

Sentencia C-104/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de cargo de inconstitucionalidad por valoraciones subjetivas sin razones

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance de la interpretación

El principio de unidad de materia, no debe interpretarse de manera estricta ni absoluta, por cuanto una aplicación rígida del mismo conllevaría a la inoperancia de la función del legislador y a la inobservancia del principio democrático.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Diversidad de contenidos temáticos de proyecto de ley/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad objetiva y razonable

En el mismo sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable. Aunado a lo anterior, la Corte ha sostenido que dicha conexidad no tiene que ser directa y estrecha.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Inclusión de otros tópicos que guarden relación de conexidad material/CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Inclusión de aspectos concernientes a la educación y el medio ambiente

El tema central de la Ley 769 de 2002 es la regulación de una faceta del ejercicio del derecho a la libertad de circulación, cual es la referida al tránsito terrestre, lo cual no obsta para que el legislador, actuando válidamente dentro de su margen de maniobra, hubiese incluido en esta normatividad otros tópicos que guardan una estrecha relación de conexidad material con el mencionado derecho fundamental, como son aquellos concernientes a la educación o al medio ambiente sano.

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Relación material con el tema de la educación

Un examen sistemático de las normas demandadas evidencia que existen realmente dos grandes temas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre que guardan una íntima relación material con aquel de la educación: por una parte, los artículos referidos a los conocimientos,

habilidades y destrezas que deben adquirir, en unos centros de enseñanza automovilística debidamente autorizados y vigilados por las autoridades competentes, las personas que deseen obtener una licencia de conducción; por otra, las disposiciones normativas relacionadas con la obligación que tienen los centros de educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional de impartir unos cursos de tránsito y seguridad vial, previamente diseñados por el Gobierno Nacional.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE TRANSITO TERRESTRE-Conexidad con tema educativo

Referencia: expediente D-4693

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 24 y 56 de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”

Actor: Javier Isaza Santos

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., diez (10) de febrero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I- ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Javier Isaza Santos solicitó a la Corte declarar inexecutable parcialmente los artículos 2º de la Ley 403 de 1997 y 216 del Decreto 262 de 2000.

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del diecisiete (17) de julio de 2003, inadmitió la

demanda de la referencia por no cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Por ello concedió tres días al accionante a fin de que subsanara las inconsistencias de su demanda.

El 21 de julio del mismo año, el actor presentó la corrección de su demanda. Teniendo en cuenta que la misma cumplía con los requisitos del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, mediante auto del 8 de agosto del corriente año, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora decidió admitir la demanda. En dicha providencia ordenó la fijación en lista de las normas acusadas y el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto.

Al tiempo resolvió comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia y al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública. De igual forma, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, envió comunicación al Ministerio de Educación, Ministerio de Protección Social, a las Secretarías de Tránsito y Transporte y a la de Educación de la Alcaldía Mayor de Bogotá y a los departamentos de derecho público de las Universidades Nacional, Andes, Javeriana, Rosario y Externado de Colombia, a fin de que emitieran su concepto en relación con la demanda de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcribe el texto completo de cada uno de los artículos demandados de la Ley 769 de 2002, según publicación en el Diario Oficial 44.893 del seis de agosto de 2002.

Artículo 12. Naturaleza. Todo Centro de Enseñanza Automovilística, es un establecimiento docente de naturaleza pública, privada o mixta, que tenga como actividad permanente la instrucción de personas que aspiren a obtener el certificado de capacitación en conducción, o instructores en conducción.

Artículo 13. Formación instructores en conducción. Para la formación de instructores en

conducción, se requerirá autorización especial y se deberán cumplir los requisitos complementarios exigidos a los Centros de Enseñanza Automovilística que para tal efecto reglamente el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Transporte.

Artículo 14. Capacitación. La capacitación requerida para que las personas puedan conducir vehículos automotores y motocicletas por las vías públicas deberá ser impartida por los Centros de Enseñanza Automovilística legalmente autorizados.

Las Escuelas o Academias de Automovilismo que actualmente cuentan con autorización vigente expedida por el Ministerio de Transporte quedarán automáticamente homologadas para continuar capacitando conductores e instructores de conformidad con las categorías autorizadas y tendrán un plazo de doce meses para ajustarse a la nueva reglamentación.

Parágrafo 1°. La vigilancia y supervisión de los Centros de Enseñanza Automovilística, corresponderá a la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Parágrafo 2°. Las multas que se impongan a los centros de enseñanza automovilística serán de propiedad de los municipios donde se encuentre la sede de la escuela.

Artículo 15. Constitución y funcionamiento. El Ministerio de Transporte reglamentará la constitución y funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios, en lo pertinente a educación no formal.

Artículo 16. Capacitación vehículos de servicio público. Los Centros de Enseñanza Automovilística ofrecerán dentro de sus programas una especial capacitación para conducir vehículo de servicio público.

El Ministerio de Transporte reglamentará lo relativo a la clasificación de los Centros de Enseñanza, de acuerdo con las categorías existentes.

Artículo 17. Otorgamiento. La Licencia de conducción será otorgada por primera vez a quien cumpla con todos los requisitos descritos en el artículo 19 de este código, por la entidad pública o privada autorizada para el efecto por el organismo de tránsito en su respectiva jurisdicción.

El formato de la licencia de conducción será único nacional, para lo cual el Ministerio de Transporte establecerá la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes.

Dentro de las características técnicas que deben contener las licencias de conducción se incluirán, entre otros, un código de barra bidimensional electrónico, magnético u óptico con datos del registro y un holograma de seguridad. Las licencias de conducción que no cuenten con estos elementos de seguridad deberán ser renovadas de acuerdo con la programación que expida el Ministerio de Transporte al respecto.

Las nuevas licencias de conducción deberán permitir al organismo de tránsito confrontar la identidad del respectivo titular de conformidad con las normas de la ley vigentes sobre la materia.

En caso que el aspirante presente certificado expedido por un Centro de Enseñanza Automovilística, la licencia de conducción solamente podrá expedirse en el lugar donde tenga sede dicho centro “o en su área metropolitana”.

Artículo 18. Facultad del titular. La licencia de conducción habilitará a su titular para manejar vehículos automotores de acuerdo con las categorías que para cada modalidad establezca el reglamento.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte, reglamentará el Examen Nacional de Aptitud y Conocimientos Específicos de Conducción, que será obligatorio presentar y aprobar por todo aspirante para la expedición de la Licencia de Conducción por primera vez o por refrendación. La vigencia de este examen será de cinco (5) años, pasados los cuales se deberá presentar un nuevo examen.

Artículo 19. Requisitos. Podrá obtener por primera vez una licencia de conducción para vehículos, quien acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:

Para vehículos de servicio diferente del servicio público:

1. Saber leer y escribir.
2. Tener 16 años cumplidos.

3. Aprobar un examen teórico-práctico de conducción para vehículos particulares que realizarán los organismos de tránsito de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, o presentar un certificado de aptitud en conducción otorgado por un centro de enseñanza automovilística debidamente aprobado por el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Transporte.

4. Certificado de aptitud física, y mental para conducir expedido por un médico debidamente registrado ante el Ministerio de Salud antes de que entre en funcionamiento el RUNT o ante el RUNT una vez que éste empiece a operar.

Para vehículos de servicio público:

Los mismos requisitos enumerados anteriormente, a excepción de la edad mínima que será de 18 años cumplidos y de los exámenes teórico-prácticos, de aptitud física y mental o los certificados de aptitud de conducción expedidos que estarán referidos a la conducción de vehículo de servicio público.

Parágrafo. Para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización y/o refrendación de la misma, se debe demostrar ante las autoridades de tránsito la aptitud física, mental y de coordinación motriz, valiéndose para su valoración de los medios tecnológicos sistematizados y digitalizados requeridos, que permitan medir y evaluar dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de Transporte según los parámetros y límites internacionales entre otros: las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recuperación al encandilamiento, la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la phoria horizontal y vertical.

Artículo 24. Recategorización. El titular de una licencia de conducción podrá solicitar ante un organismo de tránsito o la entidad pública o privada por él autorizada, la recategorización de su licencia, para lo cual debe presentar y aprobar un nuevo examen teórico-práctico para la categoría solicitada y presentar un certificado de aptitud en conducción otorgado por el centro respectivo, y su trámite no podrá durar más de 72 horas una vez aceptada la documentación.

Artículo 56. Obligatoriedad de enseñanza. Se establecerá como obligación en la educación

Preescolar, Básica Primaria, Básica Secundaria y Medía Vocacional, impartir los cursos de tránsito y seguridad vial previamente diseñados por el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Los Ministerios de Transporte y Educación Nacional, tendrán un plazo de doce (12) meses contados a partir de la fecha de sanción de la presente ley para expedir la reglamentación atinente al cumplimiento de lo dispuesto en este artículo y para presentar las cartillas y documentos básicos de estudio de tránsito y seguridad vial y para la adopción de modernas herramientas tecnológicas didácticas dinámicas para dramatizar el contenido de las cartillas y los documentos básicos de estudio para la educación en tránsito y seguridad vial en cada uno de los niveles de educación aquí descritos.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

El ciudadano Isaza Santos demanda los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 24 y 56 de la Ley 769 de 2002, “Por medio de la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre”, por considerar que, al regular aspectos relacionados con la educación en las vías públicas, los centros de enseñanza automovilística, su naturaleza, su constitución y funcionamiento, clasificación, la inspección y vigilancia de los centros de enseñanza, limitación a los certificados que expiden y programas de enseñanza obligatoria en todos los establecimientos educativos en los niveles preescolar, educación básica y media vocacional, vulneran los artículos 24, 67, 68, 41, 158 y 169 de la Constitución.

En primer término manifiesta que la Ley 769 de 2002, por ser una normatividad de tránsito debe regular exclusivamente el derecho a la libre circulación consagrado en el artículo 24 Superior. Considera que al tratar el tema de la capacitación de los conductores como un requisito para la expedición de la licencia de conducción, está desarrollando el derecho fundamental a la educación, el cual le es ajeno y no puede ser regulado por la misma.

Indica que el artículo 67 constitucional refleja la importancia del derecho a la educación y la necesidad de que sea reglamentado por una ley independiente. En su parecer, al ser tratado en una ley que reglamenta el tránsito terrestre, “queda expuesto a distorsiones que lo disminuyen”.

Señala además que la Ley 769 de 2002 utiliza inadecuadamente la terminología de la educación para el trabajo, pues emplea los conceptos de instrucción, capacitación y

formación indistintamente. Así, anota que en los artículos 12 y 14 demandados se utiliza el término “centros de enseñanza”, en lugar de establecimientos educativos, como lo consagra la Constitución. El artículo 13 acusado se refiere a la “formación de instructores”, con la cual tampoco está de acuerdo.

Al respecto, manifiesta que la educación para el trabajo no puede concebirse como “una simple instrucción para el desempeño operativo de un maquinaria automotriz, pues tiene que ver con el espacio público, con el medio ambiente, con la integridad física de las personas que comparten con ellas el espacio público o que las utilizan como medio de transporte”.

Argumenta a su vez que es violatorio de la Constitución el hecho de que la autorización para que un establecimiento educativo preste el servicio público educativo emane del Ministerio de Transporte, pues el Artículo 68 de la Constitución que faculta a los particulares para fundar establecimientos educativos precisa que la ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. A su juicio, dicha ley es aquélla que regula el derecho a la educación, consagrado en el artículo 67 Superior.

Así mismo, respecto al artículo 16 demandado, aduce que, si bien la Ley de Tránsito puede establecer categorías de licencias de conducción de acuerdo con el tipo de vehículo, no le compete clasificar las instituciones que impartan la capacitación laboral, lo cual, en su sentir, “nada tiene que ver con el tránsito”.

Así, anota que lo mismo ocurre respecto al artículo 17 cuestionado, pues al señalar que cuando el aspirante presente certificado de capacitación, la licencia de conducción solamente podrá expedirse en el lugar donde el centro de enseñanza que la expida tenga su sede o en su área metropolitana, está regulando un tema que no le corresponde. Además explica que la licencia que se expide con dicha certificación es un documento público que tiene validez en todo el territorio nacional.

De igual forma, considera violatorio a la Constitución, el hecho de que en el artículo 18 demandado se disponga que el Ministerio de Transporte reglamente el examen nacional de aptitud y conocimientos específicos de conducción, el cual debe presentarse obligatoriamente y aprobarse por todo aspirante, pues, a su juicio, las certificaciones de

capacitación laboral expedidas por los establecimientos que imparten educación para el trabajo. Indica que lo mismo ocurre en relación con los artículos 19 y 24 acusados, que hacen referencia a los requisitos para la obtención de la licencia de conducción o para la recategorización de la misma.

Finalmente, aduce que el artículo 56 de la Ley 769 de 2002, al imponer la obligación a todas las instituciones educativas de impartir cursos de tránsito y seguridad vial en los niveles preescolar, educación básica y media vocacional, también desconocen los artículos 158 y 169 de la Constitución, pues “no sólo reglamenta el derecho a la educación sino que interviene los programas educativos al imponer la obligatoriedad de otro programa durante (11) años que suman los tres niveles: uno preescolar, nueve de educación básica y dos de educación vocacional.” Precisa que el curso de tránsito hace parte del programa de capacitación laboral que se imparte como educación para el trabajo a la población adulta y excepcionalmente a los menores de edad, de los 16 a los 18 años. Así, afirma que no tiene que hacer parte de un programa académico en los niveles señalados en el Código de Tránsito y menos establecido en forma obligatoria.

IV. INTERVENCIONES.

4.1. Ministerio de Transporte

El ciudadano Leonardo Álvarez Casallas, actuando en representación del Ministerio de Transporte interviene en el presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

En primer término, considera necesario tener en cuenta el análisis que sobre la Ley 769 de 2002, realizó la Corte en la sentencia C- 355 de 2003, en relación con el objeto de regulación de esta ley de tránsito.

Considera que en virtud de las normas que regulan la educación, como son la Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la ley general de educación” y la Ley 114 de 1996, “por medio de la cual se reglamenta la creación, organización y funcionamiento de programas e instituciones de educación no formal”, entre otras, se hace necesario establecer un

procedimiento de coordinación entre los Ministerios de Educación y de Transporte, que permita reglamentar lo relacionado con la formación de los conductores, instructores y agentes de tránsito, atendiendo las necesidades del país, creando con ello una cultura de educación en seguridad vial.

Aduce que el principio de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 de la Constitución, no se desconoce por el contenido de los artículos acusados, al tratar temas relacionados con los centros de enseñanza automovilística, licencia de conducción, recategorización y obligatoriedad de enseñanza, por cuanto a su parecer, los mismos “están íntimamente ligados a la actividad de tránsito por los principios de oportunidad, seguridad, calidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización que inspiran al nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre (artículo 1º inciso 5)”.

Así las cosas, manifiesta que las disposiciones de las normas de tránsito se relacionan estrechamente con el tema de la capacitación y adiestramiento de unas personas para realizar una actividad de conducción, máxime al existir estadísticas en el Fondo Nacional de Prevención Vial, el Instituto de Medicina Legal, el Ministerio de Transporte y el DANE, que demuestran un elevado índice de mortalidad a causa del desconocimiento de las normas de tránsito.

En síntesis, dichas normas al no desconocer el principio de unidad de materia deben ser declaradas exequibles por la Corte.

4.2. Ministerio del Interior y de Justicia

Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando como apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, en calidad de Directora del Ordenamiento Jurídico, se hace parte en el trámite de este proceso con el fin de solicitar se declaren exequibles las disposiciones acusadas.

Con el fin de desvirtuar el cargo planteado por el demandante en relación con la posible vulneración del principio de la unidad de materia, la interviniente cita la sentencia C-355 de 2003, mediante la cual se estableció que el nuevo código busca regular la circulación de los

peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y ciertas vías privadas. Así mismo, hace alusión a la sentencia C- 328 de 1995, mediante la cual la Corte, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 105 de 1993, por la cual se dictan disposiciones básicas de transporte, señaló que el hecho de que allí estuvieran regulados aspectos relacionados con la obtención de licencias y permisos para construir, desconociera el principio de la unidad de materia. De igual forma, cita la sentencia C-992 de 2001 proferida por esta Corporación, en la cual se indicó que la unidad de materia no significa que una ley deba referirse a un único tema.

Con base en los anteriores planteamientos, afirma que los artículos 12 al 19, 24 y 56 de la Ley 769 de 2002 rompan con la unidad de materia, al tratar los temas de los centros de enseñanza automovilística, licencia de conducción, recategorización y obligatoriedad de enseñanza, necesarios para regular la circulación en las vías.

De otra parte a su parecer el accionante confunde la educación formal con la no formal, pues la primera hace referencia a la educación secuencial de ciclos lectivos con sujeción a pautas curriculares progresivas y conducente a grados de títulos y que se organiza por niveles, mientras que la segunda tiene a complementar, actualizar, suplir conocimientos y formas, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles.

Aduce que el objeto de la reglamentación para la aprobación, constitución y funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística que tienen como misión la formación de conductores, instructores de conducción y agentes de tránsito, de conformidad con la Ley 115 de 1994, por tratarse de educación no formal, requieren el cumplimiento de un pensum para acreditar la idoneidad en las tareas a desempeñar.

4.3. Ministerio del Medio Ambiente

La ciudadana Catalina Llinás Ángel, obrando en representación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, interviene en el trámite del presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Después de hacer referencia al alcance y a los efectos determinados jurisprudencialmente de

los artículos 158 y 169 que consagran el principio de unidad de materia, señala que para que se presente su vulneración, “es indispensable que se encuentre configurada sin lugar a dudas la total divergencia entre las materias tratadas en el texto de la ley, de tal manera que la norma estimada ajena o extraña no puede entenderse incorporada al contenido básico de la normatividad a la cual se integra, bien por el carácter taxativo del título de la ley -que no admita su inclusión-, ya sea por la absoluta falta de conexidad con el objeto dominante en el contexto”.

Con base en lo anterior, afirma que no existe desconocimiento alguno del principio de unidad de materia, pues a su juicio, la regulación de tránsito se relaciona con la licencias que se expiden para tal fin, sustentadas en la educación que se debe adelantar para su expedición, además de que se requieren para conducir.

En síntesis, aduce que lo relacionado con la expedición de las licencias de conducción y las academias o centro de enseñanza son temas que corresponden a la normatividad de tránsito.

Conforme a lo anterior, y establecida la unidad de materia, no se puede presentar la violación de los derechos fundamentales a la vida, igualdad, circulación, enseñanza.

4.4. Universidad del Rosario

El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, solicita a la Corte que los artículos demandados sean declarados exequibles, pues a su parecer, no existe vulneración alguna al principio de unidad de materia.

En primer término, después de hacer alusión a la jurisprudencia constitucional referente a los requisitos para que prospere un cargo por violación al principio de unidad de materia, manifiesta que en el presente caso la demanda sí cumple con dichos requisitos, pues no se limita a hacer afirmaciones generales, sino que formula un cargo específico, al expresar que los artículos demandados de la Ley 769 de 2002, violan el principio de unidad de materia, al regular el tema de la educación y la circulación.

No obstante lo anterior, considera que dicho cargo no está llamado a prosperar, pues a su parecer los temas regulados en las normas demandadas no son asuntos accesorios, por el contrario, el tema de los centros de enseñanza automovilística y la licencia de conducción, son pilares del régimen nacional de tránsito

En su sentir, el mismo nombre de la ley advierte la conexión formal entre este y los temas contemplados en las disposiciones acusadas. Además entre los principios rectores de la ley de tránsito se encuentra la educación.

De otra parte, anota que las normas cuestionadas, con base en un criterio teleológico, guardan estrecha relación con la Ley 769 de 2002, en la medida en que su propósito es garantizar la capacitación adecuada de los conductores y de esta forma propender por la seguridad de toda la sociedad.

Por último haciendo énfasis en la facultad que tiene el legislador de decidir el contenido específico de las normas, como aquélla de organizarlas y relacionarlas, señala que el hecho de que temas como la circulación y la educación hayan sido tradicionalmente regulados en leyes específicas, no impide al legislador crear normas como el Código de Tránsito, en el que se integren todas las normas que regulan el sistema de transporte. A su juicio, ello es materia de técnica legislativa y corresponde al ejercicio de competencias y facultades constitucionales que le permiten al Congreso, foro democrático por excelencia, decidir cuales normas deben regularse total o parcialmente en una misma ley, siempre que estas guarden una relación de conexidad.

4.5. Universidad Nacional

El ciudadano Leonel Olivar Bonilla, interviniendo en calidad de profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, solicita que los artículos 12 al 19 y 24 de la Ley 769 de 2002 sean declarado exequibles.

En relación con el cargo planteado por violación a los artículos 158 y 169 de la Constitución que disponen que todo proyecto de ley debe referirse a la misma materia y que el título de las leyes deberá corresponder a su contenido, respectivamente, señala que de conformidad con las anteriores disposiciones constitucionales, en principio, la Ley 769 de 2002 debe referirse a las regulaciones del tránsito terrestre.

Sin embargo, manifiesta que, si bien sería más técnico expedir un estatuto legal independiente que regule en su totalidad lo relacionado con la enseñanza que debe impartirse a quienes aspiran a obtener licencia de conducción de vehículos automotores y a la educación integral acerca de los derechos y deberes inherentes a esta actividad peligrosa pero lícita y necesaria, lo cierto es que las normas acusadas si se relacionan con la materia principal propia de un código de tránsito terrestre, puesto que se dirigen, por medio de la regulación y vigilancia de las escuelas de enseñanza automovilística a prevenir accidentes ocasionados por personas que carecen de idoneidad para conducir y desconocen las normas legales que regulan esta actividad.

Indica que el mismo criterio puede hacerse extensivo en relación con las normas que regulan el otorgamiento de la licencia de conducción, los requisitos para obtenerla y las facultades de su titular.

Concluye que el problema planteado en la demanda se refiere a la falta de técnica legislativa, el cual, en su sentir, no es de inconstitucionalidad.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Después de hacer un análisis al principio de unidad de materia y las garantías que el mismo representa para el procedimiento legislativo, señala que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el control constitucional tendiente a preservar la regla de la unidad de materia, debe ser flexible, en aras a garantizar el principio democrático. Expresa que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, este principio exige que “exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”.

Considera que las normas acusadas, al regular los centros de enseñanza automovilística, la concesión de licencias de conducción y recategorización, no desconocen el principio de unidad de materia, ya que, en su sentir, existe relación temática entre el eje central de la ley y las normas controvertidas. En efecto considera que se justifica su inclusión en la Ley 769 de 2002, por cuanto tales normas buscan garantizar uno de los objetivos centrales de la ley de tránsito, la seguridad y comodidad de los habitantes, en la medida en que exige idoneidad, capacidad e instrucción suficientes para la conducción de un vehículo, lo cual se

adquiere por medio de los centros de enseñanza automovilística.

Así, argumenta que el demandante se equivoca cuando afirma que por tratarse de centros de enseñanza, su regulación debe hacer parte de la Ley General de Educación, “pues el objeto de estos centros está directamente relacionado con el tránsito y transporte, y es la normativa que regula éste la que debe ocuparse de estos temas, con la vigilancia especial del correspondiente Ministerio”.

En este orden de ideas aduce que resulta irrazonable consagrar la disposiciones impugnadas en una ley de educación, a fin de preservar el principio de unidad de material, pues ello implicaría expedir una ley que abordara todo el tema, lo cual resulta, a su juicio, ambicioso, antitécnico y anti democrático, ya que habrían situaciones deficientes o ajenas a su reglamentación en las que se podría presentar omisiones legislativas.

Desde un punto de vista teleológico precisa que la Ley 769 de 2002 tiene por finalidad establecer medidas preventivas, como la de exigir idoneidad a las personas que conducen un vehículo. Por ello consagrar disposiciones relacionadas con la obtención de la licencia de conducción y de la creación de centros de enseñanza automovilística que impartan la capacitación requerida, responden a este fin.

Sobre la posible vulneración del principio de unidad de materia, finalmente plantea que una interpretación rigurosa como la pretendida por el demandantes, conllevaría a un control constitucional rígido o extremo, el cual según la jurisprudencia constitucional, desconocería el carácter democrático de la deliberación legislativa.

En suma, afirma que no hay desconocimiento del principio de unidad de materia, por lo que existe conexidad objetiva y razonable entre el núcleo temático rector de la ley y las disposiciones acusadas.

De otra parte, considera que las normas cuestionadas no desconocen el derecho a la educación, ni demás principios y valores constitucionales.

Al respecto indica que el Código de Tránsito prevé la creación de centros de enseñanza automovilística, como establecimientos docentes de naturaleza pública, privada o mixtos que tienen como actividad permanente la formación de conductores e instructores. Así, con ellos

se busca impartir capacitación en técnicas de conducción de vehículos automotores y motocicletas y son vigilados por la Superintendencia de Puertos y Transporte, para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 189 numeral 21 de la Constitución, toda vez que corresponde al Ejecutivo ejercer inspección y vigilancia de la enseñanza de conformidad con lo previsto en la ley.

Por lo anterior, manifiesta que no le asiste razón al peticionario en cuanto a que estos centros imparten la parte instructiva de la educación y prescinden de la parte formativa, toda vez que la educación tiene una función social y en el caso particular de la enseñanza de estos centros, compete dar formación no formal, definida por el artículo 36 de la Ley 115 de 1994 como “la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales, sin sujeción a sistema de niveles y grados”.

Anota que los centros de enseñanza automovilística que tienen como actividad permanente el impartir educación no formal dirigida a la formación de instructores en conducción o la capacitación requerida para que las personas puedan conducir vehículos automotores de servicio público o particular, lo mismo que de motocicletas por las vías públicas son vigiladas y supervisadas por la Superintendencia de Puertos y Transporte, la que a su vez garantiza la calidad del servicio que presta y en lo referido a la constitución y funcionamiento de los mismos, deberán ser reglamentados de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Educación (115 de 1994), en cuya instrucción debe cumplirse con rigor las exigencias de educar basado en los principios, valores y derechos consagrados en la Constitución (artículo 41), situación que se ajusta a la Carta Política.

VI. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 5º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra varios artículos que forman parte de una ley de la República.

2. El cargo de inconstitucionalidad planteado en la demanda.

El ciudadano Javier Isaza Santos demanda en acción pública de inconstitucionalidad los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 24 y 56 de la Ley 769 de 2002.

En su escrito el actor aduce que estos artículos son inconstitucionales por consagrar una “terminología inadecuada de la educación para el trabajo”, la cual en su sentir no debe hacer parte de una normatividad que regula la circulación y el tránsito. Así mismo, parte de su argumentación se encamina, de manera general, a cuestionar el régimen de competencias que establecen las normas demandadas. Así pues, le parece inadmisibles al ciudadano que la ley le hubiese conferido competencia a la Superintendencia de Puertos y Transporte para vigilar y supervisar a los centros de enseñanza automovilística (parágrafo 1 del art. 14 del C.N.T.T.); que el Ministerio de Transporte sea competente para clasificar a los centros de enseñanza, de acuerdo con las categorías existentes (art. 16.2 del C.N.T.T.) y que esa misma autoridad administrativa reglamente el examen general de aptitud y conocimientos específicos de conducción (art. 18 del C.N.T.T.). Finalmente, afirma que el artículo 56 también es inconstitucional, por imponer la obligación a todas las instituciones educativas de impartir cursos de tránsito y seguridad vial en los niveles preescolar, educación básica y media vocacional.

La Sala Plena de esta Corporación advierte que las apreciaciones del demandante, reseñadas anteriormente, no constituyen verdaderos cargos de inconstitucionalidad; se trata, tan sólo, de valoraciones subjetivas sobre el contenido de las normas acusadas, sin explicar de manera clara, cierta, directa y suficiente las razones por las cuales éstas desconocen la Constitución Política.

Sin embargo, considera la Corte procedente adelantar un examen de constitucionalidad en relación con el único cargo formulado realmente por el demandante, el cual se encuentra encaminado a desvirtuar, de manera global, la constitucionalidad de las disposiciones legales acusadas, por violación al principio de unidad de materia.

En este sentido, el señor Isaza Santos argumenta que el Código Nacional de Tránsito Terrestre, además de reglamentar el tema que anuncia en su título, es decir, lo referente a la circulación de personas y vehículos por la vía pública, sus limitaciones y sanciones, “también reglamenta aspectos de la educación, en lo referente al los centros de enseñanza automovilística para conductores e instructores en conducción, la naturaleza de ellos, su

constitución y funcionamiento, su clasificación, la inspección y vigilancia de los centros de enseñanza, limitación a los certificados que expiden y programas de enseñanza obligatoria en todos los establecimientos educativos en los niveles preescolar, educación básica y media vocacional, entre otros”.

A su juicio, dichos temas, debido a la importancia dada por el Constituyente a la educación en el artículo 67 Superior, deben ser tratados en la ley general que regula este derecho y no en una ley de tránsito “que disminuye su contenido”.

Ahora bien, dado que, a juicio del demandante, un Código de Tránsito Terrestre no puede regular el tema educativo, le corresponde a la Corte determinar si vulnera o no el principio de unidad de materia el hecho que el legislador, en el mencionado Código, hubiese incluido algunos aspectos referentes al derecho a la educación, en concreto, lo atinente a la naturaleza, constitución y funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística, su supervisión y vigilancia, determinadas competencias en la materia que fueron asignadas a ciertas autoridades administrativas distintas al Ministerio de Educación Nacional, así como la reglamentación del examen de conducción, y finalmente, la imposición a ciertos centros de enseñanza de impartir unos cursos en materia de seguridad vial y tránsito.

3. Ausencia de violación del principio de unidad de materia.

En el presente caso, el actor, claramente, aduce que el tópico central de la Ley 769 de 2002 es la regulación del derecho a la libertad de circulación e indica que el tema relacionado con la naturaleza y función de los centros de enseñanza automovilística (art. 12 del C.N.T.T.), la formación de instructores en conducción suministrada por dichos centros (art. 13 del C.N.T.T.), la constitución y funcionamiento de los mismos (art. 15 del C.N.T.T.), la capacitación brindada a las personas para conducir un vehículo particular (art. 14 del C.N.N.T.) y un vehículo de servicio público (art. 16 del C.N.N.T.), la expedición de la licencia de conducción (inciso final del art. 17 del C.N.N.T.), la reglamentación y vigencia del examen de aptitud y conocimientos específicos de conducción (parágrafo del artículo 18 del C.N.N.T.), los requisitos para obtener la licencia de conducción (numeral 3º del artículo 19 del C.N.N.T.), la recategorización de dicho permiso (art. 20 del C.N.N.T.) y la obligación impuesta de impartir cursos de tránsito y seguridad vial en preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional (art. 56 del C.N.N.T.), en su criterio, son temas que no guardan relación

alguna de conexidad con la materia propia de la ley.

Los diversos intervinientes y el Señor Procurador General de la Nación, coinciden en afirmar que la regulación de los centros de enseñanza automovilística, la concesión de licencias de conducción y la recategorización de las mismas, contenida en el Código Nacional de Tránsito Terrestre no desconocen el principio de unidad de materia, por cuanto existe una clara relación temática entre el contenido general de la ley y las normas demandadas. A idéntica conclusión arribaron en relación con la obligación de impartir unos cursos de tránsito y seguridad vial en los centros de educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional de impartir unos cursos de tránsito y seguridad vial, previamente diseñados por el Gobierno Nacional.

Al respecto, considera la Corte que el principio de unidad de materia, no debe interpretarse de manera estricta ni absoluta¹, por cuanto una aplicación rígida del mismo conllevaría a la inoperancia de la función del legislador y a la inobservancia del principio democrático. Así fue explicado en la sentencia C-657 de 2000, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, en los siguientes términos²:

“... resulta de interés destacar que la aplicación del principio de unidad de materia debe ceñirse al objetivo que inspiró su consagración constitucional -lograr la coherencia normativa-, ya que un entendimiento excesivamente restringido e impropio terminaría por obstaculizar y hacer inoperante la labor legislativa que, como lo ha expresado esta Corporación, comporta el principio democrático de mayor entidad en el campo de los valores fundantes de nuestro Estado Social de Derecho.

En efecto, los dispositivos de orden constitucional que consagran y promueven la unidad de materia (C.P: arts. 158 y 169), ‘no pueden ser entendidos dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre normas que, en apariencia, se refieren a materias diversas pero cuyos contenidos se hallan ligados, en el ámbito de la función legislativa, por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o, en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas por el propio legislador, lo obligan a incluir en un mismo cuerpo normativo disposiciones alusivas a cuestiones que en teoría pueden parecer disímiles.’”

En el mismo sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que un proyecto

puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable. Al respecto cabe recordar la sentencia C-992 de 2001, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, mediante la cual la Corte estableció lo siguiente³:

“...la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema. Por el contrario, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha sostenido que un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable. Sin embargo la Corte ha sido clara en señalar que no puede haber proyectos que traten de diferentes materias. Ello ocurriría cuando entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una relación de conexidad, de manera que cada uno de ellos constituya una materia separada. En este caso, tendría plena aplicación el artículo 158 de la Carta, sin que para sanear el vicio baste con incorporar las distintas materias en el título de la ley, puesto que si bien el artículo 169 exige que haya precisa correspondencia entre el título de las leyes y el contenido de las mismas, no se trata de un requisito meramente formal, al punto que pueda satisfacerse con la simple enunciación en el título de diversas materias que no sea posible englobar en una sola conforme a algún criterio de conexidad.”

Aunado a lo anterior, la Corte ha sostenido que dicha conexidad no tiene que ser directa y estrecha, “puede manifestarse de diferentes formas: Bien sea que exista entre ellas una relación temática (conexidad material), o que compartan una misma causa u origen (conexidad causal), o en las finalidades que persigue el legislador con su creación (conexidad teleológica), o que razones de técnica legislativa hagan conveniente incluir en una ley determinada regulación.” ⁴

En tal sentido, la misma ley, en algunas de sus disposiciones, consagra expresamente la relación existente entre el tema de la educación y aquel de la libre circulación. Así por ejemplo, en el inciso final del mismo artículo 1º establece que son principios rectores de este Código la seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización (subrayado fuera del texto). En esta medida, puede observarse cómo el legislador reconoce, desde el Título I del Código, la relación existente entre el tema de la educación y el tópico principal de esa ley;

tanto es así que, se insiste, la educación fue erigida en principio fundamental del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Ahora bien, un examen sistemático de las normas demandadas evidencia que existen realmente dos grandes temas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre que guardan una íntima relación material con aquel de la educación: por una parte, los artículos referidos a los conocimientos, habilidades y destrezas que deben adquirir, en unos centros de enseñanza automovilística debidamente autorizados y vigilados por las autoridades competentes, las personas que deseen obtener una licencia de conducción; por otra, las disposiciones normativas relacionadas con la obligación que tienen los centros de educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional de impartir unos cursos de tránsito y seguridad vial, previamente diseñados por el Gobierno Nacional.

En lo que concierne a las disposiciones acusadas que regulan los centros de enseñanza automovilística, su naturaleza, sus funciones, la autorización para su creación, así como la inspección y vigilancia que se ejercen sobre los mismos, considera la Corte que todas ellas se encuentran relacionadas con el ejercicio responsable del derecho a la libre circulación, por cuanto todas estas normas legales apuntan, en últimas, a que las personas que deseen conducir en el futuro un vehículo automotor cuenten con los conocimientos y habilidades necesarios para el ejercicio de una actividad riesgosa, es decir, se pretende que todos los conductores hayan recibido una educación meramente técnica, no formal ni especializada, que mejore las condiciones de seguridad vial del país.

En efecto, una de las motivaciones fundamentales para la expedición del Código de Tránsito y Transporte consistió en la necesidad de contrarrestar los altos índices de accidentalidad que se registran en el país, debido al ejercicio indebido de circular libremente.⁵ Es por ello que el legislador, por medio de las disposiciones demandadas, consideró necesario imponer algunos requisitos y limitaciones a su desarrollo. De ahí que se le exija a quien conduce total idoneidad, adiestramiento y destreza, lo cual indiscutiblemente, garantiza a su vez, el cabal ejercicio del derecho a la libertad de circulación.⁶

Al respecto, la Corte en sentencia C-780 de 2003, con ponencia del Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, consideró exequible la obligación legal de renovar las licencias de conducción que no cuenten con ciertos requisitos técnicos, e igualmente, hizo énfasis en la

idoneidad del conductor, así como en la obligación del Estado de asegurarse que quienes conducen automotores sean personas capacitadas para ello, “pues en el ejercicio de esta actividad, que tradicionalmente el Derecho ha considerado como “peligrosa, se ven implicados caros intereses públicos como lo son la protección general de la vida y la integridad física de la ciudadanía expuesta al riesgo correspondiente.”

Más allá de los conocimientos y destrezas que deben adquirir en los centros de enseñanza automovilística quienes van a conducir un automotor, el nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre prevé la impartición obligatoria en educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional, de unos “cursos de tránsito y seguridad vial previamente diseñados por el Gobierno Nacional”. A juicio de la Corte, se trata también en este caso de un tema que guarda una estrecha relación temática con el ejercicio de la libertad de circulación.

En efecto, la puesta en marcha de estos cursos elementales busca mejorar las condiciones en las cuales las personas ejercer su derecho a una movilidad libre y segura; conocer y acatar las normas del tránsito y respetar los derechos de los demás en los espacios públicos, mejorará sin duda las condiciones de seguridad vial en el país⁷. Así pues no se trata, como lo sostiene el demandante, de un tema inconexo a aquel sobre el cual gravita todo el Código de Tránsito Terrestre.

En consecuencia, el hecho de que en una ley de tránsito se establezca la naturaleza de los centros de enseñanza automovilística, algunas de sus funciones, lo relacionado con su vigilancia y supervisión, la formación de instructores en conducción, la capacitación de las personas que aspiran conducir vehículos automotores y motocicletas particulares o un vehículo de servicio público no vulnera el principio de unidad de materia. Tampoco lo desconoce el hecho de que se haya dispuesto que sea el Ministerio de Transporte el ente encargado de reglamentar el examen nacional de aptitud y conocimientos específicos de conducción, el cual se exige para presentar y aprobar la expedición de la licencia de conducción por primera vez o por refrendación.

Finalmente, de igual forma, no es inconstitucional por violación al principio de unidad de materia que en un Código se haya establecido la obligación de impartir cursos de tránsito y

seguridad vial en los niveles de educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional.

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 24 y 56 de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, por el cargo analizado en esta providencia.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Al respecto pueden consultarse las sentencias, C-025 de 1993, C-328 de 1995, C-6657 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-540 y 618 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda, C-714 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-198 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-309 de 2002, Jaime Córdoba Triviño, entre otras.

4 Sentencia 714 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-025 de 1993, C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y la sentencia C-1185 de 2000 M. P. Carlos Gaviria .

5 En la Ponencia para primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, entre los motivos expuestos se indicó que "...algunos de los alcances modificatorios tienden a asegurar que las normas permitan una movilización segura y que, para ellos, las autoridades deben estar dotadas de los instrumentos pertinentes como forma de conseguir una reducción de la accidentalidad vial." Ver Gaceta del Congreso No. 153 de mayo de 2002.

6 En este punto cabe destacar que, según el último boletín titulado "Accidentalidad vial nacional -2002", publicado por el Fondo de Prevención Vial, el 12.66% de las causas probables de accidentalidad en las carreteras nacionales se deben a la impericia en el manejo. Después del exceso de velocidad, la impericia en el manejo es la segunda causal de accidentes.

7 Directiva Ministerial No. 13 del 14 de agosto de 2003, dirigida a los Gobernadores, Alcaldes y Secretarios de Educación, cuyo asunto es la educación en tránsito y seguridad vial.