convenga “de acuerdo a sus capacidades, conocimientos y situaciones socioeconómicas” .

Agrega que “manejar un vehículo de tracción animal es una modalidad de trabajo que goza de la protección estatal, terminar con esa protección de un plumazo no sólo perjudica a miles de personas que subsisten de esta actividad sino que también afectaría la confianza legítima que deben tener los ciudadanos con las autoridades” . Por esta razón, el demandante estima que el principio de la confianza legítima ha sido transgredido, pues el Estado ha eliminado súbitamente una ventaja para cuyo disfrute había conferido ciertas expectativas.

Subraya que el término de un año, concedido por la norma para hacer efectiva la prohibición, “es totalmente insuficiente dadas las condiciones de formación académica de las personas involucradas en el proceso, las cuales no están en capacidad de acceder al mercado laboral, en condiciones dignas y justas”.

Del mismo modo, argumenta que la opción conferida por el parágrafo 2º de la norma no es suficiente porque no todos los municipios cuentan con los recursos necesarios para integrar laboralmente a quienes se les prohíba la utilización de vehículos de tracción animal.

Para el demandante, el argumento de que la prohibición de circulación de vehículos de tracción animal se hace a favor del interés general no es suficiente por cuanto, a su juicio, en el Estado Social de Derecho, la sociedad y el Estado están al servicio de la persona en tanto son los mecanismos necesarios para su plena realización.

Finalmente, el demandante considera que la norma desconoce los derechos adquiridos conforme a las leyes, pues el derecho a conducir vehículos de tracción animal ha sido una situación regulada por la ley que no constituye una simple expectativa sino una condición jurídica consolidada y definida por la ley. En su entender, el derecho adquirido a conducir un vehículo de tracción animal surge en el momento en que el Estado expide la tarjeta de propiedad del mismo, exige la licencia de conducción y estipula el pago de impuestos.

IV. INTERVENCIONES 1. Intervención ciudadana Actuando en nombre propio y dentro del término legal, intervinieron en el proceso los ciudadanos Bonifacio Chicunque Juajibioy, Luis Alfredo Baracaldo Baracaldo, Misael Castro Castro, Silvino Cárdenas, Graciela Buitrago Parra y Doris Aleida Estrella, con el fin de coadyuvar a la demanda.

Dicen los ciudadanos que la norma en cuestión vulnera el preámbulo de la Constitución Política por cuanto desconoce que uno de los valores fundantes del Estado colombiano es la protección del trabajo. Al no existir fuentes de empleo en el país, los carreteros han encontrado en los vehículos de tracción animal una herramienta de trabajo que les ayuda a proveerse de lo indispensable para satisfacer sus necesidades. Por esta razón, la norma acusada también vulnera el derecho a la vida de quienes dependen para su subsistencia de la conducción de un vehículo de tracción animal.

Sostienen que aunque dichos vehículos son rezagos de épocas en que no existían los modernos vehículos motorizados, esta situación no puede ser considerada como banal para quienes los poseen, pues ellos dependen de tales medios para sobrevivir. En el mismo sentido, advierten que la norma vulnera el derecho que tienen los individuos de escoger profesión u oficio, derecho que no puede ser limitado excesivamente o de manera irrazonable por el Estado.

2. Intervención de la ADA –Asociación Defensora de Animales y del Ambiente En representación de la mencionada asociación, intervino en el proceso su presidente, la ciudadana Constanza Moreno Acero, con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma en comento.

Según la interviniente, la norma acusada no quebranta el derecho al trabajo por cuanto la misma disposición advierte que los propietarios de vehículos de tracción animal recibirán del Estado la colaboración necesaria –a través del SENA- para encontrar opciones laborales alternativas y sustitutivas, lo que se traduce en que la norma permite una sustitución de una forma de trabajo por otra.

Sostiene que la medida también va dirigida a proteger los intereses de los hijos de los zorreros, que –como es de público conocimiento- dejan de lado su formación académica para dedicarse a perpetuar el oficio realizado por sus padres. Dice que si los conductores de dichos vehículos dedicaran sus esfuerzos a aprender otros oficios, de mayor productividad, mejorarían sus estándares de vida y proyectarían hacia el futuro los beneficios de una vida más digna.

Advierte que no se vulnera el artículo 53 de la Constitución porque éste hace referencia a la relación contractual laboral mientras que el trabajo de los zorreros es eminentemente particular y se desarrolla en la informalidad. Subraya que el derecho a la propiedad no se ve conculcado porque la norma no impone un despojamiento de los bienes de los zorreros y sostiene que la libertad de escoger profesión u oficio tiene sus límites, los cuales se encuentran determinados por la ley.

Arguye que estos vehículos generan un grave riesgo para la sociedad porque provocan caos vehicular, accidentes de tránsito y afectan la salud pública, en la medida en que cuando los animales utilizados para halar las carretas se enferman, son vendidos a mataderos clandestinos que comercializan la carne en sectores populares de la ciudad.

Del mismo modo, el excremento de los animales produce contaminación ambiental, sin contar con el maltrato al que son sometidos los semovientes, el cual se encuentra profusamente documentado en los archivos de la asociación interviniente y que dejan constancia de golpizas inclementes contra los mismos, el empleo de animales enfermos, viejos o en estado de preñez, la exigencia de jornadas extenuantes de trabajo y el descuido tanto físico como médico al que son sometidos.

La interviniente agrega que la medida no afecta el derecho al libre desarrollo de la personalidad ya que no existen derechos absolutos y, así como en el caso de los vendedores ambulantes, el Estado puede limitar su ejercicio atendiendo al interés general.

3. Intervención ciudadana Haciendo uso del derecho que le concede la Ley, la ciudadana Fabiola Franco Barón intervino en el proceso de la referencia para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada.

Dice la interviniente que el derecho al libre desarrollo de la personalidad hace referencia a la autonomía personal y a la facultad de cada uno de definir su propio plan de vida, pero que el mismo no se encuentra ajeno a la posibilidad de regulación del Estado. Sostiene que el Estado debe regular las actividades desarrolladas por los particulares en busca del bien común y que en ese contexto puede restringir o reprimir las acciones que comprometan la vida colectiva. En este caso, el maltrato de los animales, el peligro al que se somete la salud pública con la venta de carne de animales enfermos y la incompatibilidad del medio de transporte halado por animales con el diseño de las actuales vías públicas hace indispensable que el Estado tome medidas restrictivas como las contenidas en la norma que se acusa.

La prohibición del tránsito de vehículos de tracción animal está determinada por la necesidad de garantizar “un tráfico seguro y ordenado, evitar la contaminación, precaver un grave problema de salud pública, poner coto al maltrato de los animales y controlar actos ilegales cometidos por estas personas”, consideraciones estas que fueron sopesadas con el interés privado para darle primacía al interés público.

Los zorreros –dice- son personas racionales, capaces de adquirir destrezas y habilidades en otros campos, por lo que el apoyo del Estado para que aprendan un oficio distinto constituye la manera de garantizar que éstos consigan su sustento y desarrollen actividades alternas que tiendan a su satisfacción personal. Además, la norma permite que quienes quieran perseverar en ese oficio, lo hagan en municipios de categoría inferior, donde la prohibición no rige.

En cuanto a la violación del derecho al trabajo, la norma no quebranta la garantía constitucional porque ésta no es absoluta: el Estado tiene la facultad de restringir, en aras del interés colectivo, ciertas prerrogativa derivadas de este derecho, como es el caso del establecimiento de horarios, la supresión de cargos, la prevalencia del espacio público, entre otras. Con todo - dice la ciudadana- la prohibición contenida en la norma no es absoluta, pues mientras los afectados pueden desarrollar esta actividad en otros municipios del país, quienes deseen dejar el oficio pueden encontrar otras alternativas laborales con apoyo del Estado; apoyo que puede ser exigido incluso a través de acciones de cumplimiento.

Tampoco se vulnera el principio de confianza legítima - dice la interviniente- porque no existe ningún título que otorgue a los zorreros el derecho a la explotación de vehículos de tracción animal; y si bien existe una regulación, esta no ata al Estado de manera indefinida. Aduce que el Estado no podría cumplir sus fines esenciales si se le impidiera tomar medidas de reestructuración como la que hace parte de la disposición acusada. En el mismo sentido, el artículo acusado no quebranta el artículo 53 de la Carta porque esta disposición hace referencia a las condiciones del contrato de trabajo, mientras que la actividad de los zorreros es independiente.

La norma no ordena expropiación alguna, por lo que no puede sostenerse que conculque el derecho a la propiedad privada (art. 58º C.P.); así como tampoco atenta contra el derecho a escoger libremente profesión u oficio, pues impedir que el Estado restrinja el uso de recursos obsoletos con el argumento de que vulnera el derecho a escoger un oficio sería tanto como aceptar que el fundamento de esta garantía constitucional es el capricho de su titular.

El ciudadano Marco Aurelio Ardila Gómez defiende la exequibilidad de la norma con similares argumentos. Para el interviniente, la norma, antes que vulnerar el derecho al trabajo, promueve su ejercicio en condiciones más dignas, pues permite la sustitución de esta actividad por otra en mejores condiciones y con apoyo del Estado.

Sus argumentos en contra de la alegada violación de los artículos 26, 53 y 58 de la Carta son similares a los expuestos por los intervinientes que solicitan a la Corte la declaración de exequibilidad del precepto acusado.

4. Intervención del Ministerio de Transporte El ministerio de la referencia, representado en este proceso por el ciudadano Oscar David Gómez Pineda, considera que la norma acusada es exequible por las siguientes razones. Dice la entidad que el Código de Tránsito, en el que se encuentra inserta la disposición, está destinado a regular el tránsito de vehículos y personas en todo el territorio nacional, para lo cual se dispone que las autoridades permitirán la libre circulación con las restricciones necesarias para garantizar la seguridad y la comodidad de los habitantes, la preservación de un ambiente sano y la protección del espacio público.

De conformidad con la regulación legal, la prohibición de tránsito de vehículos de tracción animal está dispuesta para municipios con población superior a los 100.001 habitantes, lo cual quiere decir que su aplicación está destinada a conglomeraciones que, por sus condiciones urbanísticas, presentan graves problemas de circulación. Ello da vía libre para que los conductores de dichos vehículos puedan transitar por el perímetro rural y puedan desarrollar su oficio en municipios más pequeños.

La norma no quebranta el artículo 16 constitucional - dice el Ministerio- por cuanto el derecho al libre desarrollo de la personalidad no debe ejercerse en contravía del interés general. Así mismo, la norma demandada se ajusta a los lineamientos del artículo 24 de la Carta en cuanto a que el derecho a la libre circulación se entiende sometido a las restricciones y reglamentaciones que tiendan a garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes. Añade que como el Código de Tránsito establece un límite de 60km/h para los vehículos que transiten por las vías de la ciudad, los de tracción animal se verían imposibilitados de cumplir con dicho límite.

El representante del Ministerio cita jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se pone de manifiesto que la libertad individual debe ser evaluada como una capacidad relativa a circunstancias específicas y que por tal razón no puede ser interpretada taxativamente, sino que debe entenderse restringida por los derechos de los demás y por el orden jurídico.

Tampoco se violenta el derecho al trabajo, dice el ministerio, si se tiene en cuenta que las entidades territoriales encargadas de aplicar la prohibición están obligadas a disponer los recursos necesarios para promover medidas o acciones tendentes a capacitar en el desempeño de actividades productivas alternas a las personas afectadas por la medida.

El ejercicio del derecho al trabajo implica el respeto por los derechos de los terceros y por el interés general, lo cual, en el caso particular, se traduce en la necesidad de restringir la circulación de los vehículos de tracción animal. Lo anterior debido a que el desarrollo urbanístico y los adelantos tecnológicos han hecho que las vías públicas sean incompatibles con las velocidades alcanzadas por los semovientes, dice el Ministerio. En este sentido, la medida tampoco atenta contra el derecho a escoger libremente profesión u oficio sino que está destinada a impedir que en una vía pública los conductores se encuentren con medios de transporte que viajan a diferentes velocidades y pueden convertirse en causa de accidentes y de lesiones, no sólo para los conductores de los automóviles sino para los conductores de los mismos vehículos de tracción animal y para los peatones.

Por otro lado, el Ministerio afirma que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el transporte público es un servicio que puede ser regulado por el Estado y al que pueden imponérsele restricciones y exigencias. En este contexto, asegura que la movilización de tracción animal ha sido admitida por el Estado como una excepción, dando un plazo de transición para que los afectados se adapten a nuevas condiciones laborales con el apoyo del SENA.

El derecho a la estabilidad laboral, cuya violación alega la demanda, tampoco se ve vulnerado por la medida por cuanto –dice el Ministerio- este no comporta la obligación para el Estado de proveer cargos o empleos para los ciudadanos ni le

impide a la administración adoptar medidas de reestructuración que sólo buscan mejorar la calidad de vida y la seguridad de la comunidad.

5. Intervención del Ministerio del Medio Amiente En representación del ministerio de la referencia, intervino en el proceso la ciudadana Catalina Llinás Angel para solicitar a la Corte declarar exequible la norma acusada. El Ministerio señala que corresponde al Congreso expedir la regulación a que debe someterse el transporte público, tal como lo advierte la jurisprudencia constitucional en la materia, y que en esa línea no deben desconocerse las razones que adujo el legislador para cambiar la regulación en materia de circulación de vehículos de tracción animal.

Recalca que la norma acusada no es contraria al derecho al trabajo dado que la libertad de ejercicio de una actividad profesional se encuentra sometida a los límites impuestos por los derechos de terceros y por el interés general.

Finalmente, cabe mencionar que la intervención de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá en este proceso se hizo de manera extemporánea, tal como lo certificó la Secretaría General de la Corte Constitucional en el informe que obra a folio 112 del expediente.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El señor procurador de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de la norma acusada. En principio, dice el Ministerio Público que la disposición no atenta contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad porque el Estado se encuentra facultado para regular materias que afecten el interés general, como es el caso de la circulación vehicular en las ciudades.

Tampoco se vulnera el derecho a escoger libremente profesión u oficio ya que el medio por el cual se ejerce un trabajo no necesariamente constituye una profesión o un oficio. Los vehículos de tracción animal son medios para el ejercicio de un oficio, pero no son el oficio mismo.

Se descarta la violación de los derechos consagrados en el artículo 53 constitucional por cuanto los mismos hacen relación a las relaciones laborales y a los derechos de los empleados frente a sus empleadores, pero no a las limitantes que puede imponer el Estado para regular aspectos atinentes al interés general.

La Vista Fiscal considera de otro lado que la norma no es contraria a los preceptos constitucionales que consagran el derecho al trabajo porque el Estado puede libremente reorganizar el orden público en sus diferentes manifestaciones, específicamente en las vinculadas con el tránsito vehicular, aunque sí reconoce que el legislador no fue suficientemente cuidadoso para proteger los derechos de los ciudadanos que derivan su sustento de esta forma de vida.

En efecto, para el Ministerio Público, es necesario reconocer que la conducción de vehículos de tracción animal fue tolerada por el Estado durante cierto tiempo y que muchas familias adquirieron los vehículos amparados por dicha tolerancia, siendo tales instrumentos su único patrimonio de vida. Además –dice- la decisión legislativa de prohibir la circulación de tales vehículos rompe el principio de igualdad frente a las cargas públicas por perjudicar a un grupo específico de ciudadanos que no tienen la obligación de soportar el perjuicio ocasionado por dicha decisión.

Por ello resulta indispensable que las autoridades diseñen planes adecuados para permitir la venta de esos vehículos y la inserción de sus propietarios a la sociedad en actividades laborales diferentes. Para la Procuraduría, la alternativa propuesta en el parágrafo 2º del artículo 98, que vincula al SENA y a las alcaldías municipales y distritales en la búsqueda de alternativas laborales para los afectado con la medida resulta insuficiente para obtener la protección de los derechos constitucionales al trabajo, a la propiedad y a la confianza legítima en las autoridades de los poseedores de esta clase de vehículos.

En este contexto, el Procurador solicita que se declare exequible la norma pero que se condicione a que el Estado establezca mecanismos efectivos para garantizar a los ciudadanos que venían ejerciendo esta actividad lícita, como

elemento esencial para garantizar su sustento, programas alternativos que les permitan cambiar de actividad o poder realizar su trabajo con otros recursos equivalentes, teniendo en cuenta que se trata en general de poblaciones de escasos recursos, que merecen especial protección del Estado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS. 1. Competencia La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del aparte demandado, ya que hace parte de una Ley de la República.

2. Problema jurídico El demandante plantea la confrontación del artículo 98 de la Ley 769 de 2002 con 5 artículos de la Constitución Política.

Dice que la norma atenta contra los derechos en ellos consignados, cuales son, a saber, el derecho al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16), el derecho al trabajo (Art. 25), el derecho a la libertad de escoger profesión u oficio (Art. 26), los derechos derivados de la relación laboral (Art. 53) y el derecho a la propiedad y a la protección de los derechos adquiridos (Art. 58).

Dado que los problemas jurídicos planteados por el actor son tantos cuantos artículos dice haber sido vulnerados, esta corporación adelantará el estudio de la disposición acusada a la luz de cada una de las normas constitucionales supuestamente infringidas. Así, verificará si la prohibición de conducir vehículos de tracción animal, en las condiciones previstas por la Ley 769 de 2002, constituye violación de esas disposiciones.

Antes de proseguir con este análisis, conviene hacer una referencia a los aspectos generales de la disposición demandada. 3. Análisis general de las disposiciones contenidas en la Ley 769 de 2002 El legislador adoptó el Código Nacional de Tránsito Terrestre con el fin de regular la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y ciertas vías privadas (Art. 1º Ley 769/02).

El objetivo central de dicha regulación es el de garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, así como la preservación de un ambiente sano con la protección del uso común del espacio público. En este sentido, es evidente que las normas que lo integran tienen relación directa con los derechos de los terceros y con el interés público, pues éstos son los conceptos que principalmente se ven involucrados en la ecuación vía – persona - vehículo.

Es claro 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 en el escenario del tránsito vehicular y peatonal provocaría la accidentalidad constante de sus elementos y el medio ambiente no resistiría la ausencia de una normatividad que reglamentare la emisión de gases tóxicos por parte de los automotores, para poner sólo los ejemplos más evidentes. Fines tan esenciales al Estado como la prosperidad general y la convivencia pacífica (Art. 2º C.P.) serían irrealizables si no se impusieran normas de conducta claras y precisas para el ejercicio del derecho de circulación.

En este contexto, es el Estado el que debe garantizar que esa coordinación exista y que los diferentes factores que intervienen en el tráfico de vehículos y personas sea a tal punto armónica, que su dinamismo se refleje en la consecución de niveles más altos de salubridad y seguridad ciudadanas. De allí que, en materia de tránsito, no sólo los individuos de a pie, sino los vehículos -cualquiera sea su naturaleza- deban estar sometidos a regulaciones concretas que permitan su integración armónica en la dinámica diaria de la circulación.

Por otra parte, dado que el diseño de los asentamientos humanos es cambiante, lógico resulta suponer que la regulación de tránsito evolucione a la par de dichas transformaciones. Así, no es dable pensar que los códigos de movilización que hace un siglo rigieron –cuando los hubo- el tránsito de personas, animales y vehículos, sean los mismos que hoy requieren las grandes ciudades. Tampoco puede pensarse que los comportamientos requeridos a quienes transitan por las

vías públicas de grandes urbes sean los mismos que se imponen a los habitantes de municipios de menor desarrollo físico y menos población. La reglamentación a que se hace referencia debe guardar conexidad con la realidad urbana que es su objeto, lo cual no es más que el reconocimiento del principio de coherencia del derecho.

Así las cosas, para esta Corte resulta claro que como vehículos que son, aquellos cuya fuerza motriz proviene de las potencias animales también pueden ser objeto de regulación por parte del Estado. Su influencia en la dinámica diaria de la circulación es más que evidente: ocupan un lugar en la vía pública, desarrollan niveles menores de velocidad, manipulan fuerzas físicas de diferente entidad con grados determinados de maniobrabilidad y generan impacto ambiental. La conducción de estos vehículos tiene entonces un efecto en los derechos de terceros y, sobre todo, un resultado concreto en la obtención de niveles óptimos de seguridad, comodidad y salubridad del espacio público, que no son otra cosa que manifestaciones del interés general.

Ahora bien, ya que el Estado es el encargado de organizar y coordinar los elementos involucrados en esta relación, también es lógico suponer que en él recaiga la responsabilidad de evaluar en qué grado y con qué intensidad se afectan el interés general y los derechos de terceros. En otras palabras, es el Estado, por conducto del legislador, el que debe determinar cuáles son las restricciones que deben imponerse para que el tránsito de vehículos y de peatones permita alcanzar niveles aceptables de orden, seguridad, salubridad y comodidad públicas.

En el caso sometido a estudio, el legislador estimó que las medidas incluidas en el Código de Tránsito debían responder a las necesidades de las nuevas ciudades colombianas. Esta tendencia inspira todo el esquema de modernización del nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre, tal como lo demuestra la exposición de motivos presentada ante la Cámara de Representantes por el representante ponente, Gustavo López Cortés.

En dicho documento el representante expuso las razones por las cuales se requería que el Congreso aprobara un nuevo código de tránsito que dotara al país de herramientas jurídicas acordes con los nuevos tiempos en materia de tráfico de vehículos y de personas. Dijo en sus consideraciones iniciales que “después de varios intentos fallidos, tratando de entregarle al país una normatividad seria, acorde con los avances y la tecnología moderna, pero además para afrontar los retos del siglo XXI, es trascendental el momento histórico para quienes tenemos la responsabilidad de legislador y de definir el marco jurídico de tránsito terrestre.” La ponencia reconoció que “actualmente el Estado colombiano cuenta con una legislación un tanto obsoleta, poco ágil y además, alejada de la realidad de la problemática especialmente la urbana y por consiguiente, sin herramientas para resolver o iniciar la solución al caos existente lo que está causando una altísima inseguridad vial e influyendo negativamente en la eficiencia económica para el sector.” Así mismo, la ponencia sentó los objetivos principales del código al referirse a este como “un conjunto armónico y coherente de normas” destinado a “la organización del tránsito en el territorio nacional y la prevención de la accidentalidad con consecuencias nocivas para la vida, la integridad personal y los bienes de los ciudadanos”...

“la propuesta que se presenta busca su aplicación, con fines de prevención de accidentes y pretende tener consecuencias de tipo sancionatorio administrativo.” El proyecto advirtió que “la accidentalidad vial en Colombia resulta ser en términos de fallecimientos y heridas mucho más problemática que la violencia que causal lo que se denomina ‘el orden público’, y si el número de muertos y heridos se confronta con el número de vehículos que circula en Colombia, encontramos tasas porcentuales desproporcionadas frente a países con mucho mayor número de vehículos, en los cuales la velocidad de circulación es definitivamente superior a la medida que se conoce en Colombia.

” [1] Así pues, esta Corte entiende que el propósito central del legislador fue dotar al país de reglas de tránsito acordes con la dinámica actual de la circulación nacional, eliminando factores incompatibles con el grado evolutivo de la misma. Desde esta perspectiva - entiende la Corte- el legislador decidió expedir la norma que ahora se estudia, la cual ordena la erradicación de los vehículos de tracción animal en los municipios de categoría especial y de primera categoría del país,

es decir, en aquellos de población superior a los 500.001 habitantes y cuyos ingresos anuales superan los 400.000 salarios mínimos legales mensuales (categoría especial) y los que tienen entre 100.001 y 500.001 habitantes, y cuyos ingresos anuales oscilen entre cien mil (100.000) y cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales (primera categoría) (Art. 6º Ley 136 de 1994).

La razón que la Corte deduce de la norma es que la estructura vial de los municipios de categoría especial y de primera categoría ha alcanzado niveles de complejidad incompatibles con el tránsito de vehículos de tracción animal y que la conducción de los últimos se ha convertido en un riesgo para la seguridad de las vías públicas, es decir, para los derechos de terceros y para el interés general.

Los riesgos que generan este específico medio de transporte han sido ilustrados por los intervinientes del proceso, aunque no resulta difícil deducirlos de la simple observación empírica:

1) La velocidad de los semovientes que arrastran una carreta no se compara con la de los vehículos automotores. La potencia de los últimos supera con creces la del animal, lo cual constituye un riesgo para ambos si llegaren a coincidir en avenidas diseñadas para vehículos de alta velocidad.

2) La disposición de la malla vial de las ciudades modernas está hecha para desarrollar grados de agilidad, fluidez, celeridad y dinamismo con los cuales los vehículos de tracción animal no pueden competir, pudiendo, en cambio, entorpecerlos.

3) La precaria maniobrabilidad de las carretas también afecta la seguridad del sistema del tránsito vehicular. Aunque la conducción de automotores no está exenta de riesgos y es frecuente observar comportamientos irracionales en los conductores, es evidente que el tránsito de automotores parte del supuesto de la responsabilidad del chofer. En cambio, la impredecible irracionalidad del animal puede convertirse en elemento sorpresivo de riesgo y, por tanto, en factor claro de inseguridad para quienes manejan autos.

4) La estructura física de las carretillas hace inoperantes los cinturones de seguridad, por lo que la vida de sus usuarios corre inminente peligro cuando el vehículo transita por vías diseñadas para automóviles. En relación con esta apreciación puede agregarse que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-309/97), el uso de cinturones de seguridad es obligatorio y constituye una medida legítima de protección de los derechos individuales que no afecta la autonomía personal.

6) El riesgo que representa para la circulación una carreta obstaculizando la vía pública se ve incrementado por el hecho de que, comúnmente, dichas estructuras se encuentran cargadas con materiales diversos.

5) Algunos intervinientes en el proceso - el Ministerio de Transporte y la Asociación Defensora de Animales y del Ambiente entre otros- arguyen que los propietarios de vehículos de tracción animal suelen incurrir en maltrato animal, que son factor que propicia la contaminación ambiental y que realizan prácticas que ponen en peligro la salubridad pública, como ocurre con la venta de semovientes enfermos en el mercado de las carnicerías. No obstante, dado que estos reproches no se derivan propiamente de la conducción de las carretas sino que constituyen imputaciones relacionadas con el comportamiento de sus propietarios, que además no se encuentran probadas en el proceso, esta Corte no considera que sean razones suficientes ni pertinentes a la presente discusión.

Habiendo quedado establecidos los parámetros que enmarcan la norma en comento, esta Corporación se adentra en el estudio de la demanda. 4. Estudio de la disposición acusada a la luz de los cargos de la demanda a. El derecho al libre desarrollo de la personalidad Dice el actor que el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 es violatorio del derecho al libre desarrollo de la personalidad porque el Estado no puede establecer restricciones a la libertad de actuación de los

particulares, sino en los casos en que la misma pueda afectar derechos de terceros o el interés general; y, en el caso concreto, la conducción de vehículos de tracción animal no atenta contra tales intereses.

Según la jurisprudencia constitucional, el derecho al libre desarrollo de la personalidad comporta una dimensión interna e intangible que le garantiza al individuo la posibilidad de diseñar sin interferencias ajenas ni coacción estatal su propio plan de vida. Este reconocimiento no es más que la aceptación de que el pilar fundamental de nuestro orden jurídico descansa sobre los conceptos de libertad humana y dignidad personal.

[2] No obstante, en tanto la existencia individual se enmarca en el escenario de la colectividad, en el que los intereses propios se interrelacionan con los intereses ajenos, el libre desarrollo de la personalidad también tiene un cariz objetivo que faculta al Estado para establecer ciertas restricciones. En este sentido, la Corte ha dicho que " Junto al ámbito absolutamente intangible del libre desarrollo de la personalidad, varias veces indicado por la Corte Constitucional, que puede expresarse en la completa autonomía del individuo para trazarse así mismo y practicar su propio plan de vida -siempre que no interfiera con los derechos fundamentales de los demás -, debe reconocerse que la persona humana como miembro de la comunidad tiene una condición social que constituye un factor a tener en cuenta por la ley con miras a armonizar el despliegue simultáneo de las libertades individuales y la necesaria conjugación de las conductas cuando ello sea necesario para alcanzar fines sociales merecedores de tutela constitucional." [3] Sobre este último aspecto la Corte resalta en que las limitantes al derecho al libre desarrollo de la personalidad sólo son admisibles cuando su finalidad es ajustar el comportamiento individual a las necesidades colectivas:

"Cabe, pues, distinguir un ámbito del derecho al libre desarrollo de la personalidad, donde el sujeto puede plantear ante las autoridades y los demás una pretensión absoluta de no injerencia, indispensable para que pueda forjarse un plan de vida propio, y un ámbito de libertad personal que tiene carácter prima facie, en el cual resulta menester armonizar debidamente las exigencias individuales y las comunitarias. Tratándose de este ámbito de la libertad, las exigencias sociales sólo podrán restringir válidamente la libertad si su finalidad se ajusta a la Constitución, si la medida legal es idónea respecto del fin pretendido, si la restricción es necesaria por no existir alternativa razonable menos limitativa de la libertad e igualmente eficaz y, finalmente, si el sacrificio a la autonomía resulta adecuado y estrictamente proporcional en relación con la finalidad pretendida." (Sentencia T-067 de 1998) Así entonces, es posible deducir de la jurisprudencia que no cualquier restricción del derecho al libre desarrollo de la personalidad es permisible y que sólo lo son aquellas limitantes que sean legítimas, idóneas, necesarias y proporcionales a la necesidad de conservar la integridad de los intereses públicos.

La disposición acusada parte de la base que la conducción de vehículos de tracción animal por las vías de los municipios de categoría especial y primera genera un riesgo para la comunidad y, con el propósito de adoptar medidas que incrementen los niveles de seguridad en la vía pública, ha ordenado la 'erradicación' de tales vehículos mediante la prohibición de su circulación, medida que debe llevarse a cabo dentro del año siguiente a la expedición de la misma.

Para determinar si la medida se ajusta a la Constitución Política, de acuerdo con los parámetros de la jurisprudencia, es necesario verificar, a través de un juicio de proporcionalidad, si la restricción del derecho a circular en uno de estos vehículos –entendido como una emanación del derecho al libre desarrollo de la personalidad- guarda relación de conexidad y de proporcionalidad con el objetivo perseguido con la expedición del Nuevo Código de Tránsito Terrestre, lo que en últimas significa verificar la legitimidad y la adecuación de los medios utilizados por el legislador a los fines perseguidos por el mismo.

Con tal propósito, resulta necesario seguir la metodología que la Corte Constitucional ha utilizado en otros de sus fallos para verificar la constitucionalidad de decisiones legislativas restrictivas de derechos y libertades. Tal como lo dijo la Corte en la providencia que estudió la legitimidad del uso obligatorio del cinturón de seguridad:

“...esta Corporación recurrirá al llamado juicio de proporcionalidad, el cual ha sido ampliamente utilizado en anteriores ocasiones con el fin de determinar si un trato diferente o una restricción de un derecho se ajustan a la Carta [4] . Según tal juicio, cuando diversos principios constitucionales entran en colisión, como sucede en este caso, corresponde al juez constitucional no sólo estudiar la constitucionalidad de la finalidad perseguida por la medida examinada sino, además, examinar si la reducción del derecho es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado. Para ello, debe el juez primero determinar si el trato diferente y la restricción a los derechos constitucionales son "adecuados" para lograr el fin perseguido, segundo si son "necesarios", en el sentido de que no exista otro medio menos oneroso en términos de sacrificio de otros principios constitucionales para alcanzar el fin perseguido y, tercero, si son "proporcionados stricto sensu"

, esto es, que no se sacrifiquen valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende satisfacer.” (Sentencia C-309 de 1997) * Legitimidad de la medida En primer lugar, debe decirse que el propósito de la disposición no es contrario a los preceptos constitucionales pues mediante el artículo 98 del Código de Tránsito el legislador persigue el incremento de los niveles de seguridad y salubridad públicas en las vías de ciertos municipios del país. Así entendido, el objetivo de la norma es la realización de principios constitucionales como la protección, por parte de las autoridades, de la vida y los bienes de las personas residentes en Colombia y la promoción de la prosperidad general (Art. 2º C.P.).

De igual modo, al reglamentar el uso de las vías públicas, el Estado cumple el deber de preservar la utilización del espacio público, según se lo ordena la Constitución Política y lo avala la jurisprudencia constitucional. En efecto, el artículo 82 de la Carta Política manifiesta que es “deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular” , lo cual implica la facultad de normativizar el uso del mismo.

La Corte Constitucional ha dicho al respecto que “precisamente por estar al alcance y al servicio de todos, la integridad del espacio público corre inminente riesgo de deterioro si no se cuenta con una regulación estricta que establezca pautas de comportamiento sensatas y controles efectivos frente a los desmanes de que pueda ser objeto.

” [5] “Como lo señaló la Corte en el fallo citado, las repercusiones que podrían generar en la sociedad un control deficiente o una inadecuada reglamentación del espacio público, van desde la simple incomodidad ciudadana hasta la perturbación grave de la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas. Por ello la Corte procedió a avalar ‘...la legitimidad de las conductas tendientes a tratar de proteger el espacio público y el legítimo interés de las ciudades, de proteger los derechos y los intereses de la colectividad y en especial de los peatones. Así las cosas, la función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención.’ [6] ” Y en torno al mismo aspecto, la Corte manifestó la necesidad del Estado de garantizar la correcta utilización del espacio público en los siguientes términos:

“Hay que tener claro, entonces, que el orden en los espacios abiertos, como calles y parques, debe ser un valor social por excelencia que genera confianza, respeto y tranquilidad en la comunidad, porque contribuye a mejorar las condiciones de vida urbana y a neutralizar, así sea en mínima parte, las agresiones propias de una gran ciudad (visuales, auditivas, de tránsito, de seguridad, etc.). Es por ello que algunos doctrinantes sostienen que, el “ atributo básico de una ciudad exitosa es que una persona pueda transitar libremente por las vías públicas y además pueda sentirse personalmente segura en las calles, entre todos los ciudadanos que transitan en ella”.

[7] “En ese orden de ideas, las reglas diseñadas para la preservación del espacio público, desde que sean razonables, no pueden ser consideradas como un impedimento para la libertad de las personas [8] sino la base misma de esa libertad, extendida y articulada para todos. En consecuencia los ciudadanos deben sujetarse a los mandamientos constitucionales

y legales que regulan el debido aprovechamiento del espacio público, como parte de su responsabilidad con la comunidad y de sus deberes constitucionales. Por ende, una “ sociedad liberal que aspire a asegurar la igualdad de oportunidades para todos y una política universal de participación, debe presumiblemente darle la posibilidad a cada individuo de hacer uso de todos los espacios necesarios para circular libremente y transportarse, así como de todos los espacios públicos abiertos.” [9] “La Corte constitucional ha advertido, en consecuencia, la legitimidad de las conductas tendientes a tratar de proteger el espacio público y el legítimo interés de las ciudades, de proteger los derechos y los intereses de la colectividad y en especial de los peatones. Así las cosas, la función de regular el uso del suelo y del espacio público corresponde a una verdadera necesidad colectiva y, por tanto, no es apenas una facultad sino un deber de prioritaria atención.” [10] ” (Sentencia SU-360 de 1999) Por último, es del propio texto de la Constitución que el legislador recibe la autorización para expedir normas relativas a la regulación del tránsito, tal como se lee en el artículo 150-25 de la Carta Política que expresamente faculta al Congreso para “unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.”, mientras que el artículo 320 de la Carta faculta a la Ley “para establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

” Siendo legítima entonces la intención del legislador de prohibir la circulación de estos vehículos, queda por verificar si la medida es proporcional a la finalidad perseguida.

* Proporcionalidad de la medida La Corporación considera que la medida de excluir de circulación los vehículos de tracción animal no es proporcional al fin perseguido por el legislador, cual es el de garantizar y aumentar los niveles de seguridad vial en los municipios de categoría especial y de primera categoría, por las razones que se comentan seguidamente.

La dinámica actual del tráfico vehicular en los municipios de categoría especial y de primera categoría ha sido evaluada por el legislador con la conclusión de que la circulación de automotores es incompatible con la de carretas haladas o arrastradas por animales. La razón es que en dichos municipios la seguridad vial, que quiere reforzar el Código de Tránsito Terrestre, necesita habilitar sus vías para la circulación de automotores y no de coches de tracción animal.

No obstante, pese a la evaluación realizada por el legislador, es un hecho incontrastable que la maya vial de las ciudades no está diseñada de manera uniforme, tal que todas sus vías presenten las mismas características y tengan similares exigencias en materia de circulación vehicular. Es un hecho notorio y de inmediata verificación empírica que si bien algunas de las grandes avenidas y otras de las vías principales tienen características que no permitirían la circulación simultánea de automotores y coches de tracción animal, gran parte de las rutas por las que se desenvuelve el tránsito urbano, por ser de menor entidad, exigir niveles inferiores de velocidad y tener una congestión reducida, podrían resultar adecuadas para la circulación de los últimos.

En otros términos, dado que la distribución y conformación de las ciudades y de su sistema vial no es pareja sino que presenta variables que las hacen heteromorfas, no es posible afirmar de manera racional que todas las vías de las grandes ciudades sean incompatibles con el tránsito de vehículos de tracción animal. Una medida que parta de la base contraria es desproporcionada, por radical y totalizante, ya que no consulta la verdadera composición del tejido vial de los conglomerados urbanos.

El artículo demandado supone entonces que para alcanzar los niveles de seguridad propuestos por el Código se requiere acudir a la prohibición absoluta del tránsito urbano de los vehículos de tracción animal, es decir, a su “erradicación” , desconociendo que con dicha prohibición se sacrifican modalidades de circulación que no implican un riesgo inminente para la seguridad vial de las ciudades. La norma contiene entonces una restricción de ‘cobertura demasiado amplia’ [11] que la hace incompatible con el ordenamiento jurídico constitucional.

Además, nótese que el artículo 98 demandado inicia su redacción con el término “ erradicación ” de los vehículos de tracción animal, lo cual implica que las autoridades de tránsito locales, conocedoras de la realidad del municipio de su jurisdicción, están imposibilitadas para ajustar la circulación de las carretas a las necesidades del centro urbano, siendo obligatorio en tales casos que se proceda a “retirar los vehículos de tracción animal” de la vía pública .

Y si las características de las rutas, calles, avenidas, etc., que están extendidas sobre una misma ciudad son cambiantes, ¿qué podrá decirse de los rasgos viales de las ciudades entre sí? El carácter totalizante y, por tanto, desproporcionado de la prohibición legislativa de circulación de vehículos de tracción animal también se desprende del hecho de que la ley no entra a considerar que las exigencias viales de los municipios de categoría especial no son similares a la de los municipios de primera categoría, dispensando en cambio, para ambos, un trato igualitario que no puede aplicarse de tal modo. La falta de discernimiento legal acerca de las exigencias propias de cada modelo de ciudad hace que la erradicación sin contemplaciones de tales vehículos constituya una medida ajena a la realidad de los municipios a los cuales va dirigida.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corte considera que la decisión legislativa de erradicar el tránsito de vehículos de tracción animal por las vías de los municipios de primera categoría y de categoría especial es inconstitucional, por lo cual la norma que la contiene debe atenuarse de modo que resulte proporcional a la realidad de dichos municipios y de las exigencias de su tejido vial.

Para que la disposición que se estudia resulte proporcional y ajustada a estas premisas, se requiere en primer lugar retirar del ordenamiento jurídico las expresiones “erradicar” y “A partir de la fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.” La Corte considera que el retiro de tales disposiciones implica el reconocimiento de que la circulación de vehículos de tracción animal no se opone de manera absoluta –como lo sugiere la ley- al tránsito de vehículos automotores y que todo depende de las características específicas de las vías por las que ambos puedan circular.

Por ello, la Corte considera necesario indicar en la parte resolutiva de esta sentencia que las autoridades competentes de la regulación del tránsito local, en los municipios de las categorías a las que se refiere la norma, deben ser las encargadas de establecer, en cada caso, cuáles son las vías que pueden ser utilizadas por los propietarios o tenedores de vehículos de tracción animal y cuáles les está vedado transitar por motivos de seguridad vial. Para garantizar que dicha regulación se adapte a las características municipales de la maya vial, la regulación de las autoridades de tránsito debe tener en cuenta que el tránsito urbano de vehículos de tracción animal, que se prohíbe en el artículo 98, no coincide necesariamente con el tránsito en la ciudad, pues existen zonas, áreas, territorios citadinos que gracias a sus condiciones bien pueden ser utilizados por los vehículos a que se refiere la norma.

Lo dicho en este sentido tiene antecedente en la jurisprudencia de la Corte. En la Sentencia T-258 de 1996, (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) la Corte analizó el deber del Estado en materia de preservación de la seguridad en las carreteras y manifestó que:

“Los organismos gubernamentales competentes están llamados a prever los peligros del tránsito automotor y a tomar las medidas que consideren pertinentes para evitarlos. Los asociados pueden colaborar con ellos, hacerles sugerencias y peticiones, denunciarles situaciones, etc., pero han de partir de la base de que estos organismos son los entes facultados para catalogar una situación como peligrosa y para decidir cuál es la fórmula indicada para, en la medida de lo posible, eliminar o reducir los peligros.” (Sentencia T-258/96) Dentro de tal regulación no deben olvidarse medidas de protección que eviten el abuso y el maltrato animal, denunciados por más de un interviniente en el proceso, y tiendan a eliminar la comercialización de animales enfermos con destino a los mataderos públicos, hecho que también fue alertado por la

intervención ciudadana. Las autoridades no pueden ser ajenas a esta realidad, que también deben tener en cuenta al momento de adoptar las medidas pertinentes.

Así entonces, esta Corte concluye que la restricción a que ha sido sometido el derecho al libre desarrollo de la personalidad se encuentra en contravía de los imperativos constitucionales, por lo que las expresiones mencionadas deben ser declaradas inexequibles.

No obstante, como la Corte tiene reparos adicionales sobre la norma demandada, que no se agotan con las inexequibilidades declaradas en el numeral anterior, esta Corporación adelantará el estudio del artículo 98 de la Ley 769 a la luz de otros de los artículos constitucionales que el demandante dijo haberse vulnerado.

b. Derecho fundamental al trabajo El demandante también señala que la norma acusada vulnera el derecho al trabajo de quienes viven de la explotación económica de los vehículos de tracción animal.

Para contestar al cargo debe decirse que la protección del derecho al trabajo es una obligación primordial del Estado. De conformidad con el artículo 25 de la Carta, aquel debe prestar una especial protección a los trabajadores, ya que del ejercicio libre de las fuerzas laborales dependen la estabilidad económica y social del país y la nivelación de las desigualdades de los asociados; y, además, porque por la vía de su protección se garantiza la realización y dignificación de la persona humana.

Ahora bien, el deber de protección del derecho al trabajo comprende la preservación de su núcleo esencial. En términos generales, y siguiendo al profesor Peter Haberle, la Corte ha precisado que el núcleo esencial de un derecho fundamental consiste, en el “ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyuntura o ideas políticas."

[12] . En la misma línea, la Corporación sostuvo que “ El núcleo esencial de un derecho fundamental consiste en su naturaleza, es decir, en su esencia como principio de operación, en la esfera irreductible del derecho; en otras palabras, el núcleo esencial es el constitutivo del ente jurídico que determina su calidad de inherente a la persona. Aquel bien que por esencia se le debe a la criatura racional y en algunos casos a la persona moral, de manera incondicional.

[13] ” En tratándose del núcleo esencial del derecho al trabajo, la jurisprudencia constitucional prescribe que éste reside en “la libertad para seleccionarlo, por lo que, salvo las restricciones legales, consiste en la realización de una actividad libremente escogida por la persona dedicando a ella su esfuerzo intelectual o material, sin que puedan impedírselo los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía.” [14] La Corte dijo además que:

“Este derecho...comporta la exigencia de su ejercicio en condiciones dignas y justas, es decir, su realización en un entorno sin características humillantes o degradantes o que desconozca los principios mínimos fundamentales establecidos por la Constitución, y además que permita su desarrollo en condiciones equitativas para el trabajador.” (Sentencia C-107 de 2002) No obstante, pese a que el núcleo esencial del derecho al trabajo goza de indudable protección constitucional, también es claro que no todos sus aspectos relacionados están igualmente amparados por la Carta. La Corporación ha dejado establecido que la protección constitucional de esta garantía no incluye la obligación de que el Estado provea efectivamente de fuentes de trabajo a todos los asociados, como tampoco la obligación de mantener individuos en cargos determinados por tiempo indefinido. Esta protección tampoco implica que el Estado deba soportar el ejercicio de actividades laborales en cualquier sitio y por tiempo no establecido, pues un principio de orden social exige que las autoridades reglamenten el ejercicio de las actividades laborales cuando éstas lleguen a afectar derechos ajenos.

Así las cosas, el derecho al trabajo puede ser sometido a restricciones en aras de permitir su ejercicio pacífico y compatible con los derechos ajenos. La Corte ha seguido la misma tesis en múltiples pronunciamientos, como es el caso del contenido en la Sentencia T-047 de 1995. En este fallo la Corte consideró que "el derecho al trabajo, al ser reconocido como fundamental, exige la protección a su núcleo esencial, pero no la trae consigo la facultad de obtener una vinculación concreta, porque ésta también puede constituir una legítima expectativa de otros, con igual derecho. Así, pues, en aras del derecho a la igualdad, no hay que proceder contra los intereses ajenos, sino en concordancia con ellos, de suerte que se realice el orden social justo, es decir, la armonía de los derechos entre sí" " Así las cosas, debe entenderse que el derecho al trabajo no consiste en la pretensión incondicional de ejercer un oficio o cargo específico, en un lugar determinado por el arbitrio absoluto del sujeto, sino en la facultad, in genere, de desarrollar una labor remunerada en un espacio y tiempo indeterminados.

" (Sentencia T-047 de 1995) Precisando el concepto la Corte dijo: "Es cierto que el derecho al trabajo es fundamental, y, por tanto, su núcleo esencial es incondicional e inalterable. Pero lo anterior no significa que los aspectos contingentes y accidentales que giran en torno al derecho al trabajo, sean, per se, tutelables, como si fueran la parte esencial.

"(...) " Así las cosas, debe entenderse que el derecho al trabajo no consiste en la pretensión incondicional de ejercer un oficio o cargo específico, en un lugar determinado por el arbitrio absoluto del sujeto , sino en la facultad, in genere, de desarrollar una labor remunerada en un espacio y tiempo indeterminados".(Sentencia T-047/95. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa) * Análisis de la norma demandada a la luz del derecho al trabajo En el caso de la norma demandada, es indudable que el derecho al trabajo ha sido sometido a una restricción. Se pregunta entonces ¿tal restricción es ofensiva del núcleo esencial de ese derecho? En principio, podría considerarse que la limitación a utilizar ese sistema de transporte no constituye una garantía que haga parte del núcleo esencial de este derecho. Dentro de tal lógica, la restricción legal limitaría un aspecto adyacente del derecho al trabajo, que no es fundamental para su ejercicio. En el mismo sentido, podría agregarse que la conducción de vehículos de tracción animal constituye el instrumento por el cual sus propietarios realizan variados oficios que pueden sintetizarse en el transporte de personas y de cosas y que el uso de este específico medio de transporte no hace parte del núcleo esencial del derecho al trabajo porque el transporte de personas y de cosas no se realiza exclusivamente a través de las carretas o "zorras" , sino que pueden ser reemplazados por otros más acordes con las exigencias del tráfico moderno.

No obstante, para la Corte, el argumento anterior resulta ser en extremo formalista. Esta Corporación considera que el análisis de los derechos y garantías que hacen parte del núcleo esencial del derecho no puede hacerse allende las condiciones particulares de su titular. La situación concreta de la comunidad que deriva su sustento diario de la conducción de carretas o 'zorras' no permite considerar su vehículo como un simple instrumento de transporte - que pudiera reemplazarse fácilmente por otro de mayor evolución- sino como la base fundamental, la posibilidad mecánica misma de desempeño de sus actividades laborales. No es entonces una herramienta adyacente a su oficio, de la que pudieran echar mano a liberalidad, sino el instrumento por excelencia del cual dependen para llevar a cabo su trabajo.

Esta Corporación considera que tal y como corresponde a la redacción original de la norma, la disposición legislativa sí constituye una violación inminente del núcleo esencial del derecho al trabajo de los usuarios de los vehículos de tracción animal, pues dicha redacción no se limita a restringir el derecho a usar este tipo de transporte sino que dispone su 'erradicación' de las vías de todos los municipios de primera categoría y de categoría especial.

Nuevamente, la naturaleza desproporcionada de la disposición surge de que se le prohíba a los propietarios y conductores de estos vehículos, no sólo conducirlos por las vías urbanas de los municipios de categoría especial y de primera categoría, sino explotarlos económicamente y, por ende, aprovecharlos como instrumento de trabajo, sin consideración al hecho de que el peligro para la seguridad vial que tal explotación económica implica no es ostensible ni inminente en todas las vías de los municipios mencionados.

La erradicación de esta modalidad de transporte, que no sólo afecta el derecho a la libre circulación, tiene repercusiones en el derecho al trabajo de quienes viven de manejarlos, por lo que bien puede decirse que, en su caso, el núcleo esencial de tal derecho trabajo ha quedado seriamente afectado.

En conexidad con lo anterior, la norma también resulta atentatoria del derecho al mínimo vital de quienes tienen puesta su supervivencia en la conducción de los vehículos halados por animales.

La erradicación de estos vehículos, sin que medie una normatividad de transición efectiva –como se verá más adelante -, trae para los conductores de las 'zorras' una pérdida económica de severas consecuencias, dado que su subsistencia se encuentra inescindiblemente ligada con este oficio.

En virtud de que el trabajo diario de quienes conducen las carretas se da sobre dichos aparatos, es innegable que su principal fuente de recursos económicos proviene de allí. Es fácil considerar que su 'salario' se obtiene de la explotación económica de estos vehículos y que, por tanto, el Estado está en la obligación de protegerlo al igual que protege el contenido mínimo del salario ordinario.

Por esta razón, la Corte estima que la norma es vulneratoria del mínimo vital de quienes dependen económicamente de la conducción de estos vehículos, pues es claro que sin la posibilidad de tenerlos a su disposición, aquélla elimina "esa porción absolutamente indispensable para cubrir las necesidades básicas de alimentación, vestuario, educación y seguridad social" , que es como dicho concepto ha sido definido por la Corte.

[15] Pero ello no es todo. Según el artículo 13 de la Carta Política, "[e]l Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados" , además de lo cual protegerá "especialmente a aquellas personas que por su condición económica (...) se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (...)" De conformidad con el texto constitucional, la protección que las autoridades deben suministrar a los grupos poblacionales sometidos a condiciones económicas desfavorables, marginados por la sociedad e incapaces de afrontar las exigencias impuestas por el desarrollo no puede quedarse en el plano meramente teórico. Exige la adopción de medidas concretas, reales y efectivas que busquen disminuir los niveles de inequidad y permitan la incorporación de dichos sujetos a la dinámica del progreso. Tal como lo sostuvo la Corte en la Sentencia C-316 de 2002, en la cual la Corporación declaró la inexequibilidad de la cuantía mínima de la caución prendaria en el proceso penal:

"La evidente desigualdad económica que impera en esta sociedad impone al Estado la adopción de medidas que tiendan a su nivelación, bien reconociendo derechos especiales a los menos favorecidos, ya imponiendo sacrificios adicionales a quienes se encuentran en posición de privilegio. El juez constitucional, como garante de los principios que inspiran la estructura del Estado Social de Derecho, debe entonces intervenir en la consecución de dicha igualdad, a efectos de que las normas constitucionales imperen plenamente y en beneficio del conglomerado." (Sentencia C-316 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) Este principio jurídico, que define los contornos del concepto del Estado Social de Derecho, impone que en el diseño de toda política pública, el Estado deba evaluar los efectos de sus decisiones en los intereses de los grupos poblacionales marginados o económicamente débiles.

Tal requerimiento implica que el Establecimiento no puede ser sordo a las necesidades que emergen de la población dependiente de la tracción animal y que es su deber estudiar la forma de hacer compatibles una realidad patente de la vida nacional con las exigencias de la vida moderna en materia de tránsito vehicular. De allí la necesidad de que el Estado diseñe programas de transición que permitan la realización efectiva, concreta y práctica del principio de la igualdad material, a fin de evitar que las personas perjudicadas por las políticas públicas reciban de lleno sus efectos nocivos.

Las inexequibilidades declaradas en el numeral anterior pretenden evitar que la prohibición absoluta contenida originalmente en la norma produzca sus efectos inconstitucionales. La Corte estima que habiéndose declarado

inexequibles las expresiones “ erradicación ” y “a partir de esa fecha las autoridades procederán a retirar los vehículos de tracción animal” ha quedado también protegido el derecho al trabajo de los individuos a los que va dirigida la disposición.

* Condicionamiento de la medida restrictiva y principio de la confianza legítima Pese a las declaraciones anteriores, esta Corte tiene todavía más reparos en contra del artículo demandado, tal como quedó redactado luego de habérsele retirado las expresiones que fueron consideradas inexequibles.

Al respecto la Sala considera que el retiro de las expresiones “erradicación” y “a partir de...”, va encaminado a la protección del derecho al libre desarrollo de la personalidad y del derecho al trabajo, pero considera que también otras de las expresiones del artículo 98 deben ser condicionadas, a efecto de garantizar la aplicación del principio de confianza legítima de los asociados frente a la restricción de impedir la circulación de vehículos de tracción animal por las vías que las autoridades competentes consideren conveniente.

En efecto, habiendo quedado establecido que la restricción del tránsito de vehículos de tracción animal puede implementarse en las vías que las autoridades competentes establezcan, también es necesario precisar que dicha restricción debe estar acorde con los principios que rigen la actividad de la administración pública, uno de los cuales es el principio de la confianza legítima.

El demandante dice que se rompe con el principio de confianza legítima cuando el legislador prohíbe la circulación de vehículos de tracción animal a personas a las que se les había permitido conducirlos.

Advierte que dicho principio, basado en la presunción de buena fe y en la seguridad jurídica, resulta violentado por la norma si se tiene en cuenta que el tiempo conferido para que los afectados por la medida encuentren una alternativa laboral viable, no es suficiente para que dichas personas, que no gozan de una formación académica adecuada, accedan al mercado laboral en condiciones dignas y justas.

Partiendo de la base de que, a partir de esta Sentencia, la prohibición de circulación de vehículos de tracción animal se limita a las vías establecidas por las autoridades competentes, el argumento del demandante sigue siendo admisible en cuanto a que el tiempo conferido por la disposición para que la restricción entre a operar no parece ser razonable.

El principio de confianza legítima ha sido utilizado en varias oportunidades por la Corte para resolver conflictos similares al aquí expuesto. El caso más relevante ha sido el de los vendedores ambulantes y las medidas que pretenden removerlos del espacio público. La Corte ha entendido este principio como una garantía a favor de los asociados que le impide al Estado adoptar decisiones abruptas y sorpresivas que afecten situaciones jurídicas particulares, sin implantar medidas de transición o choque que minimicen los efectos negativos de esos cambios de regulación.

La idea que subyace al concepto es que la actividad lícita de los particulares se extiende hasta donde las autoridades lo permiten, al punto que dicha tolerancia genera una expectativa de continuidad en quienes la desarrollan. Aunque el Estado no se encuentra impedido para prohibir el ejercicio de tal actividad o para cambiar su regulación, es claro que cualquier modificación significativa produce resultados concretos en la expectativa formada. Por virtud del concepto de confianza legítima, el Estado se encuentra en el deber de diseñar mecanismos adecuados para que tales expectativas no resulten severamente afectadas, rompiéndose con ello el equilibrio provocado por su tolerancia.

Sobre este particular la Corte sostuvo, citando a García de Enterría: "A ese problema ha dado una respuesta adecuada el principio de protección de la confianza legítima , que, formulado inicialmente por la jurisprudencia alemana, ha hecho suyo el Tribunal Europeo de Justicia a raíz de la Sentencia de 13 de julio de 1965. Dicho principio, del que ha hecho eco entre nosotros la doctrina (GARCIA MACHO) y, posteriormente, el propio Consejo de Estado (vid.

la Memoria del Alto Cuerpo consultivo del año 1988), no impide, desde luego, al legislador modificar las regulaciones generales con el fin de adaptarlas a las exigencias del interés público, pero sí le obliga a dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podía legítimamente confiarse, a los afectados por la modificación legal, a quienes ha de proporcionar en todo caso tiempo y medios para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación, lo que, dicho de otro modo, implica una condena de los cambios legislativos bruscos adoptados por sorpresa y sin las cautelas aludidas"

[16] . (Sentencia T-225 de 1992 M.P. Jaime Sanín Greiffenstein) En el caso particular, es cierto que los propietarios de estos coches venían ejerciendo su oficio de manera legítima –y está por demás decir que después de la vigencia de la norma podrán seguir haciéndolo en las zonas en que esa circulación se permita -, y también lo es que el Estado tenía la posibilidad de regular la conducción de los mismos por la vía pública.

De conformidad con el principio de confianza legítima, la prohibición no podría ser sorpresiva, pues ello rompería el equilibrio derivado de su tolerancia. Sin embargo, el Estado dispuso en las normas pertinentes no entrarían a regir inmediatamente, sino un año después de la entrada en vigencia del Código de Tránsito, a lo cual se añade que las autoridades competentes están obligadas a crear los mecanismos necesarios para ofrecer a los afectados, alternativas laborales suficientes y adecuados a su condición. A juicio de la Corte, estas dos medidas podrían considerarse fundamento suficiente para sostener que el Estado no ha vulnerado la confianza legítima que en él pusieron los conductores de esos vehículos.

No obstante, es un hecho cierto que la orden impartida por la ley para que las autoridades locales inicien las gestiones de capacitación y estudio de alternativas laborales para los conductores de vehículos de tracción animal no garantiza que dichos programas se hagan realidad. La protección que el Estado debe suministrar a la comunidad de personas que subsisten de este oficio no puede quedar supeditada a la confianza en que la administración municipal instaurará los programas de capacitación ordenados por la Ley, en asocio con el Sena, y otorgará una solución efectiva y real a los afectados por la medida en un año contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 769.

El anterior es un anhelo del legislador que por su carácter incierto no admite el preclusivo término de un año que prevé la norma. Nada garantiza entonces que las alcaldías municipales y distritales junto con el SENA tengan diseñados y en plena operación los programas de readaptación laboral de los conductores de carretas haladas por animales, en el término de un año contado a partir del 13 de diciembre de 2002, día en que empezó a regir la norma de conformidad con lo estipulado en el artículo 170 de la Ley 769.

Así entonces, esta Corporación considera que el establecimiento del término de un año para implantar la medida restrictiva no puede hacerse sin tener en cuenta la voluntad real de cada una de las administraciones locales para adelantar los programas de capacitación a que debe someterse a los poseedores de los vehículos de tracción animal. De lo contrario la Administración estaría atentando contra el principio de confianza legítima, ya que habría impuesto una restricción al ejercicio de una actividad lícita sin conferir a los afectados por la medida una posibilidad real y efectiva de buscar alternativas laborales acordes con el ordenamiento jurídico y el interés público.

Por tal razón, esta Corporación considera que la exequibilidad del artículo 98 de la Ley 769 debe condicionarse a que el año a partir del cual puede implantarse la restricción al tránsito de los vehículos de tracción animal debe comenzar a regir, no desde la vigencia de la ley, sino del momento en que la administración local –municipal o distrital- ponga en funcionamiento los programas de capacitación y las actividades alternativas y sustitutas para los conductores de dichos vehículos.

Esta conclusión también implica, como es lógico, la declaración de inexequibilidad de la expresión “contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley” , que también se encuentra consignada en el inciso primero de la norma.

5. Fallo inhibitorio Esta Corporación se abstendrá de emitir pronunciamiento respecto del parágrafo 1º del artículo demandado por cuanto el demandante no formuló cargo alguno contra la excepción contenida en la norma, que excluye de la prohibición circulatoria a los vehículos de tracción animal dedicados al turismo. Aunque bien podría sostenerse que la exclusión de estos vehículos conlleva la vulneración del derecho a la igualdad, no es menos cierto que una acusación de este tipo requeriría de una argumentación más profunda. La diferencia de trato no supone per se la discriminación, por lo que sería necesario ahondar en las razones del legislador si se pretende juzgar la exequibilidad de la norma. En esos términos, dado que ninguna razón se esbozó al respecto, la Corte encuentra justificado el fallo inhibitorio.

VII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, R E S U E L V E PRIMERO.- INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo respecto del parágrafo 1º del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, por las razones expuestas en el literal g) del numeral 3º de la parte considerativa de esta Sentencia.

SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLES las siguientes expresiones del artículo 98 de la Ley 769 de 2002: " Erradicación de los "; " contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley" , y " A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal." TERCERO .- Declarar EXEQUIBLE el resto del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma sólo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el parágrafo 2º del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Presidente JAIME ARAÚJO RENTERIA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ Secretaria General Aclaración de voto a la Sentencia C-355/03 DERECHOS FUNDAMENTALES- No es cierto que por su propia naturaleza nacen limitados (Aclaración de voto) DERECHOS FUNDAMENTALES- Nacen con los límites que la Constitución establece (Aclaración de voto) DERECHOS FUNDAMENTALES- Legislador no puede limitarlos (Aclaración de voto) DERECHOS FUNDAMENTALES- Límites particulares pueden ser aplicados cuando la Constitución expresamente lo señale (Aclaración de voto) Referencia:

expediente D-4314 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, Nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre. Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, aclaro mi voto en relación con el tema de los límites de los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional en numerosas sentencias ha sostenido la tesis de que los derechos fundamentales son por su propia naturaleza limitados; tesis que no he compartido y a la cual de manera verbal me he opuesto en la Sala y de la que es necesario tomar distancia por escrito para que quede claramente fijada mi posición.

No es cierto que los derechos fundamentales nacen "por su propia naturaleza limitados"; pues cuando la Constitución consagra un derecho fundamental se debe presumir la máxima amplitud del mismo (es lo que la doctrina constitucional italiana denomina presunción de la máxima expansión de la libertad).

En realidad los derechos fundamentales nacen sólo con los límites que la propia Constitución les establezca (bien que se trate de otros principios fundamentales u obligaciones constitucionales).

Esta distinción es importante, por las consecuencias que trae aparejadas; ya que si no existe otra norma constitucional que limite el derecho, el legislador no puede limitarlo y correlativamente el ciudadano debe gozar plenamente de ese derecho fundamental;

y cualquier límite que no tenga fundamento en la propia Constitución es inconstitucional. Esto es también válido en relación con ciertos límites particulares, que no pueden ser aplicados a los derechos sino cuando la Constitución expresamente lo señala y que a contrario sensu no pueden aplicarse si la Constitución expresamente no los establece; por ejemplo: los conceptos de seguridad pública, buenas costumbres, sanidad, orden público, etc., no pueden aplicarse para restringir o limitar derechos fundamentales por el legislador si la Constitución expresamente no los establece.

Fecha ut supra. JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado [1] El término inicial fue de un año, luego se cambio a cuatro y finalmente se volvió a un año, gracias a la decisión de la comisión accidental de conciliación que se reunió el 18 y 19 de junio de 2002.

informe publicado en la gaceta 263 del 8 de julio de 2002.página 9. [2] Cfr. T-067 de 1998, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz [3] ST-523/92 (Ciro Angarita Barón);

ST-065/93 (Ciro Angarita Barón); ST-118/93 (Carlos Gaviria Díaz); ST-309/93 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SC-344/93 (MP. Jorge Arango Mejía); ST-015/94 (MP.

Alejandro Martínez Caballero); ST-097/94 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-133/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); ST-386/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); ST-539/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); ST-569/94 (MP. Hernando Herrera Vergara); ST-037/95 (MP.

José Gregorio Hernández Galindo); ST-211/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-377/95 (MP. Fabio Morón Díaz); ST-443/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-476/95 (MP. Fabio Morón Díaz); ST-182/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-248/96 (MP.

Jorge Arango Mejía); ST-474/96 (MP. Fabio Morón Díaz); SC-663/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-697/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-013/97 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-309/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

[4] Ver, entre otras, las sentencias T-422/92, C-530/93, T-230/94, T-288/95, C-022/96 y C-280/96. [5] Sentencia T-940 de 1999. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa [6] Corte Constitucional. Sentencia T-203 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[7] Jane Jacobs. The Death and Life of Great American Cities. 1961. Citado, Robert C. Ellickson. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces : Of Panhandlers, Skid Rows, and Públic-Space Zoning. The Yale Law Journal.

Volume 105, Mazo de 1996. [8] Robert C. Ellickson. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces : Of Panhandlers, Skid Rows, and Públic-Space Zoning. The Yale Law Journal.

Volumen 105, Mazo de 1996. [9] Ver el caso Evans vs. Newton, 382 U.S. 296, 301-302. 1966. [10] Sentencia T-203 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[11] En otras oportunidades la Corte Constitucional ha debido enfrentar el estudio de disposiciones legales contentivas de ‘clasificaciones demasiado amplias’, gracias a lo cual ha podido definir dicho concepto. La Corte estima que en materia de restricción de derechos, una clasificación es inconstitucional por ser ‘demasiado amplia’ cuando incluye en el mismo grupo objeto de restricción a individuos que efectivamente implican un riesgo social y a individuos que no lo representan.

En este sentido, por ejemplo, la Corte dijo que excluir de la dirección científica de laboratorios clínicos e industriales a microbiólogos y a patólogos clínicos, con el fin de evitar que otros profesionales que tampoco ostentan el título de bacteriólogos ejercieran dichos cargos, era desconocer, mediante una restricción demasiado amplia, que aquellos profesionales estaban capacitados para realizar las labores de dirección a que se refería la Ley 36 de 1993. Otro ejemplo del mismo tipo de restricción fue estudiado por la Corte en la Sentencia C-505 de 2001, en donde la Corporación analizó la restricción contenida en la ley relativa a la posibilidad de hacer investigación científica en biología sin el título correspondiente.

[12] Sentencia T-002/92 M.P. Alejandro Martínez Caballero [13] Sentencia T-047/95, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [14] Sentencia C-107 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández [15] Sentencia T-497 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra [16] García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo II Ed. Civitas. Madrid 1991.

p.375-376

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.