

## **Sentencia C-481/03**

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-Configuración

**VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL**-Improcedencia de restricción por ley estatutaria

**LEY ESTATUTARIA**-Interpretación restrictiva es la excepción y no la regla general

**NORMA ACUSADA**-No exigía trámite de ley estatutaria pues no vulneró el derecho de locomoción

Referencia: expediente D-4331

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito y se dictan otras disposiciones.”

Actor : Wilson Leal Echeverry.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., once (11) de junio de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES.**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Wilson Leal Echeverri presentó demanda contra el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

## **II. NORMA DEMANDADA.**

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, texto tomado del Diario Oficial No. 44.893, de fecha 7 de agosto de 2002.

“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 el 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.**

El actor expone las razones jurídicas por las que considera que esta disposición viola artículos de la Constitución, así :

Primer cargo : violación de la libertad de locomoción, artículo 24 de la Constitución.

La disposición acusada implica una restricción definitiva a la libertad de locomoción de los propietarios, usufructuarios o usuarios de los servicios de transporte en vehículos de tracción animal, en el casco urbano de los municipios de categoría especial y de primera categoría. Esto viola el derecho a la libre locomoción, derecho del que son titulares todos los colombianos, y que consiste en la posibilidad de circular libremente por el territorio nacional. Aunque este derecho no es absoluto, por tratarse de un derecho fundamental debió tramitarse como ley estatutaria, tal como lo disponen los artículos 152 y 153 de la Constitución. Además, si bien el legislador puede limitar el ejercicio del derecho, lo que no puede hacer es “determinar una privación absoluta y definitiva del derecho a usar las vías por parte de los propietarios,

usufructuarios o usuarios a cualquier título de un vehículo de tracción animal.” (fl. 2). Sería viable la limitación, si ésta consistiera en determinar horarios de circulación, vías especiales de movilización, pero no prohibir el ejercicio del derecho.

Segundo cargo : violación del derecho a la igualdad, artículo 13 de la Constitución.

El examen de este cargo el actor lo hace a partir del test de igualdad, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Confronta la situación de hecho suscitada entre el propietario de un vehículo de tracción animal y el propietario de un vehículo automotor.

Afirma que estos dos conductores no se encuentran en distinta situación de hecho como usuarios de la estructura vial que amerite un trato diferente, pues ambos utilizan sus vehículos para transportar personas o cosas, actividad de la que derivan el propio sustento. Aunque cada clase de vehículo tiene ventajas y desventajas, a nadie se le ocurriría prohibir el tránsito automotor por las desventajas ambientales que presenta. Pone de presente el actor que aunque no supo de las razones expuestas por el Gobierno o en el Congreso sobre la finalidad que tuvieron para establecer este trato distinto, entiende que podría ser que la seguridad vial se ve afectada con esta clase de vehículos de tracción animal. Sin embargo, se pregunta, si la finalidad es razonable. Al respecto estima que la finalidad perseguida en una nación sumida en el subdesarrollo y la pobreza es irrazonable, inadmisibile y contraria a los principios y valores constitucionales, dado que el grupo social en el que se reflejan los efectos inmediatos de la norma es el más deprimido de la estructura colombiana, que merece especial detenimiento y atención.

En cuanto a la excepción consagrada en el párrafo 1º de la disposición, de permitir esta clase de vehículos para fines turísticos, considera que no puede afirmarse que exista coherencia interna en una disposición que sólo protege por vía de excepción los fines turísticos, y se pregunta “acaso, tal finalidad es prevalente en relación con los demás propósitos de dicho transporte como serían : la disposición de desechos, el transporte de mercancías, enceres (sic) y personas; seguramente NO.” (fl. 6)

Agrega que la prohibición de vehículos de tracción animal no es proporcionada con las circunstancias de hecho pues, si lo perseguido es la racionalidad de tránsito en las grandes urbes, medidas como horarios, zonas de circulación permitirían lograr el fin perseguido y no la proscripción de una actividad económica lícita como la que desempeñan los propietarios, usufructuarios o usuarios de estos vehículos. Ocurriría algo similar si se proscribiera la actividad industrial por la emisión de gases nocivos a la atmósfera y no su regulación, control y mitigación.

Este cargo lo concluye el demandante señalando que la disposición acusada no supera, en con éxito el test de igualdad, utilizando la metodología de la jurisprudencia de la Corte.

Tercer cargo : violación de regla constitucional contenida en el artículo 365 de la Constitución y el derecho de propiedad, artículo 58 de la Carta.

Señala el actor que el artículo 365 establece que la actividad del transporte, cualquiera que sea su modalidad, está declarada como servicio público o actividad estratégica. La actividad de transporte se desarrolla incluyendo el del transporte de vehículos de tracción animal. El legislador dispuso la clausura de una actividad económica lícita, la de tracción animal, por razones de interés social. Entonces no se cumplieron las exigencias constitucionales del mencionado artículo 365, que son : aprobación calificada en cada Cámara del Congreso e indemnización previa a los particulares afectados. Se desconoció que el transporte en la modalidad de tracción animal ha sido objeto de regulación permanente por las autoridades de tránsito nacional. Entonces al prohibir de manera absoluta la circulación de estos vehículos se está prohibiendo una actividad económica lícita sin que se hubieren cumplido los requisitos constitucionales.

Por este camino se está efectuando literalmente una expropiación sin indemnización a los propietarios de las carretas y de los caballos. Y considera como “macabra” compensación lo establecido en el parágrafo 2º de que las alcaldías municipales y distritales, en asocio con el SENA, promuevan actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de estos vehículos, dada la imposibilidad financiera de las entidades territoriales de acometer estas tareas y del decreciente presupuesto del SENA, que es conocido por la opinión pública.

Cuarto cargo : violación al derecho al trabajo y a la libre escogencia de profesión y oficio.

El demandante trae a colación algunas decisiones de la Corte Constitucional para concluir que el interés del legislador de proteger el tránsito vehicular de las grandes urbes no puede desconocer y ser insensible a las necesidades de quienes ejercen un oficio humilde pero que suple necesidades de supervivencia, pues, se quebrantan los pilares de la Constitución, en especial, en el artículo 2. Es decir, en defensa del interés colectivo no se puede suprimir el derecho al trabajo y a escoger profesión y oficio, sin que sea concreta, probada y razonable la necesidad de hacerlo.

#### **IV. INTERVENCIONES.**

En este proceso intervinieron la ciudadana Lida Yaneth Ramírez Solarte; la Presidenta de la Asociación Defensora de Animales, ciudadana Constanza Moreno Acero; y, el Ministerio de Transporte, a través del ciudadano Oscar

David Gómez Pineda, con el fin de solicitar a la Corte que declare la exequibilidad del precepto acusado. Se resumen así estas intervenciones :

a) Intervención de la ciudadana Lida Yaneth Ramírez, quien señala que hace parte de varias organizaciones no gubernamentales, que tienen como objeto la defensa de los animales.

Se refiere, en forma extensa, a las condiciones en que trabajan los caballos y el trato que reciben del carretillero; explica porqué en su concepto la conducción de carretillas entraña una actividad ilícita e inmoral por el maltrato que soportan los caballos; sobre las condiciones económicas y sociales de los carretilleros y zorreros, señala que no es tan cierto que se encuentren en tan deplorables condiciones, ya que existen hasta flotas de carretillas de caballos pertenecientes a un solo dueño, que no pagan impuestos, ni están obligados a tomar seguros que garanticen el pago de los daños que produzcan; considera que la conducción de carretillas atenta contra los derechos fundamentales a un medio ambiente sano y a la salud. Finalmente señala que el caballo es la primera y la última víctima de la interminable cadena de violencia. Acompañó algunas fotografías y artículos de periódicos para demostrar el maltrato que sufren los animales.

b) Intervención de la ciudadana Constanza Moreno Acero, Presidenta de la Asociación Defensora de Animales.

Señala que el derecho a circular por las vías públicas no puede concebirse en forma aislada sino acorde con las normas de tránsito. Lo que implica que el Estado puede reglamentar el tráfico en aras de racionalizarlo y proteger los derechos de los demás. De allí que se puedan requerir licencias de conducción, el uso de placas, el uso de cinturón de seguridad, prohibir conducir en estado de embriaguez o bajo los efectos de alucinógenos, o prohibir que transiten vehículos contaminantes. Por lo tanto, si el normal desenvolvimiento del tráfico vehicular se ve obstaculizado por la presencia de vehículos que por sus condiciones no son aptos para compartir la vía con los automotores puede haber restricción de la misma forma como a los peatones no les es permitido compartir la vía con los automotores.

Además, es sabido que la circulación de vehículos de tracción animal es un peligro para el tránsito normal de los vehículos dado el número de accidentes que se producen por la irresponsabilidad de quienes los manejan : menores de edad o personas en estado de embriaguez.

Pone de presente un problema de salud pública derivado del hecho de que los caballos de los zorreros cuando son desechados por razones de enfermedades, lesiones o vejez, son llevados a mataderos clandestinos, para comercializar su carne, en especial, en los sectores populares, haciéndola pasar como de calidad.

Se refiere, también, al maltrato que sufren estos animales. Son golpeados, sobrecargados, obligados a trabajar hasta 24 horas, cambiando de carretero. Estos hechos son denunciados continuamente por la ciudadanía ante las ONGs dedicadas a la protección de los animales.

En cuanto a la supuesta violación del derecho a la igualdad, la interviniente no encuentra relación con el test de igualdad. Señala que en el Estado social de derecho prima el interés general para establecer un orden justo y racional. Tampoco es verdad que se viole el derecho al trabajo ni a la libre elección de profesión u oficio. Además, la propia disposición contempla que es obligación de los alcaldes propiciar actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de estos vehículos. Si los alcaldes no cumplen, los afectados pueden interponer una acción de cumplimiento.

Finalmente se refiere a la afirmación de que se está ante un servicio público. La interviniente recuerda que ni es un servicio público ni una profesión u oficio regulado por el Estado. Si algunas disposiciones se han referido a ella, no significa que se les ha conferido la estabilidad que pretende el actor. Además, recuerda la sentencia T-547 de 1992, de la Corte Constitucional sobre los límites de la propiedad privada.

c) El Ministerio de Transporte, a través del ciudadano Oscar David Gómez Pineda, contestó la demanda así :

El artículo 24 de la Constitución establece el derecho a circular con las limitaciones que establezcan las autoridades. Señala el interviniente que las limitaciones están encaminadas a lograr “la garantía de la Seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público” (fl. 69)

Agrega que el Código de Tránsito terrestre se inspira en los siguientes principios rectores : seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

El artículo 98 acusado entrará a regir el 8 de noviembre de 2003, fecha en la que las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal, pero de acuerdo con la categorías de municipios de que trata la Ley 136 de 1994. Lo que quiere decir que la restricción es parcial, toda vez que se circunscribe al perímetro urbano. Estos vehículos pueden circular en las zonas rurales.

La restricción de los vehículos de tracción animal tiene una finalidad social claramente prevista para los municipios de primera categoría de desarrollo, que exige condiciones de movilidad y circulación tanto de las personas, mercancías y vehículos, por lo que las grandes ciudades han optado por impulsar el transporte masivo de pasajeros y han diseñado vías especiales.

Además, el Código ha previsto unos límites de velocidad para los vehículos automotores que circulan en las vías urbanas de 60 kilómetros por hora, velocidad que no alcanzan los de tracción animal. De allí que no puede afirmarse que se presente violación del artículo 13 de la Constitución.

Pone de presente que si bien el Estado está adoptando una medida que puede afectar a un grupo de personas, también está obligando a las autoridades municipales y al SENA para que promuevan actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal. De esta forma, tampoco se da la violación al derecho al trabajo alegada.

Destaca el interviniente que el concepto de interés general se relaciona con el de procurar la seguridad de todos los ciudadanos en las calles y avenidas, asuntos que se ven afectados con la circulación de los vehículos de tracción animal en centros urbanos de alto tráfico vehicular, por el riesgo que se genera en las vías, en razón de que por la propia naturaleza de esta clase de vehículos, no cuentan con las condiciones necesarias para preservar la integridad física de sus ocupantes ni de los demás usuarios de los corredores viales. Además, debe tenerse en cuenta que el Estado ha hecho grandes inversiones en las vías para conseguir un tráfico más fluido y rápido, lo que no se logra cuando se crean represamientos de tráfico por la circulación de vehículos de tracción animal. Agrega que el artículo 58 de la Constitución establece que el interés privado deberá ceder al interés público o social.

Con respecto de la presunta violación del artículo 365 de la Constitución, el interviniente señala que la Ley 336 de 1996 dispuso que el transporte gozará de especial protección estatal y estará sometido a las disposiciones reglamentarias. Manifestó que dado el carácter de servicio público esencial del transporte éste debe prestarse por empresas legalmente constituidas y habilitadas por las autoridades competentes. Explica lo siguiente :

“La citada Ley define como modos de transporte aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre; este último se encuentra subdividido en las siguientes modalidades :

- Servicio Público de Transporte Terrestre automotor de pasajeros por carretera – Decreto 171 de 2001.

- Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros – Decreto 170 de 2001.

- Servicio Público de Transporte Terrestre y Automotor de Carga – Decreto 173 de 2002 (sic)

- Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial – Decreto 174 de 2001.

- Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto – Decreto 175 de 2001.

Lo anterior para significar que la Ley y los Reglamentos sobre transporte público terrestre automotor en Colombia se encuentran debidamente reglado y solamente autoriza su prestación a empresas con vehículos de servicio público debidamente homologados ante el Ministerio de Transporte (artículo 23 de la Ley 336 de 1996)

De tal manera, que los vehículos de tracción animal nunca han estado autorizados para prestar un servicio público de transporte por cuanto estos no cumplen con las especificaciones de seguridad y de homologación exigidos por la Ley. Por lo tanto no se está violando el artículo 365 de la Constitución Política como lo argumenta el demandante.” (fls. 76 y 77)

Pone de presente que en materia de transporte no se concibe que existan derechos adquiridos, por las razones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia C-043 de 1998. El legislador sólo otorgó un plazo para que los afectados con la restricción se acojan a los programas de las alcaldías y el SENA y se garantice el derecho al trabajo, lo que no quiere decir que existan un derecho reconocido en materia de transporte de vehículos de tracción animal.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.**

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3133, de fecha 29 de enero de 2003, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, bajo la condición “de 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.”

El señor Procurador consideró que no se observa que la disposición vulnere el derecho al libre desarrollo de la personalidad por cuanto el Estado, con el fin de proteger el interés general, puede regular todas las materias que estén perturbando el buen desarrollo de las actividades vitales para la población. No puede desbordarse el ámbito de este derecho invocándolo ante cualquier limitación de las decisiones personales.

Tampoco considera el Ministerio Público que se vulnere el derecho a escoger profesión u oficio de quienes conduzcan vehículos de tracción animal, por cuanto el tipo de medio que se utilice para realizar un trabajo no constituye en sí mismo una profesión u oficio. Estos vehículos son un medio para la

realización de trabajos tales como acarreos o reciclaje, pero no son un oficio, ya que pueden ser realizados por otros medios, posiblemente más idóneos.

Tampoco estima el Ministerio Público de recibo interpretar la norma acusada como una vulneración del derecho a la estabilidad en el empleo por parte del Estado, ya que el artículo 53 de la Constitución se refiere a los principios mínimos que se deben observar en las relaciones laborales y la estabilidad del empleo de los trabajadores frente al empleador, sea particular o el Estado, y no frente a una limitante que regula aspectos del interés público. En el presente caso se está ante la eliminación de una actividad.

No hay violación del derecho de locomoción, porque no se está prohibiendo a los ciudadanos movilizarse, sino restringiendo la circulación de un determinado tipo de vehículos en algunos municipios. Lo propio ocurre cuando se restringe la circulación de cierta clase de vehículos pesados en algunas vías o en ciertos horarios o de determinado número de placas en los horarios señalados por las autoridades, pues, con estas restricciones se busca proteger el interés general y mejorar el tráfico.

En cuanto a los cargos relacionados con el desconocimiento del derecho al trabajo, los derechos adquiridos y la confianza legítima de los ciudadanos en las autoridades, considera que se debe analizar si la previsión del legislador es suficiente para garantizar los derechos de los propietarios de los vehículos de tracción animal y de las demás personas que derivan su sustento de la explotación de estos vehículos.

Señala que el Estado no puede ser el primero en afectar el derecho al trabajo. Si por razones de política pública se generan perjuicios a los trabajadores, el Estado debe tomar las medidas necesarias para garantizar la efectiva protección.

En el caso bajo estudio, el Ministerio Público consideró que el legislador tiene la potestad de reorganizar el orden público en sus diferentes manifestaciones, de tranquilidad, salubridad y seguridad relacionados con el funcionamiento del tránsito en las ciudades de mayor densidad de población y de mayor tránsito vehicular. Sin embargo, anota que “no se tuvo el suficiente cuidado para proteger los derechos de los ciudadanos que derivan su sustento de estos vehículos, personas que en general pertenecen a los sectores más desprotegidos de la sociedad.”

Considera que quienes son propietarios de estos vehículos, los adquirieron atendiendo exigencias y condiciones del ordenamiento jurídico, por lo que en principio, tienen derecho al uso y goce de sus bienes. No obstante que la medida beneficia al conglomerado, se observa un daño especial a los mencionados propietarios. El ordenamiento urbano que se busca genera cargas desiguales a unos sujetos, puesto que mientras el conglomerado y los propietarios y usuarios de vehículos automotores se benefician, un grupo de

ciudadanos de escasos recursos se ven despojados del derecho al uso y goce de sus vehículos de tracción animal.

Por esto, si bien la disposición acusada es proporcional, adecuada y necesaria para la satisfacción del interés general, se advierte que en ella no está prevista ninguna compensación para los afectados, a excepción de lo señalado en el párrafo segundo. Esto expone al Estado a futuras indemnizaciones por desconocer los daños antijurídicos ocasionados con una medida que rompe el equilibrio entre las cargas públicas.

Pone, además, de presente que según la jurisprudencia constitucional, el derecho a la propiedad puede adquirir el carácter de fundamental, cuando se dan las condiciones señaladas en la sentencia T-506 de 1992.

Por lo anterior, el Ministerio Público solicita declarar la exequibilidad condicionada de la disposición acusada.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.**

### **1. Competencia.**

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues, el artículo acusado es de carácter legal.

### **2. Ausencia de cosa juzgada constitucional del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, sólo en lo que concierne al cargo de si la restricción del tránsito vehicular de tracción animal debió tramitarse como ley estatutaria.**

El actor considera que el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 viola los artículos constitucionales relativos a la igualdad, al trabajo, a la libre escogencia de profesión y oficio. Así mismo, que por tratarse de la restricción del derecho fundamental de locomoción, debió tramitarse como ley estatutaria, tal como lo establece el artículo 152 de la Constitución; y que, por corresponder a la clausura de un servicio público, debió procederse como lo ordena el artículo 365 de la Carta, cuando el Estado decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, pues se está afectando el derecho a la propiedad.

En relación con estos cargos, hay que señalar que la Corte examinó las acusaciones relativas a la violación de los derechos de libre escogencia de profesión u oficio, libre desarrollo de la personalidad, locomoción, igualdad, trabajo y propiedad, en las sentencias C-355 de 2003 y C-475 de 2003, por lo que, en relación con estos cargos, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y habrá, entonces, que estarse a lo que en tales sentencias se resolvió.

Lo propio ocurre con la acusación del actor en esta demanda, en el sentido de que se viola el derecho a la propiedad, y de contera, el artículo 365 de la Carta, dado que el examen que ameritaría este cargo, quedó resuelto en la sentencia C-355 de 2003, especialmente, en cuanto declaró inexequibles unas expresiones del artículo 98 en mención y, a su vez, condicionó la exequibilidad del resto de la disposición. No hay, pues, lugar a nuevo pronunciamiento.

Para mejor comprensión del asunto, se transcribe la parte resolutive de la sentencia C-355 de 2003 :

**“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.” (sentencia C-355 de 2003)

De esta transcripción, salta a la vista, que existe un pronunciamiento de fondo del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, salvo respecto del parágrafo 1º de la misma norma. Parágrafo 1º que, a su vez, fue declarado exequible en la sentencia C-475 de 2003 por el cargo analizado en esa sentencia.

Por el contrario, en relación con el cargo de la presunta violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución, porque, en opinión del actor, debió tramitarse como ley estatutaria, dado que contiene una restricción del derecho fundamental de locomoción, no ha habido pronunciamiento de la Corte, y, por consiguiente, habrá de examinarse este cargo.

### **3. ¿La restricción del tránsito vehicular de tracción animal debió tramitarse como ley estatutaria?**

La respuesta es no, por las siguientes razones : de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de la Corte, las leyes estatutarias son la excepción

y no la regla general, y esta interpretación restrictiva se encuentra precisamente en lo establecido en la propia Carta, al señalar expresamente las materias que deben surtir este trámite. Para el caso de los derechos fundamentales, que es en la situación que con más frecuencia se presenta la discusión sobre si debió tramitarse como ley estatutaria cualquier restricción a los mismos, la Corte ha mencionado como criterio básico a tener en cuenta, si la disposición que se analiza toca o no el núcleo esencial del derecho fundamental y si se está ante la regulación legal del derecho fundamental.

Conviene recordar lo dicho en la sentencia C-251 de 1998 :

“Debe decirse inicialmente que la Constitución, en materia de jerarquía y características especiales de ciertas leyes, no concibe el nivel estatutario como regla general sino como excepción. Es claro que ésta - de interpretación restrictiva- proviene de la expresa enunciación, en la propia Carta, de las materias cuya regulación tiene que plasmarse en leyes así denominadas por el Constituyente.

La Corte considera que, en consecuencia, para definir si un cierto contenido normativo debe ser vaciado en ley estatutaria, es necesario establecer si mediante él se regula total o parcialmente una de las materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución. No es suficiente, para hacer exigible esta modalidad de legislación, que el precepto en cuestión haga referencia a uno de tales asuntos ni que guarde con esos temas relación indirecta. Se necesita que mediante él se establezcan las reglas aplicables, creando, así sea en parte, la estructura normativa básica sobre derechos y deberes fundamentales de las personas, los recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.

En materia de derechos fundamentales, la Corte reitera que no todo posible vínculo entre la norma de una ley y uno cualquiera de los derechos fundamentales de orden constitucional repercute en la indispensable calificación de aquella como estatutaria.

(...)

La reserva de ley estatutaria para leyes que regulan derechos fundamentales se justifica en el propósito constitucional de su protección y defensa; busca garantizarlos en mayor medida; no se trata de elevar a rango estatutario toda referencia a tales derechos, y menos de afectar, para hacer rígida o inmodificable, la normatividad referente a otras materias que, por motivos no relacionados con su núcleo esencial, aluda a ellos.

(...)

Pero la Corte ha señalado con claridad que "las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección" y que, por tanto, "no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico" (Cfr. Sentencia C-226 del 5 de mayo de 1994. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero). (sentencia C-251 de 1998)

Estos criterios fueron reiterados en la sentencia C-620 de 2001, así :

“El núcleo esencial de un derecho fundamental ha sido entendido como "la naturaleza jurídica de cada derecho, esto es, el modo de concebirlo o configurarlo (...) Desde esta óptica, constituyen el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito, sin las cuales el derecho se desnaturalizaría"<sup>1</sup>. Igualmente, se ha dicho que el núcleo esencial se refiere a "los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula del derecho. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho, para hacer referencia a aquella parte del contenido del mismo que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De ese modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección"<sup>2</sup>.

No obstante lo anterior, la Corte también ha aceptado la tesis de *“que cuando el legislador asume de manera integral, estructural o completa la regulación de un tema de aquellos que menciona el artículo 152 superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiere a este especial proceso de expedición legal. Es decir, conforme con el aforismo latino que indica que quien puede lo más puede lo menos, una ley estatutaria que de manera integral pretende regular un asunto de los que enumera la precitada norma constitucional, puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero en cambio, a la*

<sup>1</sup> Sent. C-179/94 M.P. Carlos Gaviria Díaz

<sup>2</sup> *ibid.*

*inversa, una ley ordinaria no puede contener normas particulares reservadas por la Constitución a las leyes estatutarias.”<sup>3</sup>*

En síntesis: la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que las disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en lo que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma “íntegra, estructural o completa” el derecho correspondiente.” (sentencia C-620 de 2001, M.P., doctor Jaime Araújo Rentería)

De acuerdo con los criterios jurisprudenciales expuestos, resulta claro que en el presente caso, el contenido del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, no exigía el trámite de ley estatutaria, pues, no se tocó el núcleo esencial del derecho de locomoción establecido en el artículo 24 de la Constitución, ni se reguló total o parcialmente el ejercicio de este derecho. Lo que ocurrió, según se examinó en las sentencias C-355 y C-475 de 2003, consistió en que el legislador restringió la circulación de una clase de vehículos, los de tracción animal, en ciertos municipios o por ciertas vías urbanas. Es decir que, en el artículo acusado, el derecho fundamental de las personas de circular libremente por el territorio nacional está incólume y por ello, no se requería que la restricción de este derecho fundamental fuera tramitado como una ley estatutaria.

En consecuencia, se declarará exequible la disposición acusada, por no existir violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución.

## **VII. DECISION.**

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

### **RESUELVE :**

**Primero :** Declarar **exequible** el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, en cuanto al cargo de presunta violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución.

**Segundo :** Estarse a lo resuelto en la sentencia C-355 de 2003, por medio de la cual se declaró la **inexequibilidad** de 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*

<sup>3</sup> Sents. C-251/98 y C-1338/00 MMPP. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Cristina Pardo Schelsinger

*autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.”*

**Tercero :** Estarse a lo resuelto en la sentencia C-355 de 2003, por medio de la cual se declaró la **exequibilidad** del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, salvo el párrafo 1º, 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 párrafo 2º del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio.”*

**Cuarto :** Estarse a lo resuelto en la sentencia C-475 de 2003, respecto del párrafo 1º del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, que lo declaró **exequible** por el cargo analizado en esa sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

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-481/03**

Referencia: expediente D-4331

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito y se dictan otras disposiciones” .

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA

Como quiera que en relación con el numeral cuarto de la parte resolutive, que declara estarse a lo resuelto en la sentencia C-475 de 2003, he hecho una aclaración de voto respecto del tema de la igualdad los argumentos allí expuestos también son aplicables en esta oportunidad y a ellos me remito.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA  
Magistrado