

## Sentencia C-468/11

REQUISITO DE SABER LEER Y ESCRIBIR PARA OBTENER LICENCIA DE CONDUCCION DE VEHICULOS AUTOMOTORES-No vulnera la constitución, pues obedece a finalidades constitucionalmente legítimas, acordes con la protección a la vida e integridad personal

### LICENCIA DE CONDUCCION-Concepto

Según la jurisprudencia constitucional, las licencias de conducción son documentos públicos de carácter personal e intransferible que autorizan a una persona para conducir válidamente un vehículo automotor de acuerdo con las categorías que para cada modalidad se establezcan. Para su obtención, el legislador ha previsto una serie de requisitos, que para la conducción de vehículos de servicio público se hacen más exigentes. La licencia de conducción certifica, entonces, que quienes conducen vehículos automotores, actividad que tradicionalmente se ha considerado peligrosa, son realmente las personas a quienes el Estado ha concedido autorización para ello, por haber verificado previamente su idoneidad para el desempeño de tal actividad, es decir, la aptitud, física, mental, sicomotora, práctica, teórica y jurídica de una persona para conducir un vehículo por el territorio nacional. Cabe precisar, en todo caso, que la licencia de conducción no es el único requisito que los conductores de vehículos automotores deben cumplir para poder circular en ellos, además resulta obligatorio acreditar el cumplimiento de muchas otras condiciones, como por ejemplo, contar con una licencia de tránsito (art. 43 Ley 769 de 2002); estar amparado por un seguro obligatorio vigente (art. 42 Ley 769 de 2002); llevar dos placas iguales, una en el extremo delantero y otra en el extremo trasero del vehículo (art. 45 Ley 769 de 2002); inscribir el vehículo en el Registro Nacional Automotor, RUNT, (artículo 46 Ley 769 de 2002); contar con una revisión técnico-mecánica (art. 50 Ley 769 de 2002, modificado por el art. 9 de la Ley 1383 de 2010), entre otros.

### LICENCIA DE CONDUCCION PARA VEHICULOS AUTOMOTORES-Requisitos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL Y FORMAL-Diferencias

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL MATERIAL EN SENTIDO ESTRICTO Y EN SENTIDO AMPLIO O LATO-Distinción

LIBERTAD DE CONFUGRACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE REGULACION DE ACTIVIDADES PELIGROSAS-Jurisprudencia constitucional/LIBERTAD DE LOCOMOCION-Jurisprudencia constitucional/POTESTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR PARA REGULAR EL TRANSPORTE AUTOMOTOR-Jurisprudencia constitucional/LIBERTAD DE LOCOMOCION COMO DERECHO LIMITABLE-Reiteración de jurisprudencia/LIBERTAD DE LOCOMOCION-Importancia/LIBERTAD DE LOCOMOCION-Límites/LIBERTAD DE LOCOMOCION-Carácter fundamental

CONDUCCION DE VEHICULOS AUTOMOTORES-Actividad peligrosa/ACTIVIDADES PELIGROSAS COMO FORMAS DE INCURRIR EN RESPONSABILIDAD CIVIL-Desarrollo jurisprudencial/TRANSITO VEHICULAR-La importancia y el carácter riesgoso justifican que pueda ser regulada de manera intensa por el legislador

REGULACION DEL TRANSITO TERRESTRE-Finalidad de garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes/CODIGO NACIONAL DE TRANSITO-Finalidad

REQUISITO DE SABER LEER Y ESCRIBIR PARA OBTENER LA LICENCIA DE CONDUCCION DE VEHICULOS AUTOMOTORES-El conocimiento sobre las normas de transito y la habilidad para leer señales de tránsito, asegura que quien conduce produzca menos riesgos para sí mismo y para los demás al realizar una actividad peligrosa

ANALFABETISMO-Condición que el Estado está obligado a erradicar por mandato constitucional para mejorar la calidad de vida de los colombianos

El analfabetismo es una de las condiciones que el Estado está obligado a erradicar por mandato constitucional para mejorar la calidad de vida de los colombianos y remover los obstáculos que perpetúan la marginación. El artículo 67 de la Carta prevé que la educación es un derecho de la persona, responsabiliza concomitantemente al Estado, la sociedad y la familia de la educación, establece que la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, etapa en la cual se deberá cursar como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica, y para tal fin garantiza su gratuidad en las instituciones del Estado. Dentro de este contexto, el Estado Colombiano se ha propuesto lograr para el año 2015, una tasa de analfabetismo del 1% para la población entre los 15 y los 24 años de edad, lo que implica una cobertura del 100% para educación básica (desde 0 hasta 9º grado, que incluye preescolar, básica primaria y básica secundaria). No obstante, mientras cumple con esta meta, debe aliviar y facilitar la situación de los grupos poblacionales a los cuales todavía no ha podido garantizar el derecho a la educación. No obstante, según el DANE, en Colombia, para el año 2005, el 8.4% de la población, entre 15 y 24 años de edad, no sabía leer y escribir. De conformidad con esas mismas cifras, el grupo de personas analfabetas está integrado tanto por personas pertenecientes a distintos grupos étnicos como por personas sin pertenencia étnica (blanca-mestiza), en los que tanto los hombres como las mujeres se ven afectados en una proporción muy similar. No obstante, los grupos más afectados son los indígenas y los afrocolombianos, tanto hombres como mujeres. Debe tenerse en cuenta que en lo que se refiere a la población indígena, ésta reside en los resguardos donde los establecimientos educativos son pocos, sólo se atiende el nivel de educación básica primaria, y algunos tienen programas de etnoeducación que permiten la integración de su tradición, fundamentalmente oral, con los conocimientos de la sociedad mayoritaria. Por su parte, la población afrocolombiana, se encuentra en zonas con necesidades básicas insatisfechas, bajas coberturas en servicios públicos domiciliarios, tasas de analfabetismos superiores al promedio nacional, bajos niveles de tributación por habitante y alta dependencia financiera de las transferencias, entre otros aspectos.

REQUISITO DE SABER LEER Y ESCRIBIR PARA OBTENER LA LICENCIA DE CONDUCCION DE VEHICULOS AUTOMOTORES-No vulnera los artículos 5, 7 y 13 de la Constitución Política

JUICIO INTEGRADO DE PROPORCIONALIDAD-Aplicación/JUICIO DE IGUALDAD-Grado de intensidad/JUICIO INTERMEDIO DE IGUALDAD-Aplicación

REQUISITO DE SABER LEER Y ESCRIBIR-Hace referencia a una competencia que posibilita el conocimiento y comprensión del Código de Tránsito

## SEGURIDAD VIAL-Importancia

REQUISITO DE SABER LEER Y ESCRIBIR PARA OBTENER LICENCIA DE CONDUCCION DE VEHICULOS AUTOMOTORES-La medida no es desproporcionada, ni limita excesivamente el derecho a la libre locomoción

La medida cuestionada no ofrece en términos generales un tratamiento manifiestamente desproporcionado a quienes no saben leer ni escribir, ni limita excesivamente su derecho a la libre locomoción, (i) porque la actividad de conducir un vehículo automotor no es un derecho; (ii) porque la actividad de conducir un vehículo automotor es una actividad peligrosa que pone en riesgo la vida de quienes conducen, de los demás conductores y de los peatones; (iii) porque la restricción a la libertad de circulación que se podría producir por vía de exigir el requisito de saber leer y escribir para obtener la licencia de conducción, es menor, en tanto no genera la imposibilidad de circular o transportarse en cualquier tipo de vehículos; (iv) porque el legislador puede establecer limitaciones razonables y proporcionadas a la libertad de locomoción cuando se trata de salvaguardar intereses y valores superiores; (v) porque la medida además de concurrir a garantizar la seguridad de quien conduce y la de las demás personas, contribuye para que la condición de analfabeta no se perpetúe en el tiempo, no sólo porque el Estado está obligado a crear las condiciones para ello, sino porque se genera un estímulo adicional en quienes desean conducir y son iletrados, precisamente para superar tal condición; y (vi) porque el Estado ha adelantado una política educativa y un plan especial de alfabetización dirigido a disminuir de manera significativa las tasas de analfabetismo

Referencia.: expediente D-8315

Actor: Jefferson David Montoya García

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3, numeral 1, de la Ley 1397 de 2010, “por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002”.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

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

SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jefferson David Montoya García demandó el artículo 3, numeral 1, de la Ley 1397 de 2010, “por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002”.

Mediante Auto del 2 de noviembre de 2010, la demanda fue admitida y se ordenó a la

Secretaria General de esta Corporación comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Transporte y al Procurador General de la Nación.

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

## I. NORMAS DEMANDADA

El texto de la disposición demandada, en negrillas y subrayas es el siguiente:

Ley 1397 de 20101

(julio 14)

“Por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 3°. El artículo 19 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

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

Para vehículos particulares:

1. Saber leer y escribir.
2. Tener dieciséis (16) años cumplidos.
3. Presentar un certificado de aptitud en conducción otorgado por un Centro de Enseñanza Automovilística inscrito ante el RUNT.
4. Aprobar un examen teórico de conducción y un examen práctico de conducción para vehículos particulares que realizarán los organismos descritos en el parágrafo del artículo 2° de la presente ley, que cumplan la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte.
5. Presentar Certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores habilitado por el Ministerio de Transporte, de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte y debidamente acreditado como organismo de certificación de personas en el área de conductores de vehículos automotores.

Para vehículos de servicio público: Los mismos requisitos enumerados anteriormente, pero referidos a la conducción de vehículos de servicio público, conforme a la reglamentación que

expida el Ministerio de Transporte. En la cual se debe tener en cuenta que los conductores de servicio público deben recibir capacitación en competencias laborales y tener por lo menos dieciocho (18) años cumplidos.

Parágrafo 1°. Para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización, renovación, y 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.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Transporte reglamentará los costos del examen, teniendo como referencia los valores actuales, haciendo ajustes anuales hasta por el Índice de Precios al Consumidor, IPC.

## I. LA DEMANDA

### 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El actor considera que el requisito “saber leer y escribir” exigido por el legislador con el objeto de obtener la licencia de conducción para vehículos particulares, contenido en el artículo 3, numeral 1, de la Ley 1397 de 2010, “por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002”, vulnera los artículos 13 (derecho a la igualdad), 5 (derecho a la no discriminación), y 7 (principio de diversidad étnica y cultural de la Nación) de la Constitución.

### 1. Fundamentos de la demanda

El ciudadano argumenta que la norma parcialmente demandada introduce una restricción injustificada al ejercicio de la libertad constitucional de conducir y transitar libremente en un vehículo automotor de las personas que no saben leer y escribir, segmento dentro del cual se encuentran grupos históricamente relegados como los campesinos, las mujeres y los indígenas.

Del texto cuestionado, el ciudadano concluye que el requisito de saber leer y escribir, desconoce el artículo 13 de la carta porque a pesar de que podría aducirse que busca proteger al conductor, a la sociedad y a la familia de posibles accidentes o peligros, no persigue una finalidad “constitucionalmente imperiosa”, en la medida en que el conductor no se concentra cuando conduce en actividades que exijan que sepa leer y escribir, entre otras razones, porque para comprender las señales de tránsito “no es indispensable, ni siquiera necesario” el requisito y, “si eventualmente el conductor necesita consultar un documento

escrito, o le es impuesta una sanción administrativa puede pedir la información verbal -de la misma manera como ocurre con el derecho de petición- o acudir a otro ciudadano para que le ofrezca su apoyo o nombrar un abogado para que le represente sus derechos.” Así, además de que no es claro que la norma parcialmente demandada persiga un fin legítimo e imperioso, si en gracia de discusión se aceptara ese supuesto, precisa el actor, el requisito resulta inocuo.

Estima el demandante, igualmente, que se presenta una vulneración del artículo 13 de la Carta porque las autoridades tienen la obligación constitucional de brindar la misma protección y trato a todas las personas, y en consecuencia, de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, finalidad para cuyo cumplimiento deberán adoptar las medidas que requieran a favor de los grupos discriminados o marginados.

La vulneración de los artículos 5 y 7, en concordancia con el artículo 13, de la Carta la sustenta con el argumento de que el requisito cuestionado, resulta exageradamente oneroso en términos de restricción a los derechos constitucionales, en tanto elimina la posibilidad de que un gran número de personas puedan obtener su licencia de conducción, “(...) generalmente pertenecientes a grupos históricamente relegados del ejercicio de su libertad para conducir legalmente un automotor (campesinos, mujeres, indígenas)” y “(...) desconoce que Colombia es un Estado con pluralidad de etnias y culturas, muchas de las cuales no tienen una cosmovisión a partir de la escritura, a pesar de expresarse en castellano o en sus lenguas propias. Por tanto, la exclusión de estos grupos también desconoce la diversidad étnica y cultural de la Nación (...).”

Finalmente, solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad del requisito previsto en el artículo 3, numeral 1 (parcial) de la Ley 1397 de 2010, porque el alfabetismo no es un prerrequisito para acceder al ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos que prevé la Constitución.

## I. INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL TRANSPORTE

El Ministerio de Transporte mediante apoderado intervino para solicitar la exequibilidad del requisito demandado, previsto en el artículo 19 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 5 de la Ley 1383 de 2010 y por el artículo 3 de la Ley 1397 de 2010, con fundamento en los argumentos que a continuación se sintetizan.

Según la interviniente, los accidentes de tránsito representan una causa importante de mortalidad y de daños en las sociedades modernas, razón por la cual, el Estado tiene la obligación de regular la circulación por las carreteras, de manera que se pueda garantizar, en la medida de lo posible, un tránsito libre de peligros, que no genere riesgos para la vida e integridad de las personas.

Agrega la apoderada del Ministerio que conforme a los principios de seguridad de los usuarios y de calidad del servicio, las autoridades, en general y, en especial, las autoridades de tránsito están obligadas a (i) garantizar a los ciudadanos la movilización sin que agentes internos o externos a la circulación les impidan lograr sus objetivos particulares, lo que

implica la asunción de medidas preventivas y represivas como la señalización, la organización de las vías y de la circulación; y (ii) garantizar el cumplimiento de unos estándares mínimos que aseguren la adecuada utilización del servicio, garantía que da sustento a la exigencia de requisitos para la conducción y circulación de vehículos y para la infraestructura de circulación.

Bajo este contexto, sostiene la interviniente, el requisito de saber leer y escribir, exigido por la norma demandada, para obtener por primera vez una licencia de conducción, no resulta exagerado en términos de restricción de los derechos constitucionales como lo afirma el demandante, porque se trata de un requisito necesario para que el sujeto que va a tener la calidad de conductor se pueda someter a un proceso de capacitación y de formación que le de la idoneidad que se requiere para conducir, actividad que ha sido considerada en diferentes escenarios jurisprudenciales como una actividad peligrosa. De manera que para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, condicionar la posibilidad de conducir un vehículo al cumplimiento del requisito de saber leer y escribir, constituye una medida idónea para la prevención de la accidentalidad con consecuencias nocivas para la vida y la integridad de los ciudadanos, y los bienes de la colectividad.

Este requisito, sostiene la apoderada del Ministerio de Transporte, es indispensable para acceder a la capacitación de conductores que regula el Decreto 1500 de 2009, porque para aprobar el examen teórico práctico, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 3 del artículo 19 del Código Nacional de Tránsito, se requiere que el solicitante sepa leer y escribir. Afirma, que por lo demás con tal requisito no se está excluyendo a un grupo de personas en particular, que quiera obtener la licencia de conducción por primera vez, y frente a la posible vulneración del principio de igualdad, la Corte ha sostenido que si los medios utilizados son adecuados y proporcionados, el legislador tendrá la opción de escoger el que estime más conveniente, sin necesidad de probar que la medida elegida es la única disponible para alcanzar su objetivo. En este sentido, el requisito controvertido encuentra justificación en valores superiores que deben ser atendidos prioritariamente por el Estado para asegurar que el sujeto que conduzca un vehículo cuente con la capacidad de conocer y cumplir con las normas de tránsito.

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público solicita a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 3, numeral 1, de la Ley 1397 de 2010, “por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002.”

La Vista Fiscal considera que la demanda se construyó con fundamento en la sentencia C-292 de 2003,<sup>2</sup> tratando de equiparar el trato dado a los veedores ciudadanos en dicha providencia con el que se debe dar a los conductores de vehículos automotores, intento en el que se agota el discurso, sin que se plantee un verdadero concepto de violación.

En el caso de los veedores, afirma el señor Procurador, la Corte consideró que la exigencia del requisito de saber leer y escribir era inexecutable, porque no se puede privar a las personas del derecho que tienen a ejercer el control de la gestión pública por medio de su participación en las veedurías ciudadanas. El derecho a participar en la conformación,

ejercicio y control del poder político, define a una democracia como participativa, y configura un Estado Social y Democrático de Derecho. Por eso, no se exige saber leer y escribir para ejercer los derechos políticos.

En cambio, estima el Procurador que en el caso de la conducción de vehículos automotores la situación es muy diferente, porque no se trata de un ejercicio de la democracia participativa, ni corresponde a un derecho político. Por el contrario, la conducción de vehículos automotores es considerada por el derecho, con razón, como una actividad peligrosa, dado que con su ejercicio se pone en riesgo la vida y la integridad física del conductor, de sus pasajeros, de los demás conductores, de los peatones y de las personas que viven alrededor de las vías.

Para el Ministerio Público, corresponde al legislador, en ejercicio del principio de libre configuración legislativa, dentro de los límites de la Constitución, establecer los requisitos que una persona debe cumplir para que se expida una licencia que la autorice a conducir vehículos automotores, y dentro del ejercicio de la misma, optó por el requisito de saber leer y escribir para quienes aspiren a obtener tal licencia por primera vez, medida que en su concepto es constitucional por las siguientes razones:

En primer lugar, porque no resulta razonable sostener, que el hecho de no otorgar la licencia de conducción para vehículos automotores a personas que no cumplen con una exigencia, constituye una discriminación, pues basta con darse cuenta, por ejemplo, que muchas de las señales de tránsito están conformadas por palabras, y en la prueba escrita que sobre su conocimiento debe rendirse, también se evalúa la capacidad de interpretar los mensajes del propio vehículo.

En segundo lugar, porque los controles de carreteras, e incluso de vías menores, y los dispositivos de alerta o alarma en los vehículos están codificados en un lenguaje compuesto por caracteres alfanuméricos; los procedimientos administrativos de tránsito son escritos y las sanciones por infracciones se encuentran establecidas en códigos; la responsabilidad penal, civil y administrativa de los conductores, está consagrada en normas escritas; los manuales de uso responsable de los vehículos son escritos; las pruebas de conocimiento son escritas y para poder efectuarlas y aprobarlas es necesario saber leer y escribir.

En tercer lugar, porque la conducción de un vehículo automotor es una actividad peligrosa, y sobre el riesgo que genera, la Corte ya se pronunció en la sentencia C-1090 de 2003.3

Finalmente, señala el Ministerio Público, porque velar por la seguridad vial no vulnera el respeto a la diversidad cultural, pues la protección especial que el Estado debe a dichas comunidades y grupos, se circunscribe al ámbito de la vida en comunidad, pero no se predica de quien abandona sus costumbres ancestrales para incorporarse a la civilización.

## I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

1. Cuestión previa: análisis de la existencia de cosa juzgada constitucional respecto de la norma parcialmente demandada

En el asunto bajo estudio existe un pronunciamiento previo de la Corte Constitucional proferido el 10 de febrero de 2004, a través de la sentencia C-104 de 2004, en la que examinó una demanda dirigida, entre otras disposiciones, contra el artículo 19 de la Ley 769 de 2002. A pesar de que ésta norma fue modificada posteriormente por el artículo 5 de la Ley 1383 de 2010 y por el artículo 3 de la Ley 1397 de 2010, el aparte demandado no sufrió ninguna modificación y quedó previsto exactamente en los mismos términos. De manera que la Corte debe analizar si respecto del mismo se configuró o no el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Para tales efectos, la Sala, en primer lugar, explicará el concepto de cosa juzgada constitucional, y luego procederá a aplicarlo al caso concreto.

1. Cosa juzgada constitucional

Los fallos que dicta la Corte Constitucional en ejercicio de su función de guarda de la integridad de la Constitución hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en virtud de los artículos 243 de la Carta, 46 y 48 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y 22 del Decreto 2067 de 1991.<sup>5</sup>

El fenómeno de la cosa juzgada constitucional ha sido objeto de numerosos fallos de esta Corporación que la han definido como “una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas.”<sup>6</sup> Tal como lo recordó la Corte en la sentencia C-720 de 2007, el efecto de cosa juzgada constitucional apareja, al menos, las siguientes consecuencias: “En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio. Como lo ha reconocido la jurisprudencia, la figura de la cosa juzgada constitucional promueve la seguridad jurídica, la estabilidad del derecho y la confianza y la certeza de las personas respecto de los efectos de las decisiones judiciales.”<sup>8</sup>.<sup>9</sup>

Así, se ha sostenido por esta Corte, que la cosa juzgada tiene como función negativa, prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico.<sup>10</sup>

No obstante, también la Corte ha precisado que los efectos de la cosa juzgada constitucional no son siempre iguales y que existen varios tipos que pueden, incluso, modular los efectos vinculantes del fallo: “i) formal, cuando se predica del mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior de la Corte; ii) material, cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido sustancial es igual; iii)

absoluta, en tanto que, en aplicación del principio de unidad constitucional y de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, se presume que el Tribunal Constitucional confronta la norma acusada con toda la Constitución, por lo que, con independencia de los cargos estudiados explícitamente, en aquellos casos en los que la Corte no limita expresamente la cosa juzgada, se entiende que hizo una comparación de la norma acusada con toda la Carta y, iv) relativa, cuando este Tribunal limita los efectos de la cosa juzgada para autorizar que en el futuro vuelvan a plantearse argumentos de inconstitucionalidad sobre la misma disposición que tuvo pronunciamiento anterior”.<sup>11</sup>

Específicamente en relación con la cosa juzgada formal y material, la jurisprudencia constitucional ha introducido diferencias significativas dentro del propósito de garantizar la seguridad jurídica y el derecho de los demandantes a obtener decisiones materiales.

La cosa juzgada formal tiene lugar “cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es objeto de una nueva demanda, o cuando una nueva norma con un texto exactamente igual a uno anteriormente examinado por la Corte es nuevamente demandado por los mismos cargos. En estas hipótesis la Corte no puede pronunciarse de nuevo sobre la constitucionalidad de la norma.<sup>12</sup>”.<sup>13</sup>

Por su parte, la cosa juzgada material, se presenta “cuando la disposición demandada reproduce el mismo sentido normativo de otra norma que ya fue examinada por la Corte.<sup>14</sup> Esta identidad normativa debe apreciarse desde el punto de vista de la redacción de las disposiciones demandadas, como desde el punto de vista del contexto dentro del cual ellas se ubican, de tal forma que si la redacción es diversa, pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que existe identidad.<sup>15</sup> Por el contrario, pese a que el texto sea el mismo, si el contexto normativo en el que se reproduce es diferente, no cabe hablar de cosa juzgada material.<sup>16</sup>”.<sup>17</sup>

En relación con la cosa juzgada material, la jurisprudencia ha distinguido entre cosa juzgada material en sentido estricto y cosa juzgada material en sentido amplio o lato.<sup>18</sup>

La cosa juzgada material en sentido estricto, se presenta cuando “existe un pronunciamiento previo declarando la inexecutable, por razones de fondo, de un contenido normativo que es reproducido en la disposición que es nuevamente acusada. La identidad del contenido acusado deberá ser deducida tanto de la redacción del precepto como del contexto normativo en el que se expidió. La estructuración de la cosa juzgada en este evento está condicionada, además, a que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en que se sustentó la declaratoria previa de inexecutable”.<sup>19</sup>

La cosa juzgada material en sentido amplio, tiene lugar cuando “existe un pronunciamiento previo declarando la executable de la norma demandada cuyo contenido normativo es igual al actualmente atacado. Cuando ello sucede, ha indicado la jurisprudencia<sup>20</sup> no se obliga, a la Corte Constitucional a estarse a lo resuelto en la sentencia anterior, pero en cambio, sí se le exige a esta justificar las razones por las cuales no seguirá dicha sentencia que constituye un precedente específico aplicable a la norma reproducida. Tales razones deben ser poderosas, en los términos que ha señalado la jurisprudencia:

“Una vez reproducida la norma exequible, la Corte debe apreciar si en el nuevo contexto dentro del cual fue expedida, ésta adquirió un alcance o unos efectos distintos, lo cual justificaría un fallo de fondo en un sentido diferente al anterior. Lo mismo sucedería en caso de que la Corte encuentre razones poderosas para introducir ajustes en su jurisprudencia o cambiarla”.<sup>21</sup>

A continuación procede la Sala a verificar si respecto de la norma parcialmente demandada, el artículo 19 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 5 de la Ley 1383 de 2010 y por el artículo 3 de la Ley 1397 de 2010, se configuró el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

1. Inexistencia de cosa juzgada constitucional respecto del aparte demandado del artículo 19 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 5 de la Ley 1383 de 2010 y por el artículo 3 de la Ley 1397 de 2010

En la Sentencia C-104 de 200422, la Corte analizó una demanda dirigida contra los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 24 y 56 de la Ley 769 de 2002 por violación del principio de unidad de materia. En esa oportunidad, la Corte resolvió “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.”

El problema jurídico que abordó la Corte en esa oportunidad fue formulado en los siguientes términos: “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.”

La Corte declaró la exequibilidad de las normas demandadas en esta oportunidad con fundamento en que

“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.”

Encuentra la Sala, en consecuencia, que respecto del artículo 19 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 5 de la Ley 1383 de 2010 y por el artículo 3 de la Ley 1397 de 2010, parcialmente demandado en esta oportunidad, (i) la Corte restringió el alcance de su decisión a los cargos de la demanda presentada en ese momento, la violación del principio de unidad de materia; y (ii) el problema jurídico analizado es distinto al planteado en esta oportunidad, y por lo mismo, no operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Confirmada la inexistencia de cosa juzgada constitucional respecto del aparte demandado, pasará la Sala a formular el problema jurídico que en esta ocasión deberá absolver.

### 1. Planteamiento del problema jurídico

Corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿Viola el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración en materia de regulación de actividades peligrosas, los artículos 5 (derecho a la no discriminación), 7 (principio de diversidad étnica y cultural de la Nación) y 13 (derecho a la igualdad) de la Constitución, al establecer en el artículo 3, numeral 1, de la Ley 1397 de 2010, el requisito de saber leer y escribir como condición para la obtención de la licencia de conducción, teniendo en cuenta que dicha medida (i) tiene un impacto desproporcionado en sectores de la población tradicionalmente marginados, tales como comunidades negras, indígenas y campesinas, (ii) que tienen un alto grado de analfabetismo, y (iii) dependen para su subsistencia de la posibilidad de conducir vehículos automotores en zonas remotas del país?

Con el fin de dar respuesta al problema jurídico formulado, en primer lugar, la Sala sintetizará la jurisprudencia constitucional en materia de libertad de locomoción y de potestad de configuración del legislador para regular el transporte automotor. Luego, dado que el demandante plantea una diferencia de trato, analizará la razonabilidad y proporcionalidad constitucional de la medida.

1. La libertad de locomoción como derecho limitable y el margen de configuración del Legislador frente a la posibilidad de restringir la conducción de vehículos automotores por tratarse de una actividad peligrosa. Reiteración de jurisprudencia

Aun cuando el demandante cuestiona el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1397 de 2010 porque supuestamente viola el derecho constitucional a conducir, la Corte Constitucional debe precisar que no existe en realidad un derecho constitucional a conducir vehículos automotores, aunque esta actividad sí está relacionada con la libertad de locomoción.

El artículo 24 de la Constitución consagra el derecho de todos los colombianos a circular libremente por el territorio nacional, con las limitaciones que establezca la ley. La

jurisprudencia constitucional le ha reconocido el carácter de derecho fundamental, en tanto afecta la libertad del individuo, cuyo sentido más elemental “radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y espacios públicos.”<sup>23</sup> Efectivamente, se trata de un derecho constitucional que como el derecho a la vida, tiene una especial importancia, como presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías.

En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha concluido (i) que la libertad de locomoción tiene una importancia central por cuanto es una condición para el goce efectivo de otros derechos y garantías como por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud<sup>24</sup>; (ii) que la libertad de locomoción se afecta cuando irrazonablemente por acciones positivas directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos<sup>25</sup>, o cuando se produce tal efecto de manera indirecta, debido a las consecuencias que genera la actividad que realiza una persona<sup>26</sup>; y (iii) que la Constitución faculta al legislador para establecer límites a la libertad de locomoción, cuando el orden público se encuentre gravemente alterado, por razones de planeación rural o urbana, por motivos culturales o para proteger zonas de reserva natural. La misma Constitución prevé un tratamiento especial para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (art. 310). De la Constitución también se derivan obvias restricciones a esa libertad en la propiedad privada (art. 58), en los resguardos indígenas (arts. 319 y 330) y en las zonas de reserva natural (art. 79).<sup>27</sup>

La actividad de conducir vehículos automotores ha sido calificada por la jurisprudencia constitucional<sup>31</sup> y por la doctrina extranjera<sup>32</sup> como una actividad peligrosa, que coloca per se a la comunidad “ante inminente peligro de recibir lesión”.<sup>33</sup>

En la sentencia C-1090 de 2003,<sup>34</sup> la Corte se refirió a la evolución jurisprudencial de las actividades peligrosas como forma de incurrir en responsabilidad civil, en los siguientes términos:

“A comienzos de los años treinta, la Corte Suprema de Justicia (sentencia de 30 de noviembre de 1935, 14 de marzo y 31 de mayo de 1938) empezó a precisar el alcance del artículo 2356 del Código Civil y a elaborar en el medio colombiano la teoría de las actividades peligrosas como forma de incurrir en responsabilidad civil cuando con ocasión de su ejercicio se causa daño. Posteriormente, la Corte ha considerado que determinados casos concretos constituyen actividades peligrosas, como son, entre otras, la utilización de elevadores de carga, la conducción de ganado frente a los peatones, las fumigaciones aéreas, la utilización de explosivos (sentencias del 14 de marzo de 1938, 3 de mayo de 1965, 27 de abril de 1990, 30 de abril de 1976, 4 de septiembre de 1962, 1 de octubre de 1963 y 22 de febrero de 1995). Ahora bien, concretamente en el tema de la conducción de vehículos automotores terrestres, la Corte suprema de Justicia tiene un criterio muy decantado en cuanto al riesgo que tal actividad produce. Ver, entre otras, la sentencia del 5 de octubre de 1997, M.P. Nicolás Bechara Simanca y sentencia del 13 de diciembre de 2000, del mismo Magistrado. De igual manera, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 8 de junio de 1999, con ponencia del Consejero Daniel Suárez Hernández, estimó lo siguiente: La Sala desea precisar que, en la actividad que tiene por objeto la construcción, remodelación, mantenimiento y mejora de las vías públicas es una de las denominadas riesgosas o peligrosas en el entendimiento de que tal calificación supone una potencialidad de daño para

las personas o para las cosas, a lo que se suma que, el uso de una vía pública a más de configurar a cargo de las autoridades un típico servicio de naturaleza pública, también comporta una buena dosis de peligrosidad o riesgo, pues la conducción de vehículos automotores es una actividad de suyo peligrosa. “A nadie escapa la alta dosis de peligro o riesgo, que se suma al connatural del ejercicio de la actividad peligrosa de la conducción de automotores, de verse expuesto a una colisión o a cualquier otra vicisitud por el uso indiscriminado que de la vía se hacía, en ambos sentidos, uso éste provocado y permitido a ciencia y paciencia de las autoridades públicas demandadas, tal y como quedó acreditado con la prueba testimonial de los agentes de tránsito”. (subrayados fuera de texto).<sup>35</sup>

En este mismo sentido, la jurisprudencia ha insistido en que si bien es cierto que “el tránsito automotor es una actividad que es trascendental en las sociedades contemporáneas pues juega un papel muy importante en el desarrollo social y económico y en la realización de los derechos fundamentales”<sup>36</sup>, no lo es menos, que tal actividad implica también riesgos importantes y por lo tanto puede ser regulada por el legislador para asegurar el cumplimiento del deber que tienen las autoridades de la República de proteger a todas las personas, en su vida, honra, bienes, y derechos y libertades, y de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Al respecto, la Corte ha sostenido: “la importancia y el carácter riesgoso del tránsito vehicular justifican entonces que esta actividad pueda ser regulada de manera intensa por el Legislador, quien puede señalar reglas y requisitos destinados a salvaguardar la vida e integridad de las personas, así como a proteger los bienes y propiedades. Por ello esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad “frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas. El control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito debe entonces ser dúctil, a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración y de las facultades del Legislador para regular el tránsito, debido a su carácter riesgoso”. <sup>37</sup>

Igualmente, la Corporación ha señalado que a medida que los avances tecnológicos han permitido la producción de vehículos más potentes, capaces de transitar a velocidades importantes, la posible afectación de la vida e integridad de las personas se ha potencializado también, generando la necesidad urgente de garantizar la seguridad, todo lo cual supone una regulación rigurosa del tráfico automotor. Dentro de este contexto, propender por la seguridad vial, en palabras de la Corte, constituye un fin constitucionalmente válido, pues con ella se persigue “la realización de los principios constitucionales de protección, por parte de las autoridades públicas, de la vida y de los bienes de las personas residentes en Colombia y de la promoción de la prosperidad general, en los términos del artículo 2 Superior”.<sup>38</sup>

Específicamente, en relación con el transporte privado, la Corte ha precisado que su regulación se encamina a establecer unos límites razonables al ejercicio de la libertad de locomoción, con el propósito de mantener unas condiciones esenciales de vida en comunidad y se rige bajo los principios de seguridad, calidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización; y que al legislador le está vedado establecer restricciones a esa libertad o a la autonomía de las personas, salvo en los casos en que la misma afecte derechos de terceros o el interés general como es el caso de la seguridad vial.<sup>39</sup>

En la medida en que el Estado es el encargado de organizar y coordinar los elementos involucrados en la relación vía-persona-vehículo, esta Corte ha advertido que resulta 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”.<sup>40</sup>

En resumen, en lo referente a la actividad de transporte la jurisprudencia ha concluido (i) que se trata de una actividad peligrosa frente a la cual es legítima una amplia intervención policiva del Estado; (ii) que el poder de regulación del transporte no sólo pretende asegurar la posibilidad de desplazarse, sino el hacerlo en condiciones de seguridad, sin riesgos para la vida y la integridad personal más allá de lo razonable; y (iii) que el acceso al servicio público de transporte en las ciudades es fundamental para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial para aquellos sectores marginados de la población urbana que carecen de otra alternativa de transporte diferente a los servicios públicos.

## 1. La regulación del tránsito terrestre y la finalidad de garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes

5.1. El Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002, modificado por las leyes 993 de 2004, 1005 de 2006, 1239 de 2008, 1281 de 2009, 1310 de 2009, 1383 de 2010 y 1397 de 2010, tiene como sustento constitucional el derecho fundamental que tiene todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, a circular libremente por el territorio nacional (artículo 24 CP); y en el mandato constitucional según el cual corresponde al Congreso hacer las leyes mediante las cuales deberá cumplir, entre otras, la función de “unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República” (artículo 150, numeral 25, CP).<sup>41</sup>

En la exposición de motivos que dio origen a la Ley 769 de 2002 se expresó la necesidad de contar con 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 con el propósito fundamental de contrarrestar los altos índices de accidentalidad que se registran en el país, debido al ejercicio indebido de circular libremente. En efecto, la ponencia reconoció que “la propuesta que se presenta busca su aplicación, con fines de prevención de accidentes y pretende tener consecuencias de tipo sancionatorio administrativo (...)”, puesto que “la accidentalidad vial en Colombia resulta ser en términos de fallecimientos y heridas mucho más problemática que la violencia que causa 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”.<sup>42</sup>

El legislador adoptó, entonces, 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 (artículo 1 de la Ley 769 de 2002).<sup>43</sup> Los principios rectores que determinan el objetivo central de este Código son la seguridad de los usuarios, la movilidad, la calidad, la oportunidad, el cubrimiento, la libertad de acceso, la plena identificación, la libre circulación, la educación y la descentralización (inciso 3 del artículo 1 de la Ley 769 de 2002).

En desarrollo de estos principios rectores, el párrafo 1 del artículo 4 del Código Nacional de Tránsito Terrestre prevé la obligación en cabeza del Ministerio de Transporte de elaborar un Plan Nacional de Seguridad Vial para disminuir la accidentalidad en el país que sirva además como base para los planes departamentales, metropolitanos, distritales y municipales, de control de piratería e ilegalidad.

La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre la relevancia constitucional del Código Nacional de Tránsito Terrestre, en los siguientes términos:

“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 conductas 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.”<sup>44</sup>

En conclusión, dado que 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,<sup>45</sup> debido al ejercicio indebido de la posibilidad de conducir, el legislador consideró necesario imponer algunos requisitos y limitaciones a su

desarrollo, que garanticen la total idoneidad, adiestramiento y destreza de quien conduce, lo cual a su vez garantiza, el cabal ejercicio del derecho a la libertad de circulación.<sup>46</sup>

5.2. Por su parte, la Ley 1397 de 2010, parcialmente demandada en este proceso, pretende garantizar una efectiva formación a quienes aspiran a obtener la autorización del Estado para realizar una actividad de alto riesgo como es la conducción de un vehículo automotor.

El Proyecto de Ley 341 de 2009 Senado, 236 de 2008 Cámara<sup>47</sup> que dio origen a la Ley La Ley 1397 de 2010, tiene como propósito central introducir modificaciones a los requisitos exigidos para la expedición de las licencias de conducción, contenidos en el artículo 19 de la Ley 769 de 2002 y al régimen de sanciones que se le debe aplicar a los centros de enseñanza automovilística, el cual no estaba definido en la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito). Para tal fin, reguló los exámenes y pruebas que deben presentar y realizar los interesados en obtener una licencia de conducción.

En la exposición de motivos que acompaña al proyecto de ley, a pesar de que no se hizo ninguna alusión expresa al requisito demandado en esta oportunidad para obtener la licencia de conducción, saber leer y escribir, se explicó en los siguientes términos el sentido de la reforma:

“En primer lugar, el ajuste está orientado a definir con toda claridad los exámenes y pruebas que deben presentar y realizar los interesados en la expedición de la Licencia. En consecuencia expresamente se establece que se debe presentar el certificado de aptitud y conocimientos expedido por una Escuela de Enseñanza Automovilística, aprobar el examen teórico-práctico y presentar el certificado de aptitud física y mental para conducir, con lo cual se suprime la alternativa que hoy contempla el Código, de poder presentar o el Certificado de la Escuela de Conducción o el Examen teórico-práctico ante el Organismo de Tránsito, posibilidad que en la práctica ha llevado a que en todos los casos únicamente se presente la referida certificación de la Escuela, sin que se verifique que efectivamente el aspirante a la licencia tiene los conocimientos y la destreza requeridos, es decir la idoneidad para conducir, de tal manera que no ponga en peligro su seguridad y la de los demás usuarios de la vía, peatones, pasajeros y otros conductores.

Como sustento de la necesidad y conveniencia de esta modificación es importante mencionar, los estudios adelantados por diferentes entidades y dentro de ellas, el Fondo de Prevención Vial, la cual en investigación efectuada en el año 2006, encontró que solamente el 16% de los conductores de motocicletas han recibido capacitación y que los restantes, es decir el 84% de los acreditados para conducir este tipo de vehículos en el país, ha obtenido la Licencia de Conducción, allegando el respectivo certificado de las Escuelas de Conducción que acredita la formación y aprobación de los correspondientes cursos, pero sin haber recibido la instrucción y capacitación exigida, situación que sin lugar a dudas está contribuyendo al incremento de la accidentalidad y al inadecuado comportamiento en las vías, por falta de conocimientos y de una adecuada formación de los conductores, condiciones que solo se pueden verificar con la práctica de exámenes teóricos y prácticos.

Además que revisada la legislación y los requisitos que hoy se exigen para la expedición de la Licencia de Conducción en países como España, Chile, Argentina, Venezuela, Ecuador y Perú, en todos se incluye la realización de exámenes teóricos y prácticos, con el objetivo de

garantizar la idoneidad de los futuros conductores y la protección de la vida de toda la ciudadanía, considerando que la conducción es catalogada como una actividad peligrosa (...)”.<sup>48</sup>

Posteriormente, en la ponencia para primer debate en el Senado sobre la conveniencia de la reforma se precisó que con ella se pretendía “garantizar una efectiva formación a quienes aspiran a obtener la autorización del Estado para realizar una actividad de alto riesgo como es la conducción de un vehículo”.<sup>49</sup> Por esta razón,

“(…) a través de la Ley 769 de 2002, se introdujo un cambio sustancial a las academias de conducción, exigiéndoseles la constitución como centros de educación para el trabajo y el desarrollo humano, atendiendo los parámetros que la normatividad del Ministerio de Educación ha adoptado con este propósito. Además al constituirse como entidades de educación para el trabajo y el desarrollo humano implica el cumplimiento de las normas que el Ministerio de Educación ha venido implementando para los programas de formación en otras áreas, como debe ser, y que hoy se hicieron extensivas a las escuelas de conducción.

Tal como hoy está contemplado en la reglamentación expedida por los Ministerios de Transporte y de Educación, las Secretarías de Educación certificadas en educación del país, quienes ya recibieron por parte del Ministerio de Educación la capacitación e instrucción necesarias son las facultadas para aprobar los programas que las escuelas van a impartir de acuerdo a las categorías de licencia.

Estas medidas enunciadas, entre otras, buscan un mejoramiento y optimización de los servicios ofrecidos por los Centros de Enseñanza Automovilística para que capaciten adecuadamente a los futuros conductores, con altos estándares de calidad.

(...)

En la búsqueda de la adopción de otras herramientas que contribuyan al logro de este cometido se ha previsto a través de este proyecto de ley que además de exigir la certificación emitida por un Centro de Enseñanza Automovilística, se haga exigible la realización de un examen teórico-práctico por parte de quien ha recibido la capacitación para determinar o verificar la idoneidad del conductor. Es así que con este proyecto se busca terminar con la disyuntiva planteada en el citado artículo 19 de la Ley 769 de 2002 en su numeral 3, que exige para la obtención de la licencia de conducción, o el certificado expedido por la academia o la presentación del examen teórico-práctico. De esta manera se hace exigible el cumplimiento de los dos requisitos, buscando con ello como se dijo anteriormente, una verdadera idoneidad de quien busca obtener una licencia de conducción, reduciendo las posibilidades de accidentalidad, de tal manera que un conductor no ponga en peligro su seguridad y la de los demás usuarios de la vía, peatones, pasajeros y otros conductores.

Expresamente se establece entonces que se debe presentar el certificado de aptitud en conducción otorgado por un Centro de Enseñanza Automovilística, aprobar un examen teórico y uno práctico y presentar el certificado de aptitud física y mental para conducir, además de los requisitos señalados en los numerales 1 y 2 del artículo 19. En tal sentido se

armoniza a través del artículo 2° del presente proyecto de ley, lo consagrado en el artículo 18 de la Ley 769 de 2002, respecto al examen teórico y práctico que debe presentar todo aspirante a obtener una licencia de conducción.

De otra parte el proyecto de ley contempla el régimen de sanciones aplicable a los centros de enseñanza automovilística por la inobservancia a sus obligaciones y deberes, dotando de esta manera a la Superintendencia de Puertos y Transporte, autoridad competente para ejercer la vigilancia, inspección y control de estos centros, pues es bien sabido que sin el control necesario se hace ineficiente la prestación de cualquier servicio.

Teniendo en cuenta los alcances del proyecto que efectivamente contribuyen al cumplimiento de los principios rectores contemplados en el mismo Código Nacional de Tránsito y en la Constitución Política de Colombia, como son la seguridad de los usuarios, que tiene que ver con la protección de la vida e integridad física de las personas y el respeto de los derechos ajenos, sin abusar de los propios como lo señala el numeral 1 del artículo 95 de la Constitución Política, se considera que el mismo, además de ajustarse a los principios de nuestro ordenamiento jurídico, es muy conveniente y de gran importancia para el país".50

Así, a lo largo de todo el trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República se reiteró la necesidad de garantizar la efectiva formación a quienes aspiran a obtener la autorización del Estado para realizar una actividad de alto riesgo como es la conducción de vehículos automotores, esencialmente con el fin de reducir la accidentalidad.

5.3. El artículo 3 de la Ley 1397 de 2010 que modificó el artículo 19 de la Ley 769 de 2002, a su vez modificado por la Ley 1383 de 2010, establece los requisitos que deberá acreditar quien desee obtener una licencia para conducir vehículos automotores particulares. Los requisitos que establece la norma son los siguientes: (i) saber leer y escribir; (ii) tener dieciséis (16) años cumplidos; (iii) presentar un certificado de aptitud en conducción otorgado por un Centro de Enseñanza Automovilística inscrito ante el RUNT; (iv) aprobar un examen teórico de conducción y un examen práctico de conducción para vehículos particulares que realizarán los organismos descritos en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1397 de 2010,<sup>51</sup> que cumplan la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte; (v) presentar certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir expedido por un Centro de Reconocimiento de Conductores habilitado por el Ministerio de Transporte, de conformidad con la reglamentación que expida ese Ministerio debidamente acreditado como organismo de certificación de personas en el área de conductores de vehículos automotores.

Adicionalmente, el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 1397 de 2010,<sup>52</sup> prevé que para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización, renovación, y 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.

La licencia de conducción, de conformidad con el artículo 2 del Código Nacional de Tránsito<sup>53</sup> es un documento público de carácter personal e intransferible exigido por la autoridad competente, el cual autoriza a una persona para la conducción de un vehículo con validez en todo el territorio nacional. La licencia certifica entonces que quienes conducen vehículos automotores son personas capacitadas técnica y teóricamente para operar un vehículo automotor, y por tanto, con los conocimientos y habilidades óptimas para reducir los riesgos que la actividad genera tanto para peatones como conductores.

Tal requisito, se exige a todas las personas que al haber cumplido la edad para obtener la licencia de conducción, 16 años, deseen tramitarla para conducir vehículos automotores. Sin embargo, a pesar de que el requisito aparentemente es neutro, también es cierto que, tal como lo señala el demandante, existe un porcentaje importante de colombianos que son analfabetas o iletrados, para quienes no será posible obtener una licencia de conducir bajo los nuevos parámetros, a pesar de conocer los símbolos de seguridad vial y llevar conduciendo vehículos automotores por años. Este segmento poblacional excluido de la norma de la posibilidad de obtener la licencia de conducción, está compuesto por grupos tradicionalmente marginados que no ingresan al sistema educativo en el momento oportuno por diversas razones como la falta de cupos, la situación de pobreza extrema que obliga a las personas a trabajar desde edades muy tempranas y a desertar de la escuela, la ausencia de políticas orientadas a brindar soluciones oportunas y sostenibles para corregir el analfabetismo, o incluso factores como el desplazamiento forzado interno.

A partir de la reforma constitucional de 1991, la sociedad colombiana llegó al acuerdo de asumir una nueva fórmula política, que más allá de garantizar las libertades y condiciones que aseguran el desarrollo y florecimiento autónomo y propio de la sociedad, garantizan la existencia de unas organizaciones públicas que ayuden a estructurar una sociedad compleja contemporánea, en la que toda persona pueda ver aseguradas sus condiciones básicas de existencia digna. Es desde esta fecha que las entidades y organismos del Estado deben adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

El analfabetismo es una de las condiciones que el Estado está obligado a erradicar por mandato constitucional para mejorar la calidad de vida de los colombianos y remover los obstáculos que perpetúan la marginación. El artículo 67 de la Carta prevé que la educación es un derecho de la persona, responsabiliza concomitantemente al Estado, la sociedad y la familia de la educación, establece que la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, etapa en la cual se deberá cursar como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica, y para tal fin garantiza su gratuidad en las instituciones del Estado.

Dentro de este contexto, el Estado Colombiano se ha propuesto lograr para el año 2015, una tasa de analfabetismo del 1% para la población entre los 15 y los 24 años de edad, lo que implica una cobertura del 100% para educación básica (desde 0 hasta 9º grado, que incluye preescolar, básica primaria y básica secundaria). No obstante, mientras cumple con esta meta, debe aliviar y facilitar la situación de los grupos poblaciones a los cuales todavía no ha

podido garantizar el derecho a la educación.

No obstante, según el DANE, en Colombia, para el año 2005, el 8.4% de la población, entre 15 y 24 años de edad, no sabía leer y escribir.<sup>54</sup> De conformidad con esas mismas cifras, el grupo de personas analfabetas está integrado tanto por personas pertenecientes a distintos grupos étnicos como por personas sin pertenencia étnica (blanca-mestiza), en los que tanto los hombres como las mujeres se ven afectados en una proporción muy similar. No obstante, los grupos más afectados son los indígenas y los afrocolombianos, tanto hombres como mujeres. Debe tenerse en cuenta que en lo que se refiere a la población indígena, ésta reside en los resguardos donde los establecimientos educativos son pocos, sólo se atiende el nivel de educación básica primaria, y algunos tienen programas de etnoeducación que permiten la integración de su tradición, fundamentalmente oral, con los conocimientos de la sociedad mayoritaria.<sup>55</sup> Por su parte, la población afrocolombiana, se encuentra en zonas con necesidades básicas insatisfechas, bajas coberturas en servicios públicos domiciliarios, tasas de analfabetismos superiores al promedio nacional, bajos niveles de tributación por habitante y alta dependencia financiera de las transferencias, entre otros aspectos.<sup>56</sup>

Es frente a esta situación de marginación y exclusión que resulta necesario examinar si la limitación cuestionada por el demandante impone un requisito irrazonable y desproporcionado.

6. El requisito de saber leer y escribir establecido por el legislador para obtener la licencia de conducción de vehículos particulares no vulnera los artículos 5, 7 y 13 de la Constitución

El accionante considera que el requisito “saber leer y escribir” exigido por el legislador con el objeto de obtener la licencia de conducción para vehículos automotores particulares, introduce una restricción injustificada al ejercicio de la libertad constitucional de conducir y transitar libremente en un vehículo automotor de las personas que no saben leer y escribir, segmento dentro del cual se encuentran grupos históricamente relegados como los campesinos, las mujeres y los indígenas.

En el presente caso para determinar si la medida cuestionada se encuentra dentro del amplio margen de configuración del legislador, o si por el contrario, desconoce los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y por tanto, conlleva un trato discriminatorio que vulnera los artículos 5 (derecho a la no discriminación), 7 (principio de diversidad étnica y cultural de la Nación) y 13 (derecho a la igualdad) de la Constitución, la Sala procederá a aplicar el juicio integrado de proporcionalidad.<sup>57</sup>

Para ello, en primer lugar, la Sala deberá establecer, de acuerdo con la naturaleza del caso, el nivel o grado de intensidad con el cual se va a realizar el examen, para luego proceder a adelantar los pasos subsiguientes.

Se trata de una medida que en aras de la seguridad de quien conduce, de los demás conductores y de los peatones, en principio supone un amplio margen de configuración del legislador. Sin embargo, prevé un requisito que excluye a la población analfabeta o iletrada del país, que por su misma condición se encuentra en una situación de marginalidad.

Es por ello que en esta oportunidad, el juicio que se debe aplicar al artículo demandado

parcialmente es el intermedio porque se trata de una medida que puede afectar otros derechos relacionados con la libertad de locomoción como el derecho al trabajo o la salud de la población marginada en razón de su nivel educativo, frente a la cual, el artículo 13 constitucional impone el deber de remover los obstáculos que perpetúen su exclusión. Efectivamente, la norma que se analiza restringe a un segmento de la población, analfabeta o iletrada, que por su misma condición se encuentra en una situación de marginalidad, la posibilidad de obtener la licencia de conducción que los habilita para manejar vehículos automotores particulares con el fin de garantizar no sólo la seguridad de quien conduce, sino de los demás conductores y de los peatones, pero que pueden depender para su subsistencia de la posibilidad de conducir vehículos automotores en zonas remotas del país.

En este asunto, a pesar de que por un lado, el legislador, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, goza de un amplio margen de libertad de configuración en materia de conducción de vehículos en tanto actividad peligrosa, que por sí misma coloca a la comunidad ante inminente riesgo de recibir lesión y obliga a las autoridades de la República a cumplir con su deber de protección; de otra parte, se encuentra en juego la posible afectación de principios y derechos constitucionales pertenecientes a grupos vulnerables de la población, como la igualdad, el derecho al trabajo o la libertad de locomoción, personas que debido a su condición de marginalidad merecen la especial protección del Estado.

Una vez definido que se trata de un juicio intermedio de igualdad, a continuación se debe establecer (i) si la medida objeto de análisis busca cumplir un fin constitucional legítimo e importante; (ii) si el medio empleado es legítimo; y (iii) si la relación entre el medio y el fin es adecuada o efectivamente conducente; y (iv) si la medida no es manifiestamente desproporcionada, es decir, si existe proporcionalidad entre los costos y los beneficios constitucionales que se obtienen con la medida analizada.

La medida está orientada a un fin constitucionalmente legítimo e importante, pues se trata la protección de la vida e integridad de las personas, tanto de las que conducen un vehículo automotor como la de las que estén en otro vehículo o sean peatones.

Respecto a si la relación entre el fin y el medio elegido por la norma es adecuado o efectivamente conducente, la Corte encuentra que el requisito de saber leer y escribir hace referencia a una competencia que posibilita el conocimiento y comprensión del Código de Tránsito, de las señales de tránsito, de los manuales e instrucciones de manejo de los vehículos automotores, de las señales y mensajes escritos que los mismos vehículos transmiten a los usuarios, de las infracciones de tránsito que se le impongan al conductor, y de señales de contenido textual distintas a las de los símbolos universales que puedan ubicarse en las vías, entre otros, y permite evaluar, a través del examen escrito, los conocimientos teóricos sobre estos temas que debe acreditar todo aspirante a obtener la licencia de conducción. Este conocimiento es fundamental para disminuir el riesgo que conlleva la conducción de un vehículo automotor, en tanto el conductor además de estar debidamente informado y capacitado, estará en condiciones de afrontar con cierta solvencia los imprevistos que durante el desarrollo de la actividad se presenten, y de conocer sus derechos cuando incurra en infracciones de tránsito.

De conformidad con el párrafo del artículo 2 de la Ley 1397 de 2010,<sup>59</sup> que modifica el

artículo 18 de la Ley 769 de 2002, el examen teórico de conducción debe ser presentado ante los centros de enseñanza automovilística que se encuentren inscritos en el RUNT,<sup>60</sup> por las personas que aspiran a obtener la licencia de conducción por primera vez y por las personas titulares de licencias de conducción que requieran su refrendación o recategorización.<sup>61</sup> Este examen, tal y como está regulado en la actualidad,<sup>62</sup> consta de cuarenta (40) preguntas, divididas en cuatro grupos, así: (i) Grupo I. Aspectos generales de tránsito, autoridades, licencias de conducción y mecánica básica. Equivale a un veinte por ciento (20%) de la evaluación; (ii) Grupo II. Normas de comportamiento de peatones, conductores y pasajeros. Equivale a un treinta por ciento (30%) de la evaluación; (iii) Grupo III. Señales de tránsito y uso de la infraestructura vial. Equivale a un veinte por ciento (20%) de la evaluación; y (iv) Grupo IV. Infracciones, sanciones, procedimiento y competencia para su imposición. Equivale a un treinta por ciento (30%) de la evaluación.<sup>63</sup>

La prueba teórica se complementa con un examen práctico, que podrá ser presentado ante los centros de enseñanza automovilística, ante los organismos de tránsito o ante los particulares que se encuentren debidamente habilitados para ello e inscritos ante el RUNT. A través de esta prueba todo aspirante a obtener la licencia de conducción, en cualquiera de las categorías de licencias, deberá demostrar la habilidad, destreza y conocimiento en cada uno de los siguientes aspectos: (i) conocimiento, inspección y adaptación al vehículo antes de iniciar su movilización. Equivale a un treinta por ciento (30%) del examen; (ii) destreza y habilidad en el manejo de los mecanismos de control y en la conducción del vehículo. Equivale a un cuarenta por ciento (40%) del examen; y (iii) comportamiento del conductor frente al tránsito, respeto por las señales de tránsito, por el peatón y el uso adecuado de la infraestructura vial. Equivale a un treinta por ciento (30%) del examen.<sup>64</sup>

Como se puede apreciar, los conductores deben acreditar un cúmulo de conocimientos que no se reducen a la memorización y comprensión de las señales de tránsito, que aseguran que están debidamente capacitados, tienen la habilidad necesaria para la conducción del vehículo, y en esa medida, reducir los riesgos inherentes a la actividad que van a ejecutar.

Adicionalmente, la actividad de conducir por su propia naturaleza enfrenta al conductor cotidianamente a imprevistos y a la lectura de mensajes que no necesariamente corresponden a las señales reglamentarias de tránsito, pero que advierten sobre situaciones de peligro, que de ser ignoradas, pondrían en situación de riesgo no sólo a quien conduce, sino también, a los demás conductores y peatones. A pesar de que la tendencia en materia de tránsito es la de establecer una señalización universal, símbolos no verbales y pictogramas estandarizados internacionalmente, que sea comprendida por todos, sin que las diferencias de idiomas se convierten en un obstáculo para su entendimiento, en la actualidad existe un consenso generalizado sobre la necesidad apremiante de mejorar la seguridad vial para disminuir la accidental, requerimiento que no se satisface simplemente con el conocimiento de las señales de tránsito. Además del conocimiento y comprensión de las normas de tránsito y de las infracciones, sanciones y procedimientos, la actividad de conducir apareja una serie de actividades complementarias como la posibilidad de leer los manuales de los vehículos con el fin de conocer las funciones del equipamiento e instrumental que el mismo posee, y detectar y entender los mensajes escritos de advertencia y peligro que el vehículo transmite, entre otras.

Constata la Corte, en consecuencia, que el medio elegido para alcanzar el fin propuesto por la norma es efectivamente conducente, puesto que el requisito exigido, saber leer y escribir, posibilita el conocimiento y comprensión del Código de Tránsito, de las señales de tránsito, de los manuales e instrucciones de manejo de los vehículos automotores, y de las señales escritas que los mismos vehículos transmiten a los usuarios, conocimiento que es esencial para disminuir el riesgo que conlleva la conducción de un vehículo automotor, en tanto el conductor además de estar debidamente informado y capacitado, estará en condiciones de afrontar con cierta solvencia los imprevistos que durante el desarrollo de la actividad se presenten.

Finalmente, la Sala considera que existe proporcionalidad entre los costos y los beneficios constitucionales que se obtienen con la medida analizada, es decir, que es proporcionada al fin perseguido por el legislador.

Efectivamente, por un lado, se protege la vida e integridad no sólo de quien conduce sino de los demás conductores y de los peatones, en el ejercicio de una actividad de suyo peligrosa, pero por el otro, se excluye a quien por no saber leer ni escribir, tiene dificultades para capacitarse adecuadamente y afrontar con solvencia los imprevistos que son propios de una actividad de alto riesgo.

En este punto debe la Corte precisar que no existe el derecho a conducir un vehículo automotor como tampoco existe el derecho a ser propietario de un vehículo, lo que si existe y ampara la Constitución es el derecho circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, pero no a través de un medio específico, como en este caso lo sería un vehículo particular. La actividad de conducir un vehículo automotor, ya sea público o privado, en sí misma es un privilegio porque no puede ser ejercido por cualquier persona que cuente con la posibilidad material de ingresar a un automóvil y conducirlo, puesto que previamente debe haber demostrado que cumple los requisitos requeridos para hacerlo de manera competente, y en consecuencia, segura, es decir, que conoce las normas que regulan el tránsito, conoce el vehículo, puede detectar y entender los mensajes escritos que el vehículo transmite, está en capacidad de descifrar los mensajes de advertencia o peligro que se dispongan en las vías y cuenta con la aptitud física y mental para conducir sin poner en peligro a sus congéneres.

Según la jurisprudencia constitucional, las licencias de conducción son documentos públicos de carácter personal e intransferible que autorizan a una persona para conducir válidamente un vehículo automotor de acuerdo con las categorías que para cada modalidad se establezcan. Para su obtención, el legislador ha previsto una serie de requisitos, que para la conducción de vehículos de servicio público se hacen más exigentes.<sup>65</sup>

La licencia de conducción certifica, entonces, que quienes conducen vehículos automotores, actividad que tradicionalmente se ha considerado peligrosa, son realmente las personas a quienes el Estado ha concedido autorización para ello, por haber verificado previamente su idoneidad para el desempeño de tal actividad, es decir, la aptitud, física, mental, sicomotora, práctica, teórica y jurídica de una persona para conducir un vehículo por el territorio nacional. Cabe precisar, en todo caso, que la licencia de conducción no es el único requisito que los conductores de vehículos automotores deben cumplir para poder circular en ellos, además resulta obligatorio acreditar el cumplimiento de muchas otras condiciones, como por

ejemplo, contar con una licencia de tránsito (art. 43 Ley 769 de 2002); estar amparado por un seguro obligatorio vigente (art. 42 Ley 769 de 2002); llevar dos placas iguales, una en el extremo delantero y otra en el extremo trasero del vehículo (art. 45 Ley 769 de 2002); inscribir el vehículo en el Registro Nacional Automotor, RUNT, (artículo 46 Ley 769 de 2002); contar con una revisión técnico-mecánica (art. 50 Ley 769 de 2002, modificado por el art. 9 de la Ley 1383 de 2010), entre otros.

De hecho la tendencia universal en materia de seguridad vial es a hacer más estrictas los requisitos y no a flexibilizarlos, porque se entiende que la seguridad vial es un tema que va más allá de la labor mecánica de conducir y del aprendizaje de las señales de tránsito, incluso de la memorización y repetición de la normatividad pertinente. Actualmente, de acuerdo con los programas y campañas desarrollados por el Fondo de Prevención Vial,<sup>66</sup> lo deseable es que el individuo interiorice y se apropie del conocimiento que lo habilita para conducir un vehículo automotor de manera idónea, y esto sólo se logra a través de un proceso formativo que se inicia desde la más temprana edad (preescolar) y se desarrolla a lo largo de toda la etapa escolar.

El artículo 56 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) establece como obligación en la educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional, impartir los cursos de tránsito y seguridad vial, previamente diseñados por el Gobierno Nacional,<sup>67</sup> con el fin de que todas las instituciones educativas cuenten con estándares de competencias que integren componentes fundamentales de la educación vial orientada a que los niños y jóvenes puedan ejercer su derecho a una movilidad libre y segura.

En relación con la importancia de la seguridad vial, la doctrina extranjera ha sostenido:

“Finalmente y en lo que se refiere al factor humano, es sin duda el elemento más relevante en la prevención de la accidentalidad -como se ha visto en los estudios-.

Además, en relación con la educación vial infantil, en el futuro existen tres grandes retos a solucionar. Primero, es preciso presionar para implicar a todas las administraciones en la necesidad de que la educación vial tenga una implantación real en el ciclo educativo; segundo, que los materiales de apoyo existentes (algunos muy buenos) lleguen a los centros y a los educadores; tercero, es preciso formar a los formadores con el fin de que estén más mentalizados de la importancia de la educación vial y sobre todo para que conozcan como transmitirla sin cometer errores, algo que está sucediendo con bastante frecuencia en la actualidad.

Segundo, la formación en las autoescuelas, pero remodelando de manera importante el modelo actual de enseñanza que esté demasiado centrada en el mero aspecto descriptivo y memorístico de qué dice la norma, y no tanto en el porqué de la misma y las consecuencias y riesgos que trae el no cumplirla. Precisamente en este sentido, las investigaciones de Brown, Zador o Hoskovec, demuestran que no saber la justificación de una norma es el primer paso para su incumplimiento y un fracaso en la consolidación de actitudes positivas.

En este contexto, muchos legisladores sin experiencia en el ámbito de la seguridad han sido los inductores de que el modelo formativo en seguridad vial esté básicamente centrado en el cumplimiento de la norma y no en la educación para seguridad. El modelo lógicamente ha

mostrado con el tiempo su debilidad, ya que el conocimiento de la norma no garantiza en absoluto su cumplimiento y la sanción por mucho que aumente no ataja todas las conductas de riesgo.

Aparte hay una seria debilidad en este modelo “legalista” en la que casi nadie ha reparado: existen numerosas conductas de riesgo que no están explícitamente prohibidas por la norma, como llevar mal el reposacabezas, usar el teléfono manos libres o conducir con cuarenta grados de temperatura en el interior del vehículo. Pero no estar prohibido no significa que no puedan ser un grave peligro para la seguridad cuando se maneja un vehículo con motor.

Por eso, en el modelo educativo-formativo es preciso superar de una vez el binomio prohibido igual a peligroso y por ello sancionable; no prohibido igual a no peligroso, modelo usado hasta ahora, que ha fracasado y que además ha creado una grave disonancia social, que va a ser difícil de eliminar”. 68

Para la Sala, a pesar de que el requisito de saber leer y escribir, exigido en la norma cuestionada, puede excluir a algunos colombianos del ejercicio de una actividad, que sin ser un derecho, en ocasiones puede afectar el ejercicio de ciertos derechos como el derecho al trabajo, o a la libre circulación, tal afectación es razonable y no resulta desproporcionada frente a los valores supremos que con ella se garantizan, como en efecto lo son la vida y la integridad no solo de quien conduce, sino la de los demás conductores y peatones.

Para aquellos sectores de la población que por su extrema pobreza, por su aislamiento de las cabeceras municipales, por las condiciones de inseguridad y orden público que afectan su cotidianidad, no han podido obtener una formación básica que les permita superar su situación de analfabetismo, existe en cabeza del Estado, por mandato constitucional, la obligación de garantizar su acceso a la educación pública gratuita y obligatoria entre los cinco y los quince años de edad (un año de preescolar y nueve de educación básica),<sup>69</sup> nivel mínimo de formación que constituye un nivel educativo muy superior al exigido por el legislador en la norma cuestionada.

Precisamente, para combatir el fenómeno del analfabetismo, el Ministerio de Educación Nacional ha diseñado y puesto en marcha el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media para Jóvenes y Adultos iletrados, desde el año 2002, priorizando la intervención en jóvenes y adultos en situación de desplazamiento, mujeres cabeza de hogar, indígenas y afrocolombianas, no sólo para su alfabetización, sino para continuar sus estudios de educación básica.

El Programa de alfabetización que tiene por objetivo central mejorar las condiciones de vida de las personas mayores de trece años de edad que no han tenido acceso al sistema educativo, buscando su inclusión en la vida económica, política y social, y el fortalecimiento de su desarrollo personal y comunitario, no obstante, va más allá de la adquisición de las habilidades de lectoescritura y se extiende a la capacidad para interpretar el mundo y la propia vida, y al desarrollo de competencias básicas para desenvolverse efectivamente en la cotidianidad. Adicionalmente, busca promover la adquisición de habilidades para la transformación de las condiciones de vida, y la minimización de las condiciones de exclusión.

Como se puede apreciar, aunque el aparte de la norma demandada en esta oportunidad, recae sobre población vulnerable, la misma es objeto de una política especial de protección estatal dirigida a mejorar sus condiciones de vida a través de su inclusión en la vida económica, política y social del país, que a lo largo de los años ha ido reduciendo la brecha entre la población alfabeta y analfabeta.<sup>70</sup>

No obstante, a pesar de que el requisito demandado obedece a finalidades constitucionalmente legítimas que resultan acordes con la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, dentro del ejercicio de una actividad que ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como peligrosa y que genera altos índices de accidentalidad, la Corte debe señalar que mientras el Estado cumple las metas que se ha trazado en materia de reducción de las tasas de analfabetismo, el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las autoridades de tránsito a nivel nacional, departamental y municipal, están en la obligación de ofrecer a las personas que no saben leer ni escribir, interesadas en obtener su licencia de conducción, un programa educativo gratuito que les permita adquirir tales competencias, puesto que le corresponde al Estado tomar las medidas urgentes y necesarias, de conformidad con el artículo 67 de la Carta, para ayudarlos a superar una condición que no están en la obligación de soportar de manera indefinida.

Por lo anterior, se declarará exequible el requisito “saber leer y escribir” exigido por el legislador, contenido en el artículo 3, numeral 1, de la Ley 1397 de 2010, “por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002”.

## I. DECISION

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 EXEQUIBLE el requisito “saber leer y escribir”, exigido por el legislador, contenido en el artículo 3, numeral 1, de la Ley 1397 de 2010, “por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002”, por el cargo analizado en la presente providencia.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

Con aclaración de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente en comisión

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

MARIA VICTORIA CALLE CORREA Y

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

A LA SENTENCIA C-468/11

Referencia: Expediente D-8315

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3, numeral 1, de la Ley 1397 de 2010, "por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002".

Demandante: Jefferson David Montoya García

Magistrada Ponente:

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, aclaramos el voto por las razones que a continuación expresamos.

Compartimos la posición mayoritaria en el sentido de que el requisito de saber leer y escribir consagrado en el artículo 3, numeral 1 de la Ley 1397 de 2010 “por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002” demandado, obedece a finalidades constitucionalmente legítimas que resultan acordes con la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, dentro del ejercicio de una actividad que ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como peligrosa y que genera altos índices de accidentalidad. En este sentido, el requisito analizado resulta necesario para garantizar la seguridad, la vida e integridad de las personas, en la medida en que el conocimiento sobre las normas de tránsito y la habilidad para leer las señales de tránsito, asegura que quien conduce produzca menos riesgos para sí mismo y para los demás.

No obstante, consideramos que frente a casos concretos, de excepcional marginamiento, en los que las condiciones de riesgo y peligro se reducen de manera significativa, las autoridades competentes, a la luz de los valores, principios y derechos que consagra la Constitución Política, tienen el deber de otorgarle un tratamiento diverso.

Efectivamente, respecto de ciertas situaciones que no se desprenden necesariamente del análisis en abstracto de la norma demandada, que implican el procurar servicio público de transporte en veredas y zonas alejadas de la geografía nacional al que no tendrían acceso los ciudadanos, de no ser porque se presta bajo condiciones especiales, el requisito de saber leer y escribir puede llegar a tener un alcance desproporcionado en relación con el ejercicio de los derechos ligados a la libertad de locomoción como el trabajo, la educación, e incluso la salud, al no existir o ser muy reducidos, medios alternativos que garanticen su ejercicio.

En tales casos la Sala estimó que las autoridades competentes deben, en aras de hacer efectivo el mandato constitucional previsto en el artículo 13 de la Carta, prever mecanismos que permitan conciliar la finalidad que cumple la norma demandada con los derechos afectados en concreto de las personas que se encuentran en circunstancias de especial marginalidad. En cumplimiento de éste propósito, el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las autoridades de tránsito a nivel nacional, departamental y municipal, están en la obligación de ofrecer a las personas que no saben leer ni escribir, interesadas en obtener su licencia de conducción, facilidades para adquirir las competencias que se requieren en desarrollo de la obligación que tiene el Estado colombiano de tomar las medidas urgentes y necesarias, de conformidad con el artículo 67 de la Carta, para ayudarlos a superar una condición que no están en la obligación de soportar de manera indefinida.

Los suscritos magistrados consideramos, sin embargo, que en situaciones en las que la circulación se efectúa en un contexto de bajo riesgo de accidentalidad, dadas las particularidades bajo las cuales se realiza la conducción de vehículos automotores y al no existir, o ser muy reducidos, medios alternativos que garanticen su ejercicio, sería factible la expedición de una licencia de tránsito con restricciones para manejar en la zona específica del territorio nacional, con escaso tráfico vehicular y vías de acceso difícil, carentes incluso de señales de tránsito, que hacen que quienes han desarrollado el experticio de conducir por

ellas, así no sepan leer y escribir, sean idóneas para ofrecer el servicio de transporte, imponiendo ciertas condiciones de tiempo, modo y lugar, en desarrollo del deber de tomar acciones afirmativas a su favor y con el fin de no profundizar su situación de exclusión social.

De este modo, una finalidad legítima, como en efecto lo es la reducción de los riesgos de una actividad de suyo peligrosa, se acompasa con la garantía de los derechos de la población más vulnerable, las personas que no saben leer ni escribir que se encuentren en zonas apartadas de la geografía nacional, cuya actividad esté estrechamente ligada a la conducción de un vehículo automotor de carácter particular, ofreciendo el servicio público de transporte a las personas que lo requieren, y que de otra forma no tendrían tampoco mayor opción de desplazamiento y, frente a las cuales, el Estado tiene un deber de especial protección.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

1 Esta ley fue publicada en el Diario Oficial No. 47710 de 14 de julio de 2010.

2 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SPV. Eduardo Montealegre Lynett; SPV. Jaime Araújo Rentería; SPV. y APV. Manuel José Cepeda Espinosa; y AV. Álvaro Tafur Galvis).

3 MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Rodrigo Escobar Gil.

4 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

5 Sentencias C-397 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Espinosa); y C-310 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

6 Sentencia C-397 de 1995 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); Auto 289A de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); y sentencias C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa); C-394 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-030 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis); y C-181 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

7 MP. Catalina Botero Marino. AV. Catalina Botero Marino.

8 Sentencia C-153 de 2002 (MP. Clara Inés Vargas. SV. Manuel José Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis).

9 Sentencia C-720 de 2007 (MP. Catalina Botero Marino. AV. Catalina Botero Marino).

10 Sentencias C-301 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muños. SPV. Fabio Morón Díaz,

Hernando Herrera Vergara y Vladimiro naranjo Mesa; y SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero); C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa); y C-310 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

11 Sobre el alcance y significado de la cosa juzgada material y formal, de un lado, y absoluta y relativa, de otro, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa); C-310 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-004 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett); C-039 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); C-1122 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis); y C-469 de 2008 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería; AV. Jaime Córdoba Triviño).

12 Ver sentencias C-030 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis); y C-181 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

13 En este mismo sentido ver también las siguientes sentencias: C-427 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero. AV. y SV. José Gregorio Hernández Galindo); C-489 de 2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-565 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa); C-310 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-1038 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SPV. Eduardo Montealegre Lynett; AV. Jaime Araújo Rentería); C-030 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-210 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C-627 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. AV. Alfredo Beltrán Sierra; AV. Jaime Araújo Rentería); C-1143 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño); C-1116 de 2004 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. SV. Rodrigo Escobar Gil); C-308 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. y AV. Jaime Araújo Rentería); C-349 de 2009 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva. SV. Humberto Antonio Sierra Porto); y C-443 de 2009 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto).

14 Ver sentencias C-030 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis); y C-211 de 2007 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SPV. Antonio Humberto Sierra Porto).

15 Ver entre otras las sentencias C-427 de 1996 (MP. Alejandro Martínez Caballero. AV. y SV. José Gregorio Hernández Galindo), en la que la Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino cuando los contenidos normativos son iguales.

16 Ver sentencia C-228 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. AV. Jaime Araújo Rentería).

17 Sentencia C-181 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Además, se pueden consultar las siguientes sentencias: C-1189 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. AV. Jaime Araújo Rentería); C-308 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. y AV. Jaime Araújo Rentería); C-693 de 2008 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Jaime Araújo Rentería).

18 Sentencia C-1189 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto. AV. Jaime Araújo Rentería).

19 Sentencia C-1173 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Humberto Antonio

Sierra Porto; SV. Jaime Araújo Rentería).

20 Sentencia C-096 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

21 Sentencia C-311 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

22 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

23 Así se consideró en la sentencia T-518 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero), posteriormente se reiteró esta posición en la sentencia C-741 de 1999 (MP Fabio Morón Díaz; APV. Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández Galindo y Fabio Morón Díaz) en los siguientes términos: “La libertad de locomoción, ha dicho la Corte, es un derecho fundamental en cuanto afecta la libertad del individuo, cuyo sentido más elemental, ‘...radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y espacios públicos’ (...).” Ver también, las sentencias T-150 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y T-595 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

24 En la sentencia T-150 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero), por ejemplo, la Sala de Revisión consideró que: “[el] legítimo ejercicio del derecho a la circulación se constituye en un presupuesto para el ejercicio de otros derechos constitucionales, cuyo desarrollo supone el reconocimiento a un derecho de movimiento que garantiza la independencia física del individuo.”

25 La jurisprudencia constitucional ha señalado que en virtud de la naturaleza de la libertad de locomoción, la sola circunstancia del cierre de una vía implica afectar o limitar el derecho a circular libremente, salvo que exista una justificación legal y constitucionalmente razonable para ello. Esta decisión se adoptó en la sentencia T-550 de 1992 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); en el caso la Sala de Revisión resolvió conceder la tutela, ordenando al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) que, en un término razonable de máximo 30 días, solicitara, tramitara y obtuviera permiso especial de la autoridad distrital competente para continuar aplicando la medida de cierre de las calles 18 y 19 entre carreras 28 y 27 de Santafé de Bogotá, aledañas a las instalaciones en las cuales funciona dicho Departamento. Ver también, las sentencias T-288 de 1995 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-364 de 1999 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SU-601A de 1999 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-410 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Gálvis).

26 En la sentencia T-066 de 1995 (MP. Hernando Herrera Vergara) se resolvió confirmar los fallos proferidos por los jueces de instancia, en los que se había decidido que la Delegación Departamental de la Registraduría Nacional del Estado Civil para Norte de Santander y Especial de Cúcuta, violaba la libertad de locomoción de los vecinos del sector en el que se encontraba ubicada al no tomar las medidas necesarias para evitar el malestar que generaba su presencia; un flujo permanente de personas, vehículos, vendedores ambulantes y plastificadores de cédulas, que generaba incomodidades tales como la dificultad en el ingreso a los hogares de las personas que residían en el vecindario.

27 Sentencia T-257 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

28 Sentencia C-309 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. AV. Vladimiro Naranjo Mesa; y AV. Hernando Herrera Vergara). Fundamento 19.

29 En la sentencia C-885 de 2010 (María Victoria Calle Correa), la Corte sostuvo al respecto: “El transporte en calles y carreteras mediante los diferentes vehículos que permiten el tránsito terrestre son una de las formas conducentes para asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción. Pero se trata de formas de transporte que también generan riesgos para la vida y la integridad de las personas, que demandan un control del Estado. El poder de regulación del transporte no sólo busca asegurar que en efecto las personas puedan desplazarse, busca también que éste se dé en condiciones de seguridad, sin tener que exponer la vida y la integridad personal a riesgos más allá de lo razonable. Es decir, usar vehículos terrestres para el desplazamiento humano, supone generar o asumir riesgos significativos, incluso de muerte. El Estado, al asegurar las condiciones de seguridad y remover los obstáculos que impidan minimizar la probabilidad de que dichos riesgos tengan lugar, protege los derechos cardinales a la vida y a la integridad personal, presupuestos de toda libertad.”

30 En la Sentencia T-595 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) al establecer el alcance del derecho a la libertad de locomoción (artículo 24, C.P.) y de la protección especial que debe brindar el Estado a los discapacitados (artículos 13 y 47, C.P.), en especial en lo que respecta a la llamada accesibilidad.

32 Fernando Reglero Campos, “Los sistemas de responsabilidad civil”, Tratado de Responsabilidad Civil, Madrid, Aranzadi, 2003, p. 176.

33 Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, sentencia del 25 de octubre de 1999. M.P. José Fernando Ramírez Gómez. Actora: Ana Mercedes Acosta Navarro contra Gases del Caribe S.A.

34 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Rodrigo Escobar Gil).

35 *Ibidem*.

36 Sentencia C-529 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

37 Sentencia C-309 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. AV. Vladimiro Naranjo Mesa; y AV. Hernando Herrera Vergara). Fundamento 19.

38 Sentencia C-355 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araújo Rentería).

39 Sentencia C-1090 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Rodrigo Escobar Gil). En esta providencia la Corte concluyó que “la sanción que el nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre le impone al pasajero de un vehículo de servicio público que sea sorprendido fumando, se ajusta a la Constitución, por cuanto persiguen la consecución de unos objetivos constitucionalmente válidos como son la garantía del derecho a la salud y la calidad y eficiencia en la prestación del servicio público”, pero que “el pasajero que es sorprendido fumando en un vehículo de servicio público se encuentra en una situación fáctica distinta a la del pasajero de un vehículo particular, y por ende, la distinción de trato que estableció el legislador respecto de los pasajeros no es violatoria de la Constitución.”

40 *Ibidem*.

41 El artículo 6 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, reitera esta competencia de manera expresa.

42 Exposición de motivos al proyecto de Ley 001 de 2000 Cámara, Gaceta del Congreso No. 289 de 2000, p. 19 y Gaceta del Congreso No. 301 de 2000, p. 20. Citado en la sentencia C-355 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araújo Rentería). Ver también, la ponencia para primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República. Gaceta del Congreso No. 153 de mayo de 2002. Citado en la sentencia C-104 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

43 Modificado por el artículo 1 de la Ley 1383 de 2010 y cuyo texto dice: “Artículo 1°. Ámbito de aplicación y principios. Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito. // En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para 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. // Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito. // Las autoridades de tránsito promoverán la difusión y el conocimiento de las disposiciones contenidas en este código. // Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.”

44 Sentencia C-355 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. AV. Jaime Araujo Rentería). En este caso la Corte resolvió declarar exequible, condicional y parcialmente, el artículo 98 del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

45 Para el año 2009 la información sobre las muertes y lesiones derivadas de eventos relacionados con el tránsito, arroja 5.796 víctimas fatales, cifra que señala un aumento en el 2,2% frente a los casos registrados en el 2008, que fue de 5.670 víctimas fatales, situación que llama la atención porque la tendencia al aumento del indicador ha sido la constante en los últimos cuatro años, rompiendo definitivamente la curva de caída que parecía señalarse al inicio del siglo. Ver: Medicina Legal y Ciencias Forenses. Fondo de Prevención Vial. Forensis 2008 y 2009. Datos para la vida. En [www.medicinalegal.gov.vo](http://www.medicinalegal.gov.vo)

46 Sentencia C-104 de 2004 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

47 El proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el día 16 de diciembre de 2008, con su correspondiente exposición de motivos, por los representantes Diego Patiño Amariles, Néstor Homero Cotrina, Alfonso Rafael Acosta Osio y otros. Fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 963 del 26 de diciembre de 2008.

48 Gaceta del Congreso de la República No. 963 del 26 de diciembre de 2008, p. 7.

49 Gaceta del Congreso de la República No. 1117 del 4 de noviembre de 2009, pp. 8 y 9.

50 Ibídem.

51 El párrafo del artículo 2 de la Ley 1397 de 2010, dice: “PARÁGRAFO. El Ministerio de Transporte en un plazo no mayor a treinta (30) días reglamentará el examen teórico y el examen práctico de conducción, que serán obligatorios aprobar por quien aspire a obtener por primera vez, a recategorizar o a refrendar una licencia de conducción. // El examen teórico se presentará ante los Centros de Enseñanza Automovilística que se encuentren inscritos ante el RUNT. // El examen práctico se podrá presentar ante los Centros de Enseñanza Automovilística, ante los Organismos de Tránsito, o ante los particulares que se encuentren debidamente habilitados para ello e inscritos ante el RUNT de acuerdo a la reglamentación que para el caso adopte el Ministerio de Transporte.”

52 El párrafo 1 del artículo 3 de la Ley 1397 de 2010, dice: “PARÁGRAFO 1o. Para obtener a licencia de conducción por primera vez, o la recategorización, renovación, y 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.”

53 Ley 769 de 2002. “ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: // (...) Licencia de conducción: Documento público de carácter personal e intransferible expedido por autoridad competente, el cual autoriza a una persona para la conducción de vehículos con validez en todo el territorio nacional. // (...)”.

54 En la siguiente tabla se presenta las tasas de analfabetismo por grupo étnico de la población de 15 años y más, arrojadas por el censo general realizado en el año 2005:

Total

Hombres

Mujeres

Nacional

8,4

8,7

8,2

Indígenas

28,6

25,9

31,4

Afrocolombianos

11,2

11,4

11,0

Rom o gitano

6,2

6,0

6,3

Sin pertenencia étnica

7,4

7,8

7,1

Dane. La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. S/f. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)  
Esta información se deduce a partir del gráfico 8. Alfabetismo de la población nacional de 15 años y más por área, según pertenencia étnica, 2005, p. 40. La distribución por grupos étnicos de la población censada (40.607.408) en el Censo general del 2005 es el siguiente: Indígenas: 1.392.623 (3.43%); Rom: 4.857 (0.01%); Afrocolombianos: 4.311.757 (10,62%). Dane. Colombia una Nación multicultural. Su diversidad étnica. Mayo 2007. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)  
Estas cifras corresponden al último censo general de población realizado en el país. Aunque en ocasiones existen datos más recientes recogidos a través de encuestas a hogares realizadas por el Dane conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, en materia de analfabetismo se encontró información más reciente.

55 Dane. La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. s/f. En [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

57 De conformidad con la sentencia C-093 de 2001 (MP. Alejandro Martínez Caballero), existen dos grandes enfoques para el examen de constitucionalidad de medidas que introducen limitaciones a los derechos fundamentales: "(...) El primero de ellos, que ha sido desarrollado principalmente por la Corte Europea de Derechos Humanos y por los tribunales

constitucionales de España y Alemania, se basa en el llamado test o juicio de proporcionalidad, que comprende distintos pasos. Así, el juez estudia (i) si la medida es o no “adecuada”, esto es, si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; luego (ii) examina si el trato diferente es o no “necesario” o “indispensable”, para lo cual debe el funcionario analizar si existe o no otra medida que sea menos onerosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto. Y, (iii) finalmente el juez realiza un análisis de “proporcionalidad en estricto sentido” para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial. // La otra tendencia, con raíces en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, se funda en la existencia de distintos niveles de intensidad en los “escrutinios” o “tests” de igualdad (estrictos, intermedios o suaves). Así, cuando el test es estricto, el trato diferente debe constituir una medida necesaria para alcanzar un objetivo constitucionalmente imperioso, mientras que si el test es flexible o de mera razonabilidad, basta con que la medida sea potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento.”

58 Constitución Política. “ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. // La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. // El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. // La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. // Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. // La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.” (negritas fuera de texto).

59 “ARTÍCULO 2o. El artículo 18 de la Ley 769 de 2002, quedará así: // Artículo 18. Facultad del titular. La licencia de conducción habilitará a su titular para conducir vehículos automotores de acuerdo con las categorías que para cada modalidad establezca la reglamentación que para el caso adopte el Ministerio de Transporte, estipulando claramente si se trata de un conductor de servicio público o particular. // PARÁGRAFO. El Ministerio de Transporte en un plazo no mayor a treinta (30) días reglamentará el examen teórico y el examen práctico de conducción, que serán obligatorios aprobar por quien aspire a obtener por primera vez, a recategorizar o a refrendar una licencia de conducción. // El examen teórico se presentará ante los Centros de Enseñanza Automovilística que se encuentren inscritos ante el RUNT. // El examen práctico se podrá presentar ante los Centros de Enseñanza Automovilística, ante los Organismos de Tránsito, o ante los particulares que se encuentren debidamente habilitados para ello e inscritos ante el RUNT de acuerdo a la reglamentación que para el caso adopte el Ministerio de Transporte.”

60 El artículo 8 de la Ley 769 de 2002, establece el Registro Único Nacional de Tránsito, en los siguientes términos: “ARTÍCULO 8o. REGISTRO ÚNICO NACIONAL DE TRÁNSITO, RUNT. El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país. // El RUNT incorporará por lo menos los siguientes registros de información: // 1. Registro Nacional de Automotores. // 2. Registro Nacional de Conductores.// 3. Registro Nacional de Empresas de Transporte Público y Privado.// 4. Registro Nacional de Licencias de Tránsito.// 5. Registro Nacional de Infracciones de Tránsito. // 6. Registro Nacional de Centros de Enseñanza Automovilística. // 7. Registro Nacional de Seguros. // 8. Registro Nacional de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público. // 9. Registro Nacional de Remolques y Semirremolques. // 10. Registro Nacional de Accidentes de Tránsito. // (...)”

61 Ministerio de Transporte. Resolución 1500 de 2005. “Artículo 4º. Categorías de la Licencia de Conducción de vehículos automotores de servicio particular. Las licencias de conducción de los vehículos de servicio particular tendrán las siguientes categorías, subdivididas por nomenclatura: // A1 Para la conducción de motocicletas con cilindrada hasta de 125 c.c. // A2 Para la conducción de motocicletas, motociclos y mototríciclos con cilindrada mayor a 125 c.c. // B1 Para la conducción de automóviles, motocarros, cuatrimotos, camperos, camionetas y microbuses. // B2 Para la conducción de camiones rígidos, busetas y buses. // B3 Para la conducción de vehículos articulados. // Parágrafo 1º. Dentro de una misma nomenclatura, el titular de la Licencia de Conducción de mayor categoría podrá conducir vehículos de categoría inferior. // Parágrafo 2º. Cuando los vehículos agrícolas y montacargas transiten por las vías públicas, su conductor deberá portar licencia de conducción como mínimo B1. // Parágrafo 3º. Los pequeños remolques y semirremolques que son enganchados o halados por un automotor, se le exigirá a su conductor categoría de Licencia de Conducción de acuerdo con el vehículo automotor que conduzca.”

62 Ministerio de Transporte. Resolución No, 001600 del 27 de junio de 2005, “por la cual se reglamenta el examen teórico-práctico para la obtención de la licencia de conducción.”

63 Ministerio de Transporte. Resolución No. 001600 de 2005, artículo 5.

64 *Ibíd.*

65 Sentencia C-408 de 2004 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

66 Consultar [www.fonprevial.org.co](http://www.fonprevial.org.co)

67 Ley 769 de 2002, “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. 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.”

68 Luis Montoro González. Estrategias para la Prevención de los Accidentes de Tráfico. S/f, catedrático de Seguridad Vial y Director del Instituto Universitario de Tráfico y Seguridad Vial (INTRAS), Universidad de Valencia. [www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd51/trafico.pdf](http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd51/trafico.pdf)

69 Constitución Política. “ARTICULO 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. // La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. // El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. // La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. // Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. // La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.”

70 De acuerdo con los resultados del censo general realizado en el 2005 por el Dane, los niveles de analfabetismo han disminuido en los últimos 41 años en la población de 15 años y más, de una tasa de 27,1%, en 1964, a una tasa de 8,4% en el 2005, lo que implica que el 91,6% de la población de 15 años y más, sabe leer y escribir, porcentaje que para las cabeceras municipales es del orden del 94,5% y para el resto del país del 81,5%. De acuerdo con la encuesta de calidad de vida realizada en el 2008 por el Dane, la tasa de analfabetismo de las personas de 15 años y más para el se ha reducido al 6,9%. Ver: Dane. Encuesta de calidad de vida 2008. Presentación de resultados. En [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)