Sentencia C-475/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración únicamente frente al artículo 25 de la Constitución

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Carácter de principio, valor y de derecho fundamental

DERECHO A LA IGUALDAD-Elementos

DERECHO A LA IGUALDAD-Concepción objetiva no formal

CORTE CONSTITUCIONAL-Igualdad formal no es ajena al establecimiento de diferencias en el trato

Conforme lo ha señalado la jurisprudencia constitucional la igualdad formal no es ajena al establecimiento de diferencias en el trato, sustentadas en condiciones relevantes que imponen la necesidad de distinguir situaciones para otorgarles tratamientos diferentes, cuyos supuestos exigen un tratamiento igual para los mismos y desigual con respecto a quienes no se encuentran cobijados por la misma situación.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-No vulneración por regulación diferenciada

La consagración de una regulación diferenciada de un asunto por una ley no implica una violación del principio de igualdad, cuando esa diversidad de trato tiene un fundamento objetivo y razonable de acuerdo a la finalidad perseguida por la norma, aspectos éstos que constituyen límites materiales que el legislador encuentra al ejercicio de su función, y que deben valorarse al establecer excepciones a una restricción o prohibición.

ERRADICACION DE VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL-Ambito territorial de aplicación no vulnera derecho a la igualdad

ERRADICACION DE VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL-Excepción a la prohibición no vulnera derecho a la igualdad

ERRADICACION DE VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL-Excepción a la prohibición es el resultado de la libertad de configuración legislativa

Referencia: expediente D-4340

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 (parcial) de la Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Actor: Edgardo José Maestre Sánchez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., diez (10) de junio de dos mil tres (2003).

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, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Edgardo José Maestre Sánchez demandó la inconstitucionalidad del artículo 98 (parcial) de la Ley 769 de 2002 "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones."

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso y se subraya lo acusado:

"LEY 769 DE 20021

(agosto 6)

Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

Artículo 98. Erradicación de los vehículos de tracción animal. En un término de un (1) año, contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley, se prohibe el tránsito urbano en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, de vehículos de tracción animal. A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.

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

Parágrafo 2°. Las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal."

III. LA DEMANDA

El actor solicita la declaratoria de inexequibilidad del único inciso y del parágrafo 1º del artículo 98 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, por considerar que dichas disposiciones violan los artículos 13 y 25 de la Constitución Política.

La demanda fue inicialmente inadmitida por no haber cumplido con el requisito de que trata el numeral 3º del artículo 2 del Decreto 2067/91, esto es, el accionante no presentó cargos claros, expresos y definidos contra las normas acusadas, por lo cual se le concedió un

término de tres (3) días para su corrección.

Dentro del plazo mencionado, el actor corrigió la demanda argumentando que el derecho a la igualdad se viola por parte de las disposiciones acusadas porque mediante éstas, el legislador parcializó la aplicación de la medida al prohibir el tránsito de vehículos de tracción animal en unas ciudades determinadas (los Distritos) y permitirlo en otras, soslayando que, se trata del mismo tipo de vehículos los cuales tienen idénticas características, como lo es el transporte de carga o de personas, cuyo objeto o finalidad es la de derivar el sustento económico de quienes ejercen esa actividad. Sostiene que si la intención del legislador es descongestionar las vías, la prohibición debe ser total y no parcial como lo prevén las disposiciones demandadas.

Agrega el ciudadano, que resulta contrario al ordenamiento superior y concretamente al derecho a la igualdad que sí se permita la actividad de los vehículos de tracción animal para fines turísticos y se impida su utilización para otras actividades, puesto que en ambos casos, las personas que utilizan estos vehículos, derivan su sustento de dicha actividad.

Considera que el artículo 25 de la Carta Política, también resulta quebrantado, en la medida en que los propietarios y tenedores de los vehículos de tracción animal derivan su sustento y el de sus familias de la actividad que con ellos realizan, la cual, al ser considerada como lícita está permitida por el Estado y por ende, la restricción impuesta por las normas acusadas, atenta contra la fuente de subsistencias de esas familias.

IV. INTERVENCIONES

La Corte anota que el 1º de noviembre de 2002 fue recibido en el Despacho del Magistrado Ponente, un escrito de intervención de la ciudadana Lida Yaneth Ramírez Solarte en el cual plantea sus argumentos sobre la norma parcialmente demandada. El Ministerio del Medio Ambiente, a través de apoderada judicial, radicó en la Secretaría General de esta Corporación un memorial con el mismo propósito el día 10 de diciembre de 2002. Estas intervenciones no serán tenidas en cuenta por haber sido presentadas por fuera del término de fijación en lista.2

1. Intervención del Ministerio de Transporte

El Ministerio de Transporte, a través del Jefe de la Oficina Jurídica, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los preceptos demandados, al estimar que éstos no quebrantan normas constitucionales sino que por el contrario son desarrollo de las mismas.

Sostiene el interviniente, que de acuerdo con el texto de las disposiciones demandadas la erradicación de la movilización de vehículos de tracción animal opera para las ciudades con habitantes superiores a 100.001, lo cual significa, que dicha medida tendrá aplicación en los municipios que por su grado de desarrollo urbanístico y por ende de tránsito tienen graves problemas de circulación de vehículos, los que se agravan por la movilización de los vehículos de tracción animal, que constituyen un serio obstáculo para la libre y ágil circulación de peatones y automotores en las vías públicas y privadas.

Agrega que la restricción es parcial, toda vez que se circunscribe al perímetro urbano, dando

oportunidad a que los vehículos de tracción animal puedan transitar tanto en zonas rurales de los municipios de categoría especial y de primera categoría, como en aquellos a los que se refiere el artículo 6º de la Ley 136 de 1994, tanto en su perímetro urbano como rural.

Precisa, que la movilización de vehículos de tracción animal en los municipios con una población superior a los 100.001 habitantes, configura una actividad que implica riesgo social para la comunidad, puesto que estos aparatos halados o movidos por un animal, obstaculizan la movilidad de los automotores, que de acuerdo con los adelantos tecnológicos y el desarrollo de la infraestructura vial, demandan velocidades muy superiores a las que se puede desplazar un semoviente. En este sentido, considera que conforme lo ordena el artículo 58 de la Carta Política, el interés particular de las personas que maniobran los vehículos de tracción animal debe ceder al interés público o social del cual son titulares la mayoría de los habitantes que transitan por las calles a pie o en vehículo automotor.

Advierte que uno de los principios fundamentales para la movilización de peatones usuarios, pasajeros y conductores es el de brindarles seguridad, garantía que no cumplen los vehículos de tracción animal los cuales carecen de los requisitos mínimos de seguridad, no sólo para quienes habitan en los municipios señalados por la ley sino para las mismas personas que los conducen.

Señala que si bien con las normas acusadas se establece una prohibición, también lo es que dichas disposiciones ordenan a varias entidades estatales dentro de las cuales se encuentra el SENA, implementar programas para la promoción de actividades alternativas o sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal, por lo que desde esta perspectiva la violación del derecho al trabajo resulta infundada.

De esta manera, asegura que la medida adoptada por el legislador con las normas demandadas es proporcional y coherente con los fines constitucionales esto es, brindarle a todos los habitantes del territorio nacional, seguridad, calidad y oportunidad en su movilidad mediante una adecuada y racional circulación de vehículos.

2. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, por conducto de la Directora del Ordenamiento Jurídico solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas.

Para el Ministerio, la prohibición del tránsito urbano de los vehículos de tracción animal tuvo como fundamento la necesidad de protección de los animales, el riesgo de accidentalidad que generan éstos al transitar por las vías principales de la ciudad y la interferencia en la rápida circulación de los automotores, sin embargo, precisa que la medida también tuvo en cuenta el impacto social de la restricción ya que muchas personas derivan su sustento de la utilización de este tipo de vehículos, por lo cual el mismo Estado debe en un tiempo prudencial, diseñar los programas para la implementación de actividades alternativas o sustitutivas para las personas que se ven afectadas con la medida.

En este sentido, considera que no es cierto como lo afirma el actor, que las normas acusadas violen el derecho a la igualdad, toda vez que “el trato diferenciado se predica de una situación de hecho diferente por las especiales características de los vehículos de tracción

animal, por el riesgo de accidentalidad que pueden generar al transitar por las principales vías de la ciudad, interferencia en la rápida circulación del tránsito y la necesidad de proteger los animales que utilizan, todo lo cual exige una medida acorde con la magnitud del problema, lo que sin duda constituye una justificación objetiva y razonable de la prohibición impuesta por la norma."3

Agrega, que la prohibición de tránsito urbano de los vehículos de tracción animal constituye una finalidad legítima en la medida en que su objetivo último es proteger la vida y seguridad de las personas, así como garantizar la libertad de movimiento y locomoción. Señala, así mismo, que es proporcional, por cuanto su ámbito de aplicación se restringe exclusivamente a los municipios de categoría especial y a los de primera categoría, es decir, a los de mayor población y desarrollo, donde la circulación de personas en condiciones de seguridad y fluidez debe estar completamente garantizada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, solicita a esta Corporación declararse inhibida para fallar de fondo la demanda de la referencia por cuanto ésta adolece de ineptitud sustancial.

Precisa que "en el escrito de demanda solo hay una transcripción de los preceptos superiores que se dicen transgredidos y apartes de jurisprudencia constitucional, pero no señala razón alguna de la vulneración de la normativa constitucional que se dice transgredida."4

Por este motivo, el Director del Ministerio Público considera que ante la inexistencia de por lo menos un cargo claro, concreto e inteligible, la Corte no puede pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda por estar los preceptos demandados contenidos en una ley de la República.

2. Planteamiento del problema jurídico

La demanda de inconstitucionalidad instaurada en contra del único inciso y del parágrafo 1º del artículo 98 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, versa sobre presunta violación al derecho a la igualdad y al trabajo que dichas normas imponen al prohibir el tránsito urbano de vehículos de tracción animal.

Contrario a lo que sostiene el señor Procurador General de la Nación, para la Sala la demanda no adolece de ineptitud sustancial, puesto que si bien es cierto de ella no puede predicarse una coherencia interna, también lo es que de su interpretación pueden inferirse por lo menos dos cargos de inconstitucionalidad.

El primero, que hace referencia a la supuesta violación del artículo 13 de la Carta Política, el cual el actor funda a su vez en dos argumentos: En primer lugar, por la aplicación parcial de la medida de erradicación de los vehículos de tracción animal, que a su juicio, debe operar en todos los municipios del país, sin tener en cuenta su categoría, ya que en todos ellos puede existir el mismo grado de congestión vehícular

En segundo lugar, por cuanto la introducción de una excepción a la medida de erradicación de los vehículos de tracción animal, en el sentido de permitir que dichos vehículos se utilicen para fines turísticos excluye otro tipo de actividades que con ellos pueden realizarse.

En sentido contrario, el segundo cargo de inconstitucionalidad alude, a la presunta violación del derecho al trabajo (Art. 25 C.P.) de los conductores, propietarios y tenedores de los vehículos de tracción animal, que según el actor resultan perjudicados con la implementación de la medida, al impedirles continuar realizando una actividad que tiene naturaleza lícita y por ende está protegida por el Estado.

En atención a estas acusaciones los ministerios intervinientes consideran que las normas acusadas aparejan un fin constitucionalmente legítimo cual es el de garantizar la seguridad, la calidad y la oportuna movilidad de los habitantes del territorio nacional en el área urbana, así como la protección de los animales y el adecuado uso de la infraestructura vial.

Agregan, que si bien la medida perjudica a un sector de la población constituido por las personas cuya fuente de sustento se deriva de los vehículos de tracción animal, el interés particular de éstos debe ceder al interés público social del resto de la comunidad cuya vida y eficaz locomoción puede afectarse con el tránsito urbano de aquellos. Coinciden en que el artículo 98 del Código Nacional de Tránsito no sólo impone una prohibición sino que reconoció el impacto social de esa medida, por lo que el legislador ordenó la promoción de actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de esos vehículos.

Corresponde a la Corte Constitucional, entonces, pronunciarse sobre la constitucionalidad de los apartes normativos demandados y para el efecto determinar sí con la erradicación de los vehículos de tracción animal en los términos del artículo 98 del Código Nacional de Tránsito se transgreden los artículos 13 y 25 de la Carta Política por los cargos propuestos por el actor.

3. Ausencia de cosa juzgada constitucional

Esta Corporación mediante la Sentencia C-355 de 20035, realizó el control de constitucionalidad del único inciso del artículo 98 de la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.”

En dicha oportunidad, el juicio de constitucionalidad tuvo como objeto la confrontación de la norma mencionada frente al derecho al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16 C.P.) y el derecho al trabajo (Art. 25 ídem). Como resultado de ese análisis, la Corte concluyó que la medida de excluir de circulación los vehículos de tracción animal no era proporcional al fin perseguido por el legislador, que era el de garantizar y aumentar los niveles de seguridad vial en las ciudades que cuentan con una infraestructura vial desarrollada.

En este sentido, se señaló que no es posible afirmar de manera racional que todas las vías de las grandes ciudades son incompatibles con el tránsito de vehículos de tracción animal, ya que la medida de erradicarlos resulta ser desproporcionada por radical y totalizante, en cuanto introduce una prohibición absoluta, con la cual se sacrifican modalidades de circulación que no implican un riesgo inminente para la seguridad vial de esas ciudades.

Se sostuvo en la citada sentencia que la circulación de vehículos de tracción animal no se opone de manera absoluta al tránsito de automotores como lo sugiere el artículo 98 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, por lo que la restricción contenida en dicho precepto debía atenuarse a efectos de que resultara proporcional a la realidad de las grandes ciudades y a las exigencias de su red vial.

Adicionalmente, la Corte consideró que la medida adoptada por el legislador constituía una violación al derecho al trabajo de los usuarios de los vehículos de tracción animal, puesto que la normativa legal no se limitó a restringir el derecho a usar ese tipo de transporte sino que dispuso su erradicación de las vías urbanas de todos los municipios de categoría primera y especial. Es decir, se impide explotar económicamente esta clase de vehículos y por ende aprovecharlos como instrumentos de trabajo, sin consideración al hecho de que el peligro para la seguridad vial que tal explotación económica implica no es ostensible ni inminente en todas las vías de las ciudades en las que tiene aplicación la norma.

Sobre este particular, se explicó que la erradicación de los vehículos halados por animales, sin que medie una normatividad de transición efectiva, trae como consecuencia severas pérdidas económicas para quienes tienen puesta su supervivencia en esta actividad, lo cual no sólo desconocía el derecho al trabajo sino el principio de confianza legítima, por lo que el legislador había impuesto una restricción al ejercicio de una actividad lícita sin conferir a los afectados por la medida una posibilidad real y efectiva de buscar alternativas laborales acordes con el ordenamiento jurídico y el interés público.

Por lo anterior, la Corte en esa sentencia, declaró la inexequibilidad de las expresiones“Erradicación de los”; “contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley” y ”A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.”, que figuran en el único inciso del artículo 98 de la Ley 769 de 2002.

Así mismo, declaró la exequibilidad del resto de dicho inciso, “bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma sólo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el parágrafo 2º del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio.”

Respecto del parágrafo 1º del artículo 98 ídem, la Corte constató que el demandante no presentó argumentos para fundamentar las razones por las cuales, dicho precepto violaba el derecho a la igualdad, por lo cual se inhibió para emitir pronunciamiento de fondo.

Por lo anterior, en el proceso de la referencia habrá que estarse a lo resuelto en la Sentencia C-355 de 2003 en lo que concierne al cargo formulado por la violación al artículo 25 Superior,

restringiendo de esa manera el examen de constitucionalidad, al análisis de las normas acusadas frente a la presunta transgresión del principio de igualdad (Art. 13 C.P.).

4. Principio de igualdad y la creación de excepciones por el legislador

Como se ha sostenido en múltiples oportunidades por esta Corporación la igualdad ante la ley se encuentra garantizada desde el mismo Preámbulo de la Constitución, no sólo como uno de los fundamentos del Estado social de derecho, puesto que Colombia "reconoce sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona"6, sino con el carácter de derecho constitucional fundamental cuya consagración se hace en el artículo 13 de la Carta Política.

Desde esta perspectiva, la igualdad, de la cual se predica su carácter de principio, valor y de derecho fundamental, constituye uno de los pilares del Estado colombiano y de la concepción dignificante del ser humano que caracteriza la Constitución de 1991.7

Según lo ha indicado también la Corte8, dicho derecho contiene seis elementos, a saber:

a) Un principio general, según el cual, todas9 las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades.

b) La prohibición de establecer o consagrar discriminaciones: este elemento pretende que no se otorguen privilegios, se niegue el acceso a un beneficio o se restrinja el ejercicio de un derecho a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada, por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, o posición económica.

c) El deber del Estado de promover condiciones para lograr que la igualdad sea real y efectiva para todas las personas.

d) La posibilidad de conceder ventajas o prerrogativas en favor de grupos disminuidos o marginados.

e) Una especial protección en favor de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y

f) La sanción de abusos y maltratos que se cometan contra personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

De esta manera el principio de igualdad, se traduce en la garantía a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. El principio de la justa igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural, etc., dimensiones todas que en justicia, deben ser relevantes para el derecho.10

En este sentido, la igualdad que consagra la Constitución Política tiene una concepción objetiva y no formal, puesto que se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales, concepción ésta que supera así la noción de la igualdad de la ley a

partir de la generalidad abstracta, por el de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente reglamentación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado.11

Sin embargo, conforme lo ha señalado la jurisprudencia constitucional la igualdad formal no es ajena al establecimiento de diferencias en el trato, sustentadas en condiciones relevantes que imponen la necesidad de distinguir situaciones para otorgarles tratamientos diferentes, cuyos supuestos exigen un tratamiento igual para los mismos y desigual con respecto a quienes no se encuentran cobijados por la misma situación.12

Quiere decir lo anterior que la consagración de una regulación diferenciada de un asunto por una ley no implica una violación del principio de igualdad, cuando esa diversidad de trato tiene un fundamento objetivo y razonable de acuerdo a la finalidad perseguida por la norma, aspectos éstos que constituyen límites materiales que el legislador encuentra al ejercicio de su función, y que deben valorarse al establecer excepciones a una restricción o prohibición.

5. Contenido de la norma parcialmente acusada y su constitucionalidad frente al principio de igualdad

Efectuado el control de constitucionalidad del único inciso del artículo 98 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, en la Sentencia C-355 de 2003, se colige que dicha norma prohibe el tránsito urbano de vehículos de tracción animal en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, debiéndose precisar, que dicha norma sólo se ajusta a la Carta Política, bajo el entendido que esa prohibición se concrete, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma sólo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el parágrafo 2º de esa misma norma, en el respectivo distrito o municipio.

Teniendo en cuenta el alcance de la norma, advierte la Sala que el primero de los argumentos que expone el demandante para endilgar la violación del artículo 13 Superior por parte del único inciso del artículo 98 del Código Nacional de Tránsito, es el ámbito territorial de la medida, por cuanto en su sentir, la prohibición debe operar en todos los municipios del país, sin tener en cuenta su categoría, puesto que a su juicio en todos ellos puede existir el mismo grado de congestión vehícular.

Sobre este particular, debe señalarse que el cargo no está llamado a prosperar, ya que como lo explicó esta Corporación en la citada Sentencia, la finalidad de la norma no era eliminar de forma absoluta una actividad que tradicionalmente ha sido permitida por el Estado, sino actualizar la normatividad en materia de tránsito terrestre a efectos de hacerla armónica a las necesidades de las nuevas ciudades colombianas, y lograr así, que quienes utilicen la infraestructura vial de las entidades territoriales donde tiene aplicación la restricción, tengan garantizados los derechos a la seguridad, al ambiente sano y al uso común del espacio público.

La prohibición de tránsito urbano de vehículos de tracción animal según el precepto analizado se aplica a los municipios y distritos de categoría primera y especial que de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 136 de 1994, el cual fue modificado por el artículo 2º de la Ley 617 de 200013, tienen esa clasificación atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación.14

En este sentido, es de esperarse que estas entidades territoriales al tener una población y unos mayores ingresos que los municipios y distritos de segunda a sexta categoría, cuenten con una infraestructura vial en el sector urbano en la que por su desarrollo, el tránsito indiscriminado de vehículos de tracción animal afecte la libre circulación de automotores y peatones, genere problemas ambientales y ponga en riesgo no sólo la seguridad de la comunidad en general sino específicamente de las personas que manipulan éstos vehículos, sin ningún elemento o mecanismo de protección.

Infortunadamente el nivel de desarrollo de la malla vial de los municipios en Colombia no es el más óptimo y aún muchos de ellos, tienen precarios accesos al casco urbano, por lo que en estos lugares resulta razonable la utilización de medios de transporte halados por animales. Adicionalmente, en estos entes territoriales, la congestión vehícular resulta ser menos compleja por el número de habitantes que en ellos residen, el cual es inferior a la población existente en los municipios y distritos de categoría primera y especial.

Así, resulta infundado el argumento del actor en cuanto a que, en todos los municipios y distritos se genera la misma congestión a causa de la circulación de los vehículos de tracción animal, puesto que como se indicó no es la actividad per se la que afecta la libre circulación del transporte automotor sino que esa situación tiene directa relación con la infraestructura vial y la población con que cuente la entidad territorial.

Por lo expuesto, se declarará la exequibilidad del único inciso del artículo 98 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, en lo que respecta al ámbito territorial de aplicación de la prohibición contenida en dicho precepto puesto que éste no viola el artículo 13 Superior.

El segundo asunto del cual se deriva, en opinión del actor, la violación del principio de igualdad, hace referencia a lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 98 del Código Nacional de Tránsito, que establece una excepción a la prohibición que se viene analizando.

En efecto, según dicho precepto a los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, no se les prohibe el tránsito urbano en los municipios y distritos de categoría primera y especial, actividad para la cual estarán sometidos a las normas que sobre el particular expida el Ministerio de Transporte.

El demandante considera que la introducción de esta excepción, en el sentido de permitir que dichos vehículos se utilicen para fines turísticos, viola el principio de igualdad puesto que ello excluye otro tipo de actividades.

Sin embargo, para esta Corporación es claro que la excepción contenida en el parágrafo 1º del artículo 98 del Código Nacional de Tránsito, si bien consagra una aparente diferencia de trato, en la medida en que se privilegió la actividad turística frente a otro tipo de tareas en las que eventualmente pudieran utilizarse los vehículos de tracción animal, lo cierto es, que dicha decisión no está fundada en una categoría potencialmente discriminatoria, no afecta a

minorías, no desconoce cláusulas específicas de igualdad (Art.13 Superior), ni tiene consecuencias directas sobre los derechos fundamentales de las personas.

Por el contrario, con dicha excepción se brinda precisamente uno de los canales necesarios para que cualquier persona utilice los vehículos de tracción animal para fines o actividades turísticas, bajo la regulación que para el efecto expida la autoridad suprema de tránsito15 y de esa manera quienes se vean afectados por la medida, cuando ella entre a regir, puedan seguir utilizando sus vehículos en las vías urbanas de los municipios y distritos de categoría primera y especial.

Así las cosas, de la norma no puede predicarse la exclusión de una persona o grupo de personas en la utilización de los vehículos de tracción animal para la realización de actividades turísticas, en las ciudades en las que por regla general no sería permitido el tránsito urbano de esos vehículos, puesto que cualquiera que cumpla las condiciones que para el efecto se fijen, podrá participar en dicha actividad.

Sobre este último aspecto, es importante resaltar que la autorización de circulación de los vehículos de tracción animal para fines turísticos, en las grandes ciudades no será indiscriminada sino que deberá estar acorde con las exigencias y requisitos que determine el Ministerio de Transporte, con lo cual se garantiza la existencia de una reglamentación que, en principio, evite los problemas de congestión vial, salubridad y seguridad pública y aunado a ello racionalice el uso y trato que se le dé a los animales por parte de quienes manipulan estos vehículos.

La decisión del Congreso de permitir el tránsito de vehículos no motorizados halados o movidos por un animal16 para fines turísticos no constituye una regulación que sea manifiestamente irrazonable o claramente desproporcionada, puesto que simplemente es resultado del ejercicio de la libertad de configuración (Art. 150 C.P.) que le fue atribuida por la Constitución a esa corporación pública de elección popular.

Desde esta óptica, la excepción que consagra la disposición acusada tiene una incidencia no sólo en el derecho a la recreación que es amparado constitucionalmente (Arts. 47, 52, 64 y 67 C.P.) sino que la medida tiene claros efectos en la economía cuya dirección general está a cargo del Estado (Art.334 C.P.), al ser el turismo una de las actividades que pueden desarrollarse como manifestación de los derechos a la libre empresa y a la libre iniciativa privada (Art. 333 C.P.). Adicionalmente, la distinción que consagra la norma acusada no genera daño alguno sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos y por el contrario, crea una opción, al permitir a las personas que se vean afectadas con la prohibición, tener una fuente de trabajo (Art. 25 C.P.) y de esa manera puedan continuar utilizando sus vehículos de tracción animal.

Finalmente, debe recordarse que al juez constitucional no le corresponde sustituir la función legislativa del Congreso, pues no es atribución de este tribunal sino de los órganos políticos entrar a determinar si consagrar como excepción a la prohibición del tránsito urbano de los vehículos de tracción animal en los términos del artículo 98 del Código Nacional de Tránsito a los que se utilicen para fines turísticos, era la mejor opción para mitigar en parte el efecto de la restricción o si resultaba conveniente en términos de mantener vigentes la tradición y costumbre de la utilización de éstos vehículos y permitir así el beneficio del sector de la

economía dedicado al turismo. En consecuencia, se declarará la exequibilidad del parágrafo 1º del artículo 98 del Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002), por el cargo analizado en esta sentencia.

VII. 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

Primero.- Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-355 de 2003 por medio de la cual se declaró la INEXEQUIBILIDAD de las expresiones "Erradicación de los"; "contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley" y "A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.", que figuran en el único inciso del artículo 98 de la Ley 769 de 2002.

Segundo.- Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-355 de 2003 mediante la cual se declaró la EXEQUIBILIDAD del resto del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, "bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma sólo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el parágrafo 2º del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio."

Tercero. Declarar EXEQUIBLE el único inciso del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, en lo que respecta al ámbito territorial de aplicación de la prohibición contenida en dicho precepto, por el cargo analizado en esta sentencia.

Cuarto. Declarar EXEQUIBLE el parágrafo 1º del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, por el cargo analizado en esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-475/03

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Puede predicarse de características personales (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Tratamiento igual (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Reglas de distribución igualitaria (Aclaración de voto)

REGLAS DE IGUALDAD-Inexistencia en el ordenamiento periódico (Aclaración de voto)

IGUALDAD FORMAL O ANTE LA LEY-Significado (Aclaración de voto)

IGUALDAD FORMAL O ANTE LA LEY-Maneras de romperla (Aclaración de voto)

IGUALDAD MATERIAL-Efectividad (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del test leve, mediano o estricto (Aclaración de voto)

TEST LEVE DE RAZONABILIDAD-Orientación en materia económica (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Ha de juzgarse única y exclusivamente con aplicación de las normas previstas en la Constitución y no en un test (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD-Límite a la legislación (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD-Origen (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD-Fuente de las “lagunas axiológicas” (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD-Máquina creadora de lagunas jurídicas (Aclaración de voto)

TEST DE RAZONABILIDAD-Aplicación (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-4340

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 (parcial) de la Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Muy respetuosamente me permito aclarar el voto, respecto del principio de igualdad consagrado en las páginas 9 y 10 de la sentencia, por cuanto se recogen unas concepciones estrechas de la misma y el tema de la igualdad es mucho más complejo que de la manera simplista como aquí se trata.

A continuación me referiré a algunos aspectos de la igualdad que son ignorados por la sentencia.

1. La igualdad puede predicarse de características personales; de la distribución hecha entre dos personas o grupos de personas; o de las normas que señalan como se hacen esas distribuciones.

1.a. Igualdad de características personales. La igualdad o desigualdad de características personales, son conceptos descriptivos, por ejemplo, cuando yo digo que una persona tiene la misma estatura, edad, ingreso y raza que otra, esas características se pueden comprobar empíricamente y por lo mismo no son normativas y constituyen verdaderos juicios de valor caracterizantes.

1.b. Igualdad de tratamiento. Si esas mismas dos personas son tratadas por una tercera, de igual manera, es también un concepto descriptivo; por ejemplo, si a una persona se le impone una misma carga o un mismo beneficio que a otra, decimos que son tratadas iguales por un tercero.

1.c. Reglas de distribución igualitarias. El tema de igualdad de tratamiento es diverso al del carácter igualitario de la regla misma; pues, en el primer caso en realidad se esta mirando cómo se aplica la regla y lo que ahora preguntamos es si la regla misma es igualitaria o no con prescindencia de su consideración de valor o normativa.

No sobra recordar que la regla de distribución tiene la siguiente formulación general: Cualquier gravamen o beneficio debe distribuirse o negarse a una persona si tiene o no cierta característica específica, por ejemplo, su capacidad económica, su edad, etc.

2. Algunas reglas de distribución. Con el fin de lograr la igualdad se han esbozado diversas reglas de distribución:

2.a. Partes iguales para todos. Un sistema jurídico o moral es igualitario si todos los cargos o beneficios se distribuyen en partes iguales a todos. Como dijera Aristóteles en la Política (1301 b): “Ser tratado de una manera igual o idéntica en el número y cantidad de las cosas que se reciben”, es la denominada igualdad numérica.

Una aplicación practica de este criterio, es la que se hace cuando decimos que a todas las personas se les debe reconocer los mismos derechos fundamentales.

2.b. Partes iguales a los iguales. Es la regla consagrada por Aristóteles en su ética a Nicomaco (1131 a): “Cuando los iguales tienen partes desiguales o los no iguales tienen partes iguales”. De esta expresión se deducen dos reglas: a) se debe dar igual a los iguales y b) desigual a los desiguales. Esta segunda regla sin embargo plantea otro problema; si el objetivo es lograr la igualdad, en qué proporción desigual le damos a los desiguales? y la respuesta no puede ser otra que en la misma proporción de la desigualdad. Matemáticamente podemos expresar el concepto así: Si A tiene 2 y B tiene 5 y a B le damos adicionalmente 1 o sea 5+1=6, tendríamos que darle a A 4 adicionales para hacerlo igual a B o sea 2+4=6, A=2+4=6, con el fin de hacer iguales a A y a B. Otra manera de lograr la igualdad de los desiguales sería quitándole al que tiene más y dándosele al que tiene menos, por ejemplo: Si A tiene 6 y B tiene 2 a A le quitamos 2 y se los damos a B; esta podría expresarse así: A=6-2=4, B que tenía 2 le doy los 2 que le quito a A y queda también con 4.

2.c. Partes iguales a un grupo relativamente grande. Esta regla de distribución lo que quiere significar es que cuando se distribuyen beneficios, es más igualitaria la distribución cuanto mayor es la cantidad de personas que lo recibe, si se compara con el número de personas excluidas. De igual manera la norma que establece gravámenes es considerada más igualitaria cuando mayor es el número de personas a las que se les impone.

2.d. Igualdad según los méritos. Otra regla de distribución señalada por Aristóteles en la Política (1.301 a) y que se puede expresar de la siguiente forma: Las personas que tienen iguales méritos merecen partes iguales. Quien tiene más méritos debe tener una parte mayor y quien tiene menos una parte menor.

Esta regla de igualdad no deja de tener problemas, ya que si bien el valor de la cosa dada puede ser medido y objetivamente comprobado y también algunas características de las personas como la edad, la raza, etc.; el valor de la persona que recibe es subjetivo y no es susceptible de comprobación objetiva. Decir que una persona tiene doble mérito que otra (entendido como mayor valor moral), no es más que un subjetivo juicio de valor que hacemos sobre unas personas. Hay que resaltar aquí a diferencia entre la filosofía estoica que consagró la igualdad de mérito o dignidad de todas las personas, por oposición a la Aristotélica – Platónica que consideraba que los hombres tenían un mérito o valor desigual.

Instituciones como la carrera administrativa, judicial, militar, etc. no son más que aplicaciones de las reglas de la igualdad con base en los méritos o el principio laboral de salario igual a trabajo igual, no es más que concreción de esta regla de distribución.

Una regla de distribución sólo es igualitaria o no, si se le mira en relación con la distribución anterior a ella. Sólo es igualitaria si se le relaciona con la distribución anterior, pues si deja intactas las desigualdades de cargas o beneficios anteriores o los aumenta no es igualitaria y

sólo lo será si reduce las diferencias o las elimina.

2.f. Igualdad de oportunidades. Dos personas sólo tienen igual oportunidad de ganar en una competencia si parten del mismo lugar, si Y se encuentra detrás de Z debe desplazarse hasta donde se encuentra Z para tener la misma oportunidad que Z, de vencer. La igualdad de oportunidades, lo que busca es un punto de partida igual para todas las personas, de modo que el orden de llegada dependa del esfuerzo individual de cada uno y no de sus circunstancias económicas o sociales.

Esta regla nos lleva a otra íntimamente emparentada con ella, que es la de igual satisfacción de las necesidades fundamentales ya que existe un mínimo de necesidades fundamentales que son sustancialmente idénticas, en una determinada sociedad y tiempo para todas las personas y deben ser satisfechas por todas las personas. Su proyección más radical se encuentra en el principio de distribución comunista que dice: “de cada quien según su trabajo y a cada quien según su necesidad” o como lo expresa el Presidente F. D. Roosevelt “Los hombres menesterosos no son hombres libres”.

2.g. Igualdad y capacidad jurídica. La aspiración milenaria de los hombres al reconocimiento de una igual capacidad jurídica, a pasado desde la abolición de la esclavitud hasta las luchas revolucionarias burguesas y socialistas y se a centrado en la supresión de las discriminaciones. La eliminación de las limitaciones de la capacidad presentan algunos obstáculos que es necesario reseñar pues a pesar de que no se admiten aquellas limitaciones que tienen un claro objetivo de dañar y discriminar, es difícil eliminar aquellas que tienden a proteger a ciertos sujetos; piénsese por ejemplo, en el caso de los niños o de las personas con enfermedades mentales a quienes se les recorta su capacidad con el fin de protegerlos.

Debemos advertir la gran carga ideológica de este argumentación, ya que aún las limitaciones de la capacidad que tienen el claro objetivo de dañar, han sido frecuentemente justificadas con la necesidad de proteger a la persona cuya capacidad se limita.

3. Como se puede observar de lo dicho hasta ahora en el ordenamiento periódico no existe una sola regla de igualdad. En realidad utilizamos diversas reglas de igualdad que tienen aplicación en ciertos sectores del ordenamiento y no en otro. Por ejemplo, en el tema de carreras (administrativa, judicial) utilizamos la regla de distribución de igualdad con base en le mérito. En cambio, en materia de derechos fundamentales utilizamos la regla de partes iguales para todos o igualdad numérica ya que les reconocemos los derechos fundamentales a todas las personas.

4. La igualdad formal o ante la Ley. Esta igualdad significó una verdadera revolución, que sólo podemos captar en su justa dimensión cuando observamos que en la sociedad feudal los hombres no eran iguales ante la ley y que sus derechos y obligaciones dependían de la clase social a la que pertenecían de modo que el miembro de la nobleza tenía derechos mayores que los de las otras clases (clero, naciente burguesía, ciervos de la gleba, etc.) mientras la naciente burguesía tenía muchas obligaciones, y muy pocos derechos (con razón Sieyes decía que el tercer estado era todo, pero que no tenía ningún derecho). Por esta razón cuando las revoluciones burguesas hicieron a todos los hombres iguales ante la ley dieron un gran paso hacia la dignidad del hombre.

La igualdad formal o ante la ley se rompe de dos maneras:

A. Dándole algo a alguien, que no le damos a los demás, esto es lo que se denomina privilegios; concediendo privilegios.

B. También se rompe la igualdad ante la ley cuando no le damos a algunos, lo que le doy a todos los demás; esto es lo que se denomina discriminaciones; por ejemplo, no le doy el derecho al voto a los negros, que le doy a todas las demás personas.

La igualdad formal o ante la ley, se puede romper hacia arriba, concediendo privilegios o hacia abajo, discriminando. Queremos advertir que las formas de discriminación previstas en el artículo 13 de nuestra Constitución no son las únicas que pueden existir.

La regla general en el estado de derecho es que los hombres son iguales y la excepción es que son desiguales. La desigualdad es la que requiere justificación; la justificación de por que hay que tratar de forma desigual, el trato desigual requiere una justificación; una prueba y una carga argumentativa que no requiere la igualdad formal. La igualdad de trato tampoco requiere justificación; en cambio la disparidad de tratamiento necesita siempre ser justificado.

Esta nos lleva a otro tema que es el de la igualdad material.

5. Igualdad material. Frente a la igualdad de la ley, que era la igualdad burguesa o liberal, su competidor ideológico, que era el socialismo, y que defendía los intereses de la otra clase social que había nacido como hija de la revolución industrial, está es el proletariado; le hizo una grave acusación consistente en que los hombres que eran iguales ante la ley, en los hechos eran profundamente desiguales, pues mientras unos tenían medios económicos para hacer efectivos sus derechos otros carecían de ellos y sus derechos y libertades se quedaban en el papel. Max señalaba cómo en una sociedad como la capitalista, donde los hombres eran desiguales la única manera de hacerlos iguales era con un derecho desigual.

El estado social de derecho que busca hacer efectiva no solo la igualdad formal sino también la material, y aceptando, que en los hechos unos hombres son desiguales a otros, busca hacerlos iguales, dándoles desigual.

Esta distribución desigual debe corresponder no a cualquier diferencia entre los hombres sino a diferencias relevantes, en relación con el fin que se persigue; por ejemplo, la edad es relevante en relación con el derecho de voto; la riqueza es relevante respecto a los impuestos, en cambio, el color de la piel no es relevante respecto de los tributos que debe pagar una persona; en consecuencia una diferencia de trato requiere una prueba, y una justificación de la diferencia relevante existente entre dos personas o grupos de personas.

6. Intensidad del test

Por cuanto, no estoy de acuerdo con incluir en la motivación de la sentencia que el examen de constitucionalidad de una norma pueda realizarse aplicando lo que allí se denomina un “test” de “intensidad” variable según la materia a que se refiera, de tal suerte que él será “leve” si se trata de “materias económicas, tributarias o de política internacional”, pues lo que a la Corte le confía el artículo 241 de la Carta es la guarda de la supremacía e integridad

de la Constitución, sin que pueda establecerse de manera subjetiva que en unos casos debe ser más estricta que en otros, pues lo único que ha de guiar su labor es el ejercicio de la función de control que se le atribuye por la citada norma "en los estrictos términos" que la propia Constitución le señala.

Mi oposición a que la Corte aplique al decidir sobre la constitucionalidad de normas sometidas a su control el concepto de intensidad del test (leve, mediano o estricto), se funda además en que puede ser subjetivo y caprichoso por cuanto habría que preguntarse ¿quién determina la intensidad del test? ¿porqué a unas materias se aplicaría un test leve, a otras uno mediano y a otras uno estricto?. Interrogantes estos que nos podrían conducir en esa materia a preguntar ad infinitum.

Por otra parte, aplicado en una de esas modalidades subjetivas ese "test" siempre debería hacerse así en el futuro. Eso lleva a que la Corte Constitucional "se case con la tesis de que a ciertas materias se aplique de antemano un test de intensidad determinada", que la Constitución no autoriza.

Afirmar que en materias económicas el análisis de constitucionalidad se oriente mediante "un test leve de razonabilidad" compromete a la Corte en un sentido determinado y la pone a andar un camino que después no puede deshacer y, en cambio, le impide examinar con objetividad cada caso concreto. No es verdad que todo lo que se refiere a materias económicas tenga la misma trascendencia jurídico – constitucional. Por eso, resulta imposible, de antemano, afirmar que el análisis debe ser "leve" en esas materias, pues, como se sabe, hay unas de mayor importancia y trascendencia que otras, aún siendo todas de contenido económico. Así, no es lo mismo una ley que concede un subsidio a los veteranos de la guerra del Perú (de los cuales superviven muy pocas personas) que la ley que adopta el Plan de Desarrollo e Inversiones Públicas, para juzgarlas ambas con poco rigor, con un "test leve". La dificultad se evita si, en los dos casos, se juzga aplicando sin esguinces la Constitución Política. Lo mismo sucedería con un tratado internacional, si se juzga con fundamento en la Constitución uno destinado al intercambio cultural entre Colombia y Venezuela por ejemplo, que otro que estableciera la pena de muerte para quienes crucen la frontera como indocumentados. En los dos casos, aunque son diversos, la constitucionalidad ha de juzgarse única y exclusivamente con aplicación de las normas previstas por la Carta en una y otra hipótesis, sin necesidad de acudir a la "intensidad" de test no prevista en la Constitución.

Conviene recordar que esa técnica jurídica de la "intensidad de los test" de constitucionalidad producto de la experiencia constitucional Norteamericana, permite clasificarlos de tal suerte que unos serán estrictos, otros medianos y otros leves, dependiendo del intérprete y dejando sin resolver porqué apenas se considerarían esas tres categorías y no otras adicionales, que llevarán, por ejemplo, a "un test estrictísimo", a un "test levísimo", a uno "medio estricto", o a otro "medio leve", y para agravar la incertidumbre cabría preguntarse ¿quién determina el test que se escoge?; ¿existen criterios objetivos para escogerlo? O ¿más bien es el intérprete quien escoge subjetivamente un test y luego, a posteriori trata de justificarlo? Y, ¿con qué fundamento constitucional?.

A mi juicio, el rigor en el control sobre la constitucionalidad de los actos sometidos al mismo

por decisión de la Carta Política debe ser, siempre, el que resulte de la confrontación de las normas inferiores con aquella, sin que pueda, en ningún caso, aumentarse o disminuirse para que quepa o no la norma causada dentro de la Constitución según la materia a que ella se refiera, pues ello equivale a que la Constitución se alarga o se acorta según convenga, al igual que ocurría con el "lecho de Procusto" en el que, para que el usuario cupiera se le estiraba o se cercenaba para que de todas maneras diera la medida.

7. El test de razonabilidad.

El objeto de esta aclaración de voto es el de hacer unas reflexiones que muestren toda la problemática que existe detrás del concepto de razonabilidad, algunas de estas cogitaciones las he expresado yá en la Sala Plena y en otras aclaraciones de voto.

El principio de razonabilidad no es más que un límite a la legislación y más concretamente al órgano legislativo.

Este principio ha tenido origen en la interpretación que se ha hecho del principio de igualdad y especialmente de la regla de la igualdad que establece que los casos iguales deben ser tratados por el legislador del mismo modo y los desiguales deben ser tratados de manera diferente.

Esta regla de igualdad, sin embargo, no resuelve el problema, sino que lo traslada a otro lugar, pues plantea el problema de decidir cuáles son los casos iguales (para darle igual tratamiento) y cuáles no lo son (para darles distinto tratamiento); dicho de otra manera, cuáles distinciones se justifican y cuáles no (y por lo mismo son discriminatorias).

El principio de razonabilidad trata de dar una respuesta a esta pregunta, sin embargo, implica una contradicción lógica ya que, como lo dijera Riccardo Guastini, es una respuesta tautológica, pues las distinciones hechas por el legislador deben ser razonables para no ser discriminatorias. Lo que significa que para distinguir deben existir razones. Razones, que deben ser buenas razones, buenos argumentos, que equivalen a justificaciones. Por esa razón, Guastini señala que, según el principio de razonabilidad, una distinción es justificada cuando está justificada y esto, desde el punto de vista lógico, es una tautología.

El principio de razonabilidad es también una fuente de las denominadas "lagunas axiológicas". Se denomina laguna axiológica no a la falta de cualquier norma sino a la falta de una norma justa, es decir, de una norma jurídica que no existe, pero que debería existir a causa del sentido de justicia del intérprete o para la justa aplicación de una norma superior (constitucional).

Cuando el legislador trata de modo igual casos que al intérprete (de la Constitución, o más exactamente, al tribunal constitucional), le parecen diversos, o sea cuando el legislador no distingue cuando debería distinguir, entonces el tribunal constitucional dirá que falta una norma diferenciadora (existe una laguna, pues falta la norma diferenciadora). Cuando el legislador trata de modo diverso casos que al intérprete de la Constitución parecen iguales y, en consecuencia, el legislador ha distinguido sin razón, entonces el intérprete manifestará que falta una norma igualadora (en este caso también existe laguna, ya que falta la norma que iguala y que confiere el mismo derecho).

Como se puede observar, el principio de razonabilidad es una máquina creadora de lagunas jurídicas y es, hay que decirlo claramente, un instrumento de poder en manos de los tribunales constitucionales para revisar discrecionalmente las decisiones del legislador, e incluso para suplantarlo. Precisamente por ser un instrumento tan poderoso es que requiere un uso muy prudente y es por lo que hay que despojarlo de todas sus mitificaciones.

Si bien es cierto las Cortes o Tribunales que hacen control de constitucionalidad han aplicado una técnica denominada "Test de razonabilidad del criterio de igualación", esta técnica se aplica no sólo al derecho fundamental a la igualdad (artículo 13 de la Constitución Política de Colombia), sino a todos los demás derechos fundamentales. Se utiliza cuando una ley limita cualquier derecho fundamental y busca salvaguardar el contenido esencial de ese derecho.

Este método busca proteger los derechos fundamentales aún frente al propio legislador, ya que la posibilidad que éste tiene de limitar los derechos fundamentales no es ilimitada. El Congreso sólo puede restringirlos cuando estas restricciones se hacen en interés del bien común, es decir, cuando se pueden justificar con consideraciones razonables y objetivas del bien común (fin perseguido) y se compaginan con el principio de proporcionalidad. La limitación tiene que ser adecuada a la obtención del objetivo público perseguido. El medio tiene que resultar necesario o sea que no se hubiera podido elegir otro medio igualmente eficaz, pero que no afectara o lo hiciera en medida sensiblemente menor, el derecho fundamental.

Los derechos fundamentales exigen su máxima realización posible, o lo que es lo mismo, está prohibida su protección deficiente, de modo que en caso de conflicto entre principios se deben mirar la relación costo beneficios, pues si un derecho se realiza como un medio en un grado mayor que otro pero afecta con mayor intensidad otro derecho, puede no ser el adecuado; en cambio si otro medio que realiza menos un derecho afecta de una manera menor los bienes y derechos que juegan en sentido contrario, el más adecuado. Por ejemplo, si con el medio A, se realiza un derecho en un 95% pero afecta a otro derecho en un 90%, y el medio B realiza un derecho en un 85%, pero afecta al derecho que juega en un sentido contrario solo en un 10%, será preferible este último medio en vez del primero pues tiene una mejor relación costo beneficio.

Como se puede observar, esta técnica que, como toda técnica, es útil, no se puede recibir sin espíritu crítico, ya que encubre una serie de problemas que no podemos dejar pasar por alto y sobre los cuales queremos llamar la atención:

¿Quién determina el fin perseguido?

¿Quién determina que ese fin es más importante que otros fines?

Aceptando que el Estado tiene diversos fines ¿por qué se privilegia un fin frente a los otros?

¿Qué sucede cuando un fin entra en conflicto con otro fin?

Idénticas preguntas debemos hacernos ante el concepto de bien común, que es el fin que justifica la restricción de un derecho fundamental. ¿Qué es el bien común? etc.

Similares cuestionamientos surgen ante el concepto de razonabilidad:

¿Qué es la razonabilidad?;

¿Quién determina lo razonable?;

¿Cómo se resuelve el conflicto entre razones encontradas?;

¿Qué es lo irrazonable?;

¿Es lo razonable un concepto objetivo o un concepto subjetivo?;

¿Es lo razonable un concepto válido en todo tiempo y lugar o es un concepto histórico con unas limitaciones temporales y espaciales?

Unos pocos ejemplos nos demuestran cómo lo razonable es un concepto histórico. Aristóteles, descubridor de la lógica, que no es más que las reglas del razonar correctamente, y que no puede ser acusado de irracional o de ser persona que no supiera razonar, consideraba razonable que unos hombres fuesen esclavos de otros hombres y que las mujeres fueran inferiores a los hombres.

La Corte Suprema de los Estados Unidos consideró durante más de 150 años que era razonable que los negros estuviesen separados de los blancos y que existiese el apartheid en las escuelas; y aún después de reconocer la igualdad entre negros y blancos, se regía por el principio de "iguales, pero separados". Para la Corte Suprema era razonable al comienzo que negros y blancos no eran iguales y después cuando los consideró iguales, era razonable que los iguales estuviesen separados y sólo hasta el año 1954, en una célebre sentencia, dio la razón a la familia Brown, para que los iguales no estuviesen separados. Estos dos ejemplos muestran cómo el concepto de razonabilidad debe ser sometido a crítica constante.

Idénticos cuestionamientos podemos hacer respecto del concepto medio o de las características de éste como son la eficiencia o la necesidad. ¿Qué es lo eficiente o ineficiente? ¿Qué es lo necesario o no necesario? etc.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

1 Diario Oficial No. 44.932

2 El término de fijación en lista (inciso segundo del artículo 7º del Decreto 2067 de 1991) se inició el 26 de noviembre de 2002 y finalizó el 9 de diciembre del mismo año. Folios 51 y 80 del expediente.

3 Folio 76.

4 Folios 52 y 53.

5 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

6 Cfr. Artículo 5 de la Constitución Política.

7 Corte Constitucional. Sentencia C-409/94. M.P. Hernando Herrera Vergara.

8 Corte Constitucional. Sala de Revisión. Sentencia T-591 de diciembre 4 de 1992. M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein.

9 Corte Constitucional -Sala Plena-. Sentencia C-221 de mayo 29 de 1992. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, pp. 10-12.

10 Corte Constitucional. Sentencia T-432/92 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez.

11 Corte Constitucional. Sentencia C-221/92 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Corte Constitucional. Sentencia C-410/96 M.P. Hernando Herrera Vergara.

13 Este precepto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-579/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

14 La citada norma de la Ley 136 de 1994 establece: “Artículo 6°. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales”

15 Cfr. Artículo 1º del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

16 Cfr. Artículo 2º del Código Nacional de Tránsito Terrestre.