



# Sentencia 141 de 2018 Corte Constitucional

SENTENCIA C-141/18

Referencia: Expediente D-12065

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016, “*Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito*”.

Accionantes: Omar Andrés Pulgarín Hernández y Edwing Fabián Campeón Ramírez

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., cinco (5) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional (en adelante, la “Corte”), en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

Enejecimiento de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Omar Andrés Pulgarín Hernández y Edwing Fabián Campeón Ramírez solicitaron a la Corte que declare la inexecutable del numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016, “*Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito*”, argumentando que esta norma desconoce lo dispuesto en los artículos 6, 16 y 24 de la Constitución.

Mediante auto del tres (03) de mayo de dos mil diecisiete (2017), el Magistrado ponente dispuso inadmitir la demanda de la referencia, al considerar que (i) debía precisarse si la misma se dirigía solo contra el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1822 de 2016 o si también impugnaba la constitucionalidad del numeral 2 de esa misma norma; y (ii) era necesario aportar argumentos pertinentes y suficientes para respaldar la eventual inconstitucionalidad de la disposición impugnada por desconocimiento de los artículos 6, 16 y 24 de la Constitución.

El demandante Edwing Fabián Campeón Ramírez presentó escrito de corrección de la demanda el día nueve (09) de mayo de dos mil diecisiete (2017). Mediante auto del veinticinco (25) de mayo del mismo año, el Magistrado ponente decidió admitir la demanda de la referencia por el presunto desconocimiento de los artículos 16 y 24 de la Constitución<sup>1</sup>, al considerar que reunía, *prima facie*, los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Igualmente, dispuso rechazar el cargo dirigido contra el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 por el presunto desconocimiento del artículo 6 de la Constitución, al no haber sido subsanado de forma satisfactoria por los accionantes<sup>2</sup>.

Adicionalmente, mediante el mencionado auto el Magistrado ponente adoptó las siguientes determinaciones: (i) correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; (ii) fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano tuviera la oportunidad de impugnar o defender la constitucionalidad de la norma; (iii) comunicar acerca de su iniciación al Presidente del Congreso, al Presidente de la República y al Ministro de Transporte, para los fines previstos en el 244 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991; e (iv) invitar a participar en este proceso a las siguientes instituciones y entidades: Superintendencia de Puertos y Transporte y decanos de las facultades de derecho de la Universidad de los Andes, de la Universidad Externado de Colombia, de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Universidad Nacional de Colombia, de la Universidad Sergio Arboleda, de la Universidad Libre de Colombia y de la Universidad del Rosario, para que, si lo estiman conveniente, intervinieran en el presente proceso dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

### A. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe la norma demandada resaltando en negrillas y subrayado el texto de la disposición demandada:

“*LEY 1811 DE 2016*”

(Octubre 21)

Diario Oficial No. 50.033, octubre 21 de 2016

*“Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito”*

El Congreso de la República de Colombia

Decreta

[...]

ARTÍCULO 8°. El artículo 58 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

ARTÍCULO 58. Prohibiciones a los peatones. Los peatones no podrán:

[...]

4. Actuar de manera que ponga en peligro su integridad física.

[...]”.

B. LA DEMANDA

Con base en el escrito de demanda y en el de corrección, procede la Corte a reseñar los argumentos planteados para impugnar la constitucionalidad del numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016<sup>3</sup>.

En primer lugar, los demandantes afirmaron que el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 desconoce lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución, por cuanto en virtud del derecho allí consagrado *“no se podría exigir u obligar a la persona a que no arriesgue en ninguna forma su integridad o vida misma, y sin que se condicione siquiera en esta disposición a que la puesta en peligro sea realizada contra terceros, demás peatones o bienes públicos y privados”*<sup>4</sup>. Argumentaron adicionalmente que, en sentencias como la C-221 de 1994, la Corte sostuvo que la autonomía de una persona solo puede ser limitada en la medida en que entre en conflicto con la autonomía ajena, lo que contradice el mencionado artículo.

En segundo lugar, argumentaron que la disposición demandada desconoce el derecho a la libre circulación, reconocido en el artículo 24 de la Constitución, ya que, si bien este derecho admite limitaciones establecidas por el legislador, ellas no pueden menoscabar la libre autodeterminación. Sostuvieron que la norma demandada trasgredió este límite, pues *“exige de la conducta de las personas en la vía un comportamiento que [,] a pesar de no reprocharse peligro[so] para nadie más que para él mismo, puede ser sancionado y limitado en su libre decisión de comportarse como peatón (sin afectar a terceros), y menos cuando obraría de por medio una presunción de responsabilidad”*<sup>5</sup>.

Finalmente, los demandantes concluyeron que, *“aunque es claro que los derechos a la libre locomoción y al libre desarrollo de la personalidad no son absolutos, existen múltiples normas que garantizan la salvaguarda de la vida, la salud y la integridad personal de todos los actores o usuarios de las vías, que sin lugar a dudas son lo suficientemente efectivas o menos lesivas para la autonomía individual”*<sup>6</sup>.

Por lo anterior, solicitaron a la Corte declarar la inexecutable del numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016.

## C. INTERVENCIONES

### 1. Intervenciones oficiales

#### a. Ministerio de Transporte<sup>7</sup>

El Ministerio de Transporte solicitó a la Corte declarar que el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 es exequible por no ser violatorio de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la libre circulación (artículos 16 y 24 de la Constitución, respectivamente).

Sostuvo que el peatón hace parte de los actores de tránsito, por lo que *“su comportamiento no es aislado, individual, sino que como parte del tránsito es su deber actuar conforme al interés y beneficio general”*<sup>8</sup>. Afirmó que, por esa razón, el artículo 55 de la Ley 1811 de 2016 dispone que no le es posible al peatón comportarse de forma que obstaculice, afecte o ponga en riesgo a los demás. Por ello, explicó, la norma demandada no desconoce el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 de la Constitución), ya que busca desarrollar los fines de protección que la propia Constitución establece. En este sentido, adujo que *“la prohibición simplemente busca armonizar los valores constitucionales de la vida y la integridad física de los peatones, que deben ser protegidos por el Estado, con la misma prohibición que aplica a los otros actores de la vía pública”*, sin afectar de esta forma la libertad y la independencia del individuo para gobernar su propia existencia, según lo señaló la sentencia C-309 de 1997.

Por su parte, respecto de la presunta vulneración del artículo 24 de la Constitución, afirmó que este mandato tampoco se desconoce por parte de la disposición acusada, ya que *“no se refiere a una prohibición a la circulación en sí misma de los ciudadanos colombianos en el territorio, sino que la normativa acusada lo que pretende es controlar la conducta que debe asumir el peatón en su condición de actor de tránsito”*<sup>9</sup>.

### 2. Intervenciones académicas

#### a. Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá<sup>10</sup>

La Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma demandada. Para justificar su afirmación, inició el interviniente explicando que la Corte en ocasiones anteriores (específicamente, en la sentencia T-248 de 1998) señaló que el derecho a la integridad se compone por dos elementos: uno físico y otro relacionado con la salud mental.

A continuación, explicó que la prohibición prevista en la norma demandada no se encontraba en el artículo 123 del Decreto 1344 de 1970, *“Por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre”*, a pesar de que en dicho artículo se previeron prohibiciones a los peatones. Señaló que posteriormente fue incluida en el artículo 58 de la Ley 769 de 2002, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito y se dictan otras disposiciones”*. Igualmente, precisó que la Ley 1811 de 2016 reiteró dicha prohibición, con *“la idea central de incluir una vertiente que permitiera vincular al peatón con el plan que pretende incentivar el uso de la bicicleta por salud pública, economía, agilidad, descongestión y colaboración con la mitigación del daño ambiental”*<sup>11</sup>.

Señaló la intervención que el problema jurídico que se le plantea la Corte implica abordar la tensión entre el derecho a la seguridad y el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En cuanto al derecho a la seguridad, adujo que es importante distinguir entre amenazas y riesgos al ejercicio del derecho: las primeras se presentan cuando existe una alteración del uso pacífico de un derecho, mientras que los segundos ocurren por la propia existencia humana y la vida en sociedad. Al respecto, argumentó que los riesgos al derecho a la seguridad derivan de comportamientos que deben ser soportados por todas las personas.

Por su parte, con relación al libre desarrollo de la personalidad, el interviniente indicó que este derecho, como todos, no es absoluto, por lo que admite limitaciones, siempre y cuando ellas sean proporcionales y razonables. Para ello, explicó que la Corte, en la sentencia T-565 de 2013, diferenció dos eventos. Por un lado, frente a comportamientos que solo conciernen a las personas y que, por ende, no interfieren en la eficacia de derechos de terceros, por regla general el Estado no puede imponer válidamente limitaciones a su ejercicio. Por otro lado, señaló que frente a comportamientos que pueden implicar afectaciones a derechos fundamentales de otras personas, sí es admisible que el Estado imponga limitaciones, siempre y cuando sean razonables y proporcionales. Partiendo de esta distinción, aclaró que se pueden imponer límites externos al ejercicio del derecho a la locomoción, *“en aspectos tales como la seguridad, salubridad y preservación o recuperación de la tranquilidad pública y la moralidad pública, puesto que encuentran su justificación esencial en la necesidad de proteger los bienes jurídicos de los demás ciudadanos, considerados en forma individual y como comunidad”*<sup>12</sup>.

Finalmente, indicó que en el presente caso procede aplicar un juicio de proporcionalidad para analizar la constitucionalidad de la medida estudiada. En ese sentido, explica que ella supera tal juicio, por cuanto persigue una finalidad legítima, como lo es promover el uso de medios alternativos de transporte y asegurar el mantenimiento del orden público.

#### b. Universidad Externado de Colombia<sup>13</sup>

La Universidad Externado de Colombia solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de la disposición acusada, por desconocer el principio de tipicidad en el establecimiento de normas de contenidos sancionatorio. Al respecto, afirmó el interviniente que no considera que las razones que condujeron a la inadmisión de la demanda de la referencia se hayan superado, pero que, en todo caso, teniendo en cuenta que la Corte la admitió en una segunda oportunidad, procederá a pronunciarse sobre el fondo.

En ese sentido, sostuvo que la disposición acusada supone una limitación proporcional de los derechos invocados por los demandantes. Adicionalmente, indicó que la medida establecida en la norma demandada persigue un fin legítimo, que es *“gestionar de mejor manera los riesgos presentes en cada una de las actividades que componen el tránsito vehicular y de personas”*<sup>14</sup>. Igualmente, señaló que la medida es idónea, pues las actividades de tránsito pueden catalogarse como riesgosas. A su vez, adujo que también es una medida necesaria, ya que *“prohibir al peatón desarrollar actividades que pongan en riesgo su integridad física, al trasladar al propio sujeto la valoración y puesta en marcha de conductas tendientes a cumplir la prohibición, constituye una medida poco incisiva en la esfera de las libertades de los peatones y, quizás, la limitación más benigna”*<sup>15</sup>. Finalmente, argumentó que la norma es proporcional en sentido estricto, por cuanto, la medida *“logra proteger en igual o mayor medida los derechos del peatón mismo y de los demás sujetos que interactúan con él”*<sup>16</sup>.

Con todo, señaló que la norma demandada desconoce el principio de tipicidad propia de las normas sancionatorias. Al respecto, afirmó que, si bien en materia de sanciones administrativas el principio mencionado adquiere cierta flexibilidad, en el presente caso *“no existe claridad acerca de la norma a la que debería remitirse el intérprete a efectos de dilucidar qué circunstancias pueden ser catalogadas como peligrosas para peatones y, además, cuándo dicho peligro tendría una dimensión tal como para afectar la integridad física de los mismos”*<sup>17</sup>. Afirmó que tal indeterminación no puede ser suplida de forma adecuada a través de la interpretación, pues *“dicho procedimiento conducirá a tantos resultados como intérpretes haya, dado que, se reitera, la lectura sistemática del ordenamiento en la materia no permite establecer con claridad el alcance de la prohibición”*<sup>18</sup>.

#### D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte (i) declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada por la supuesta vulneración artículo 24 de la Constitución; y (ii) declarar la exequibilidad de dicha disposición por no desconocer lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución.

En primer lugar, en el concepto el Procurador General de la Nación afirmó que la disposición cuya constitucionalidad se impugna no es novedosa, por cuanto había sido previamente establecida en la Ley 769 de 2002.

En cuanto a la admisibilidad de la demanda, afirmó que *“la Procuraduría comparte la existencia de un cargo por la presunta violación del artículo 16 Superior, pero advierte que en relación con el artículo 24 ibídem no se cumplen las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia”*.

y suficiencia, que debe tener una demanda para que pueda estructurarse una verdadera cuestión de inconstitucionalidad”<sup>19</sup>. Para justificar su afirmación, expuso lo siguiente:

*“se evidencia que no se señalan las razones por las cuales prohibir a un peatón actuar de manera que ponga en peligro su integridad física viola el derecho a la locomoción previsto en el artículo 24 superior. Aunado a esto, no se advierte una exposición comprensible, ni argumentos concretos que permitan hacer un cotejo normativo entre el precepto legal cuestionado y el referido artículo 24 de la Carta Política”<sup>20</sup>.*

Por lo anterior, la Procuraduría afirmó que en el presente caso el problema jurídico se debe limitar a determinar si prohibir a los peatones actuar de manera que ponga en peligro su integridad física en la vía pública viola el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, al tratarse de una presunta injerencia del Estado para que los particulares asuman determinada forma de conducta.

Para resolver lo anterior, sostuvo que es preciso distinguir entre derechos absolutos y relativos. Al respecto, con base en la teoría de Robert Alexy<sup>21</sup>, explicó que existen dos teorías para comprender las limitaciones de los derechos: la interna, según la cual las limitaciones a un derecho surgen de la propia descripción que de él hace la Constitución, y la externa, en virtud de la cual las limitaciones surgen por la tensión frente a otros derechos fundamentales. Indicó que ambas han sido utilizadas por la Corte para entender las limitaciones a los derechos fundamentales.

Manifestó, en cuanto a los límites externos a los derechos fundamentales, que la Corte ha identificado siete razones que justifican la limitación de los derechos fundamentales, a saber: el carácter prevalente de los principios y los valores de la Constitución; el interés general; la salubridad pública; la protección de los derechos y libertades; los derechos de terceros; y la correlatividad entre derechos y deberes, según lo previsto en el artículo 95 de la Constitución. Consideró que, si una medida encuentra justificación en cualquiera de las razones previstas, se entiende que se adecúa a la Constitución.

Señaló que también existen límites internos al ejercicio del libre desarrollo de la personalidad, a saber, los derechos de terceros y el respeto del orden jurídico. A partir de estos límites, precisó que la Corte ha entendido que este derecho protege la adopción de decisiones consustanciales a la determinación autónoma de un modelo de vida y de una visión de su dignidad<sup>22</sup>. Adujo que la función de este derecho es de defensa, lo que quiere decir que *“implica que el Estado está obligado a no interferir en las decisiones que al amparo de dicha libertad y de su autonomía la persona ha adoptado”<sup>23</sup>.*

Por lo anterior, consideró la Procuraduría General de la Nación que el derecho al libre desarrollo de la personalidad solo puede limitarse por la protección de derechos de terceros, no admitiendo entonces que el Estado pueda imponer medidas perfeccionistas o de moralismo jurídico, pues ello supondría una invasión desproporcionada en la autonomía personal. Señaló que, en distintas ocasiones, en aplicación de la teoría de los límites externos a los derechos fundamentales, la Corte ha delimitado qué medidas estatales tienen rasgos paternalistas (y son, por lo tanto, constitucionales) y qué otras no los tienen (y son, en consecuencia, ajustadas a la Constitución)<sup>24</sup>. A partir de la revisión de distintos casos previamente decididos por la Corte, extrajo la siguiente conclusión:

*“en la jurisprudencia constitucional pueden identificarse al menos dos tipos de medidas que inciden en el ejercicio del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad: las primeras, de rasgos paternalistas, que son incompatibles con la Carta Política por cuanto buscan implantar en las personas un determinado modo de vida, coartando su autodeterminación; y las segundas, admisibles con la Constitución, denominadas ‘medidas de protección de los intereses de la propia persona’ o de autocuidado (CP art. 49), en virtud de las cuales se busca realizar los fines de protección que la propia Carta le señala, como la educación primaria obligatoria (CP art. 67), el carácter irrenunciable de la seguridad social (CP art. 48), los derechos de patria potestad (CP art. 42) o el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad (CP art. 49)”<sup>25</sup>.*

Partiendo de lo anterior, señaló que la imposición de determinadas actuaciones a los peatones tiene fundamento en lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución, según el cual la seguridad pública es un derecho colectivo. Por ello, consideró que limitar la actuación de los peatones para que no realicen actividades que pongan en riesgo su integridad supone una limitación razonable al derecho al libre desarrollo de la personalidad. Al respecto, afirmó:

*“Prohibir a un peatón que ponga en peligro su integridad física en la vía evidentemente es una afectación al derecho que tienen las personas a decidir si quieren lesionar su bienestar corporal como resultado de su autodeterminación; sin embargo, dicha intervención en el derecho efectuado por el legislador está dentro del marco constitucional fijado en el artículo 16 de la Carta Política”<sup>26</sup>.*

Para concluir, la Procuraduría considera que existen al menos cuatro justificaciones a la limitación del derecho al libre desarrollo de la personalidad que establece la norma demandada: (i) el reconocimiento de la seguridad como un derecho colectivo, según el artículo 88 de la Constitución; (ii) la potencialidad que tiene la norma demandada de proteger tanto derechos de terceros como el orden jurídico en general, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Constitución; (iii) la relación que tiene la norma demandada con otras finalidades constitucionales, como el interés general y el orden público, reconocidos en el artículo 1 de la Constitución; y (iv) la norma demandada puede ser considerada como una medida de autocuidado, en desarrollo de lo establecido en el artículo 49 de la Constitución.

Además, adujo que esta medida establecida en la disposición demandada es adecuada para perseguir las finalidades antes mencionadas y debe considerarse proporcional. Por esa razón, consideró que debe ser declarada acorde a la Constitución.

## II. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, por dirigirse contra lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016.

#### B. CUESTIÓN PREVIA: APTITUD SUSTANCIAL DE LA DEMANDA

2. Algunos intervinientes en el presente proceso plantearon cuestionamientos relacionados con la admisibilidad de la demanda de la referencia. Por un lado, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte inhibirse con relación al cargo planteado contra la norma demandada por el supuesto desconocimiento del artículo 24 de la Constitución. Por otro lado, la Universidad Externado de Colombia argumentó que los accionantes no corrigieron las deficiencias argumentativas que condujeron a que en un primer momento la Corte declarara que dicha demanda debía inadmitirse. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte estudiará si en el presente caso se cumplen los requisitos de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad.

3. Para iniciar, conviene resaltar que el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 contiene los elementos que debe reunir toda demanda en los procesos de control de constitucionalidad. Según dicha norma, para que la Corte pueda pronunciarse de fondo sobre una demanda de inconstitucionalidad, esta debe indicar con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Al respecto, en la sentencia C-1052 de 2001, reiterada desde entonces de manera uniforme, la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de la violación. Según esta jurisprudencia, para que la Corte pueda pronunciarse de fondo sobre una acción pública de inconstitucionalidad, las razones que la sustenten deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

4. Según dicha sentencia, tales requisitos implican que: la demanda debe tener un hilo conductor que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa (*claridad*); debe formular cargos dirigidos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida sin conexión con el texto de la disposición acusada (*certeza*); debe contener cuestionamientos de naturaleza constitucional, es decir, poner de presente la contradicción entre el precepto demandado y una norma de jerarquía constitucional, en oposición a una argumentación basada simplemente en argumentos de tipo legal o doctrinario o sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas (*pertinencia*); debe plantear, cuando menos, un cargo de constitucionalidad concreto, en contraposición a afirmaciones vagas, indeterminadas, abstractas o globales, que no guarden relación concreta y directa con las disposiciones demandadas (*especificidad*); y debe exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad, de forma suficientemente persuasiva como para despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (*suficiencia*)<sup>27</sup>.

5. Así mismo, la jurisprudencia ha precisado que, en aplicación del principio *pro actione*, le corresponde a la Corte indagar en qué consiste la pretensión del accionante para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio. Al respecto, la Corte ha dicho que “[...] la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione* [,] de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”<sup>28</sup>.

6. En el caso concreto, observa la Corte que la demanda señala y transcribe las disposiciones que se solicita sean declaradas inconstitucionales, por lo que se identifica con precisión el objeto demandado. Igualmente, indica la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. Por su parte, respecto del concepto de la violación, la demanda plantea dos cargos de inconstitucionalidad contra el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016. A continuación, se analizará si estos cumplen con los requisitos de admisibilidad indicados por la jurisprudencia (ver *supra*, numeral 4).

7. En primer lugar, los demandantes señalaron que el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 desconoce el artículo 24 de la Constitución, ya que, en su opinión, exigir a los peatones comportarse con prudencia puede suponer una restricción a conductas que no necesariamente sean consideradas peligrosas. Al respecto, la Corte considera que este cargo no cumple con los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia, en la medida que, los demandantes no logran explicar de forma precisa la contradicción existente entre la norma demandada y el parámetro de control que identifican. Lo anterior, por cuanto, los accionantes no advierten que el artículo 24 de la Constitución establece que el derecho a la libertad de circulación está *prima facie* sujeto a “*las limitaciones que establezca la ley*”. En ese sentido, de la lectura de la norma constitucional surge con claridad que faculta al Congreso a establecer restricciones a la libre circulación. Por lo anterior, los demandantes no cumplen en su escrito con la carga de explicar no solo que la norma demandada afecta el derecho a la libre circulación, sino que tal afectación excede la habilitación concedida al legislador por el derecho a la libre circulación. Con relación a esto último, el cargo se limitó a cuestionar que la disposición acusada sanciona un comportamiento que no es peligroso para terceros, sin explicar por qué este sería el límite que se desprende para el Congreso del artículo 24 de la Constitución. Finalmente, considera la Corte que la norma demandada en nada se refiere a la libertad de circulación de los peatones, sino a una prohibición dirigida a los peatones para que se abstengan de actuar poniendo en peligro su integridad, careciendo de esta forma el cargo formulado por los demandantes de certeza. En consecuencia, considera la Corte que este cargo carece de *especificidad* y *certeza*.

8. Adicionalmente, al no haber definido con precisión el parámetro de control propuesto para el caso concreto, no es posible concluir que el cargo plantee una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, por lo que la Corte concluye que tampoco cumple este cargo con el requisito de *suficiencia*. En consecuencia, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse con relación a la constitucionalidad de la norma examinada por el supuesto desconocimiento del derecho a la libre circulación (artículo 24 Superior).

9. En segundo lugar, los demandantes plantearon que la disposición acusada desconoce el derecho al libre desarrollo de la personalidad, consagrado en el artículo 16 de la Constitución, pues supone una restricción a la esfera de libertad de los individuos que no se condiciona a que

la actuación de los peatones ponga en peligro la vida de terceros o bienes públicos o ajenos.

10. Considera la Corte que el anterior cargo es apto, por lo que procederá a examinarlo de fondo. Lo anterior, en la medida que, de la argumentación de la demanda resulta *claro*, pues es posible identificar la tesis que se utiliza para cuestionar la constitucionalidad del numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016, relacionada con una restricción de la esfera de autonomía de los individuos que podría carecer de una justificación suficiente; es *cierto*, ya que identifica que, en efecto, la norma demandada establece una prohibición para los peatones con el propósito de que estos no se pongan en riesgo; es *pertinente*, pues el fundamento jurídico que se identifica para justificar la solicitud de inconstitucionalidad es el artículo 16 de la Constitución, que, como bien lo precisan los demandantes, reconoce el libre desarrollo de la personalidad; es *específico*, ya que pone de presente el posible exceso en el que pudo incurrir el legislador al prohibir una conducta que, de realizarse, afectaría únicamente a quien la lleva a cabo, por lo que debería entenderse como un ejercicio legítimo del derecho al libre desarrollo de la personalidad; y es *suficiente*, ya que expone elementos de juicio capaces de hacer surgir una duda sobre la constitucionalidad de la disposición que se analiza.

11. Delimitado de esta forma el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, procederá la Corte a realizar su estudio de fondo.

### C. PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

12. Los demandantes sostuvieron que el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 debe ser declarado inexecutable, por desconocer los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la libre circulación (artículos 16 y 24 de la Constitución, respectivamente).

13. Las intervenciones allegadas al presente proceso plantean distintas alternativas que la Corte podría seguir al pronunciarse sobre la acción de inconstitucionalidad de la referencia. Por un lado, el Ministerio de Transporte y la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá consideraron que la disposición acusada se ajusta a la Constitución, por lo que debe ser declarada executable. Por otro lado, la Universidad Externado de Colombia argumentó que la demanda no cumple con los requisitos para su admisión, y en su defecto que la norma examinada desconoce el principio de tipicidad en el establecimiento de normas de contenidos sancionatorio, razón por la cual corresponde declararla inexecutable. Finalmente, la Procuraduría General de la Nación adujo que con relación al proceso de la referencia la Corte debía (i) declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo con relación al presunto desconocimiento del derecho a la libre circulación; y (ii) declarar la executable del numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 al no vulnerar el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

14. Según se explicó en los numerales 6 a 8 de la Sección II.B de la presente sentencia, la Corte se declarará inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la eventual contradicción entre lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 y el derecho a la libre circulación (artículo 24 de la Constitución). En consecuencia, limitará su análisis de fondo a estudiar la presunta vulneración por parte de la norma mencionada del derecho al libre desarrollo de la personalidad, reconocido en el artículo 16 de la Carta. En cuanto a la inexecutable formulada por la Universidad Externado de Colombia, en relación con el principio de tipicidad en el establecimiento de normas de contenido sancionatorio, la Corte no se pronuncia en este caso en la medida en la que dicho cargo no fue formulado por los demandantes.

15. En virtud de lo anterior, le corresponde a la Corte analizar si la prohibición dirigida a los peatones de actuar de forma que pongan en peligro su integridad física supone una interferencia al derecho al libre desarrollo de la personalidad que excede los eventos en los que este puede ser válidamente limitado, o si por el contrario dicha interferencia en el ámbito de acción de los individuos encuentra justificación a la luz del mencionado derecho.

16. Para resolver el problema jurídico expuesto, la Corte analizará primero las limitaciones al libre desarrollo de la personalidad, en especial, aquellas que establecen deberes con uno mismo. Luego, se pronunciará con relación al caso concreto que se plantea.

### D. COMPATIBILIDAD DE MEDIDAS QUE LIMITAN LA LIBERTAD DE LAS PERSONAS EN SU PROPIO BENEFICIO CON EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD

#### Contenido del derecho al libre desarrollo de la personalidad

17. El artículo 16 de la Constitución protege el derecho al libre desarrollo de la personalidad y especifica que a este no se le pueden atribuir "*más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico*".

18. La Corte ha entendido que en virtud de este derecho "*no corresponde al Estado ni a la sociedad sino a las propias personas decidir la manera como desarrollan sus derechos y construyen sus proyectos de vida y sus modelos de realización personal*"<sup>29</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte ha considerado que el libre desarrollo de la personalidad debe entenderse como una "*cláusula general de libertad*"<sup>30</sup>, lo cual quiere decir que, en últimas, cualquier libertad reconocida por la Constitución a las personas se reduce en últimas a una manifestación de ese derecho (por lo que también ha entendido que consagra una libertad *in nuce*<sup>31</sup>).

19. A partir de lo anterior, la Corte ha entendido que el artículo 16 de la Constitución protege la autonomía de las personas para darse sus propias normas y desarrollar planes de vida, con el límite de no afectar derechos de terceros ni el ordenamiento jurídico<sup>32</sup>. Ha destacado que existe entonces un vínculo cercano entre el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana<sup>33</sup>, al punto que ha considerado que esta protege, entre otros, "*la autonomía o [la] posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características*"<sup>34</sup>.

20. Con todo, pese al lugar especial que la Constitución otorgó al libre desarrollo de la personalidad, ello no quiere decir que su protección sea absoluta. Así se desprende, de hecho, del texto mismo del artículo 16 de la Constitución. En este sentido, la Corte ha reconocido que, dado que

se trata de un derecho que protege las elecciones que las personas hagan sobre sus opciones de vida en ejercicio de su juicio y autodeterminación, es posible restringir este derecho frente a quienes tienen sus facultades intelecto-volitivas menos desarrolladas o afectadas por alguna razón<sup>35</sup>. Por otro lado, teniendo en cuenta la condición de las personas como seres sociales, que habitan en una comunidad, las actuaciones de las personas pueden ser limitadas con el propósito de proteger los derechos de terceros y el ordenamiento jurídico, lo que conduce a que deba armonizarse o ponderarse el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la protección de los derechos de otras personas o de valores constitucionalmente protegidos.

21. Según se ha señalado la Corte en su jurisprudencia, el libre desarrollo de la personalidad permite a los individuos actuar según sus propias elecciones personales, siempre y cuando con ellas no se afecten los derechos de terceros o el orden jurídico. Surge entonces la pregunta –de especial relevancia para resolver el asunto planteado– acerca de si es compatible con este derecho la imposición de deberes a los individuos cuyo incumplimiento no afecte principalmente a terceros sino a ellos mismos.

#### Compatibilidad de las medidas de protección con el derecho al libre desarrollo de la personalidad

22. En diferentes oportunidades, la Corte ha analizado la compatibilidad de deberes impuestos a los individuos para su propio beneficio con el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Al respecto, es de especial importancia la sentencia C-309 de 1997, en la que por primera vez analizó con detalle este problema jurídico. En tal oportunidad, debía determinar si vulneraba el artículo 16 de la Constitución una norma que preveía una multa al conductor de vehículo automotor (de modelo 1985 en adelante) que no utilizara cinturón de seguridad.

23. En tal oportunidad, la Corte se preguntó si era posible sancionar a una persona que no desplegaba una acción diseñada en su exclusivo beneficio. Para contestar este interrogante, tuvo en cuenta distintos factores. En primer lugar, afirmó que debe iniciarse por determinar si la medida sancionatoria era de tipo perfeccionista o proteccionista, entendiendo por las primeras aquellas que pretenden imponer determinados modelos de virtud o excelencia humana, mientras que las segundas se refieren a limitaciones que pretenden “*proteger el bienestar, la felicidad, las necesidades, los intereses o los valores de la propia persona afectada*”. En su opinión, esta distinción es relevante pues las medidas perfeccionistas se encuentran proscritas por la Constitución, mientras que las segundas no resultan en sí mismas inconstitucionales. Ello es así por cuanto los objetivos que se pretende hacer valer mediante las medidas de protección constituyen derechos fundamentales o valores que el ordenamiento jurídico favorece (o en algunos casos tienen este doble carácter, como sucede con la protección de la vida, según se desprende los artículos 2, 5 y 11 de la Constitución), por lo que le corresponde al Estado promoverlos.

24. En segundo lugar, la Corte afirmó que para determinar si una medida de protección se ajustaba a la Constitución era necesario evaluar si esta era proporcionada, con el fin de ponderar los derechos constitucionales en juego, a saber: la vida e integridad, por un lado, y el libre desarrollo de la personalidad. En su opinión, ello implicaba analizar si la medida perseguía una finalidad constitucional, era eficaz para lograrla, era necesaria (en el sentido de que no había alternativas menos lesivas de la autonomía individual) y era proporcional en sentido estricto.

25. Con relación a la proporcionalidad estricta<sup>36</sup>, la Corte realizó varias consideraciones en la mencionada sentencia. Así, sostuvo que “*debe analizarse la importancia de la carga que se impone al individuo en relación los eventuales beneficios que la propia persona pueda obtener, pues sería irrazonable imponer obligaciones muy fuertes para el logro de beneficios menores*”. Asimismo, afirmó que “*la sanción prevista por vulneración de una medida de protección no puede ser exagerada en relación al interés que se pretende proteger*”.

26. En múltiples ocasiones, la Corte ha reiterado esta jurisprudencia acerca de la relación entre las medidas de protección y el libre desarrollo de la personalidad. En este sentido se pronunció de forma reciente en la sentencia C-246 de 2017, en la que analizó la constitucionalidad de la prohibición de realizar procedimientos médicos y quirúrgicos estéticos en niños, niñas y adolescentes, inclusive con el consentimiento de los padres. En esta ocasión, la Corte reiteró que una medida que restringiera el ámbito de libertad de individuo no era en sí misma inconstitucional, siempre y cuando se mostrara que no tenía finalidades paternalistas y resultara proporcionada. Aplicando este razonamiento al caso analizado, afirmó que la medida perseguía un fin legítimo, como lo es proteger el derecho a la salud de los niños, y resultaba adecuada y necesario, más no era proporcional en sentido estricto, pues no reconocía la capacidad volitiva de los adolescentes mayores de 14 años, quienes podrían, junto con sus padres, decidir acerca de su cuerpo e identidad. Por ello, condicionó la exequibilidad de la norma en el sentido antes mencionado.

#### Medidas de protección a favor de los peatones y el derecho al libre desarrollo de la personalidad

27. La Corte ha tenido ya ocasión de estudiar si el establecimiento de determinadas prohibiciones a los peatones supone un desconocimiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Aunque no ha examinado la misma prohibición que en esta oportunidad se analiza, resulta de especial relevancia para el caso estudiado recordar lo establecido por la jurisprudencia acerca de la validez de las limitaciones a la libertad de los peatones derivadas de fijar determinadas prohibiciones.

28. Así, en la sentencia C-449 de 2003, la Corte indagó si prohibir a los peatones “*invadir la zona destinada al tránsito de vehículos, [o] transitar en ésta en patines, monopatines, patinetas o similares*” implicaba un desconocimiento del derecho de los niños a la recreación y del derecho de todas las personas al libre desarrollo de la personalidad (artículos 44 y 16 de la Constitución, respectivamente).

29. En esta sentencia, con relación al segundo cargo planteado, la Corte afirmó que la medida se ajustaba al artículo 16 de la Constitución, por las siguientes razones: persigue un fin constitucionalmente legítimo, como lo es proteger la seguridad de los peatones; protege valores esenciales del ordenamiento, como la vida, la integridad y la propia autonomía (pues una persona que resulte gravemente afectada por un accidente de tránsito puede perder muchas alternativas vitales), particularmente tratándose de menores de edad, teniendo en cuenta el deber constitucional específico de proteger sus derechos fundamentales (según lo establece el artículo 44 de la Constitución); es pertinente para la

realización de tales valores; y no es absoluta, pues solo se refiere a un grupo específico de personas, no a todos quienes utilizan las vías públicas, por lo que es posible concluir que no resulta desproporcionada.

#### E. SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO

30. El artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 modificó el artículo 58 de la Ley 769 de 2002, pero la prohibición establecida en su numeral 4, que en esta ocasión se demanda, se encontraba ya previsto en la ley modificada. Dicho numeral establece un mandato dirigido a los peatones con el propósito de que eviten comportamientos que pongan en riesgo su integridad física.

31. Según lo anterior, le corresponde a la Corte determinar si la norma demandada impone una limitación al libre desarrollo de la personalidad que excede los eventos en los que este derecho puede ser válidamente limitado. Al respecto, la Corte advierte que la norma analizada tiene como propósito establecer una medida de protección a favor de los individuos, con el fin de salvaguardar valores constitucionales que a su vez son también derechos fundamentales, como la vida y la integridad. En ese sentido, su finalidad no es imponer un modelo de virtud o un ideal de excelencia humana, que pretenda eliminar el pluralismo, el cual se encuentra protegido por la Constitución en distintos ámbitos (según lo establecen los artículos 1, 7, 16, 17, 18, 19 y 20 de la Carta). Según se explicó antes (ver *supra*, numerales 22 a 29), las medidas de protección pueden ser compatibles con el derecho al libre desarrollo de la personalidad cuando ellas resultan proporcionadas. De esta forma, procede la Corte a realizar un juicio de proporcionalidad<sup>37</sup>.

32. En este sentido, la Corte considera que deberá seguir los elementos de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, teniendo en cuenta que se trata de examinar la constitucionalidad de una medida de protección que interfiere en el ámbito de autonomía individual, en la medida en que podría limitar el comportamiento de los peatones en la vía pública, por lo que puede respecto de algunas personas podría suponer una restricción al libre desarrollo de la personalidad de los peatones. En ese sentido, debe determinarse si: (i) la medida persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; (ii) es conducente para lograrla; (iii) necesaria; y (iv) proporcional en estricto sentido.

33. Al respecto, la Corte señala que el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 que se inserta en el Código Nacional de Tránsito, se dirige a evitar que los peatones pongan en peligro su integridad física. Así, pretende desincentivar comportamientos que podrían ocasionar accidentes que causen daño a quien así actúe o a personas que puedan verse involucradas en accidentes que se puedan ocasionar. Aunque los demás numerales del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 reflejan ejemplos de actuaciones que les son permitidas a los peatones y que implicarían riesgos a la seguridad vial, el numeral 4 de esta norma contiene un mandato general para evitar dar lugar a ocasiones de peligro.

34. Sobre el particular, en la sentencia C-309 de 1997 la Corte manifestó<sup>38</sup> *"La Constitución no sólo protege la vida como un derecho (CP art. 11) sino que además la incorpora como un valor del ordenamiento, que implica competencias de intervención, e incluso deberes, para el Estado y para los particulares. Así, el Preámbulo señala que una de las finalidades de la Asamblea Constitucional fue la de "fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida". Por su parte el artículo 2º establece que las autoridades están instituidas para proteger a las personas en su vida y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Igualmente, el artículo 95 ordinal 2 consagra como uno de los deberes de la persona actuar humanitariamente ante situaciones que pongan en peligro la vida de sus semejantes. Finalmente, el inciso último del artículo 49 establece implícitamente un deber para todos los habitantes de Colombia de conservar al máximo su vida. En efecto, esa norma dice que toda persona debe cuidar integralmente su salud, lo cual implica a fortiori que es su obligación cuidar de su vida. Esas normas superiores muestran que la Carta no es neutra frente al valor vida, sino que es un ordenamiento claramente en favor de él, opción política que tiene implicaciones, ya que comporta efectivamente un deber del Estado de proteger la vida"*.

35. De lo anterior es dado colegir que los derechos de las personas para desarrollar su proyecto de vida con autonomía, dicho derecho debe compaginarse con los imperativos sociales y con los derechos de los demás. Así el objetivo de la norma, a saber, la protección de la seguridad de los peatones, como también la de quienes transitan por las vías. Es de tener en cuenta que la actuación del peatón de manera que lo ponga en peligro, no solamente pone en peligro la vida del peatón, sino que ella puede llevar a que resulten lesionados otros peatones, o las personas que transitan en los vehículos, que ante dicha invasión pueden resultar heridas o muertas por causa de la colisión con otros vehículos o con elementos (postes-bolardos-muros) al intentar esquivar a quien así se introduce en la vía<sup>39</sup>.

36. En este sentido, puede afirmarse que la mencionada disposición persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, pues pretende proteger derechos fundamentales como la vida (artículo 11 de la Constitución) y cumplir el deber del Estado de proteger a todas las personas en sus derechos y libertades (artículo 2 de la Constitución), así como valores esenciales del ordenamiento, como la vida y la integridad personal.

37. Con base en lo anterior, es dado concluir que la medida es conducente para el logro de dicha finalidad constitucionalmente imperiosa, ya que efectivamente ciertas conductas desplegadas por los peatones podrían implicar afectaciones al tránsito de vehículos, así como a las personas circundantes, de tal manera que pueda ponerse en riesgo a los peatones o a los propios conductores. Puede pensarse, por ejemplo, en la obstrucción de vías de tránsito vehicular o en la distracción caprichosa e injustificada de quienes conducen automóviles. Si esto es cierto, la prohibición de tales actuaciones es una medida que razonablemente puede juzgarse adecuada para el logro de tal finalidad.

38. Adicionalmente, la prohibición de actuaciones que hagan que una persona se ponga en peligro es necesaria para proteger su vida e integridad, así como las de las personas circundantes. En ese sentido, es importante mencionar que el artículo 55 de la Ley 769 de 2002 reconoce que del tránsito de vehículos forman parte los conductores, los pasajeros y los peatones, por lo que para hacerlo funcionar de forma segura es necesario obtener la colaboración de estos tres actores. Para conseguir tal objetivo de manera eficiente no sería suficiente, por ejemplo, si se impusiera estrictos deberes a los conductores de vehículos, pero se permitiera a los peatones ser imprudentes en la vía pública. Por ello, es entendible que el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002, modificado por la Ley 1811 de 2016) tenga en cuenta a los peatones como actores relevantes de la seguridad vial y regule su comportamiento. Por lo cual, considera la Corte que la medida adoptada es la más benigna respecto del derecho fundamental en cuestión, por lo que reviste completa idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto.

39. Finalmente, considera la Corte que el establecimiento de la prohibición examinada no resulta desproporcionada frente al ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, sino que se justifica por la finalidad de perseguir la protección de la vida y la integridad de las personas. Esta conclusión se fundamenta en primer lugar, en el hecho de que la medida no pretende impactar en la capacidad de los individuos de elegir opciones de vida que consideren adecuadas, sino tan solo busca limitar un tipo de acciones muy concretas: aquellas que podrían implicar un riesgo específico para la seguridad vial, de forma tal que afecten la integridad física. Es importante entonces resaltar que la norma no busca restringir o regular cualquier tipo de comportamiento que una persona despliega en la vía pública, sino tan solo aquel que puede suponer un riesgo para la integridad física y la seguridad vial.

40. En segundo lugar, la limitación al libre desarrollo de la personalidad se justifica teniendo en cuenta los valores y derechos que explican su limitación. En efecto, la seguridad en la vía pública por el tránsito de vehículos incide en la vida e integridad de las personas, las cuales pueden verse lesionadas seriamente por los accidentes que allí se ocasionen. En ese sentido, la norma demandada introduce una limitación leve al libre desarrollo de la personalidad que resulta adecuada para contribuir a la protección de la vida y la integridad de conductores, pasajeros y peatones.

41. Con fundamento en lo anterior, es dado concluir que el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 incorpora una medida de protección que, aunque puede suponer alguna limitación al derecho al libre desarrollo de la personalidad, resulta proporcionado en comparación con los importantes fines que pretende proteger, como lo son la seguridad, y la vida y la integridad personal.

#### F. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

42. En la presente oportunidad, le correspondió a la Corte estudiar una acción de inconstitucionalidad dirigida contra el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016. Los demandantes argumentaron que esta disposición desconoce el artículo 16 de la Constitución, al introducir una limitación a la libertad de los peatones que no es claro que tenga como finalidad proteger los derechos de terceros. A su vez, sostuvieron también que dicha norma vulnera el artículo 24 de la Constitución, ya que restringe el comportamiento de los peatones en la vía pública sin limitarse a aquellas situaciones que pongan en peligro los derechos de terceros.

43. Antes de proceder con el estudio de fondo de la demanda, la Corte analizó la aptitud de los cargos expuestos en ella, concluyendo que el formulado contra el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 por vulneración del derecho a la libre circulación (artículo 24 de la Constitución) carecía de especificidad y suficiencia, ya que no logran los demandantes explicar por qué, si la norma constitucional antes mencionada habilita al legislador a introducir limitaciones a la libre circulación, la disposición acusada resulta inconstitucional. Por su parte, la Corte indicó que el cargo planteado contra la misma disposición legislativa acerca del desconocimiento del libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 de la Constitución) sí es apto, por lo que correspondía pronunciarse de fondo respecto de él.

44. Delimitado así el objeto del presente proceso, la Corte consideró que le correspondía analizar si la prohibición dirigida a los peatones de actuar de forma que pongan en peligro su integridad física supone una interferencia al derecho al libre desarrollo de la personalidad que excede los eventos en los que este puede ser válidamente limitado. Destacó que la conducta prohibida mediante la norma demandada pretende salvaguardar el bienestar de aquellos a quienes se dirige, por lo que el problema jurídico antes señalado implica que la Corte indague si la interferencia en el ámbito de acción de los individuos encuentra justificación a la luz del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

45. Para resolver tal cuestión, la Corte dividió su análisis en dos apartados. En el primero recordó la especial importancia que la Constitución le otorga al derecho al libre desarrollo de la personalidad, en tanto cláusula general de libertad que protege las elecciones que las personas hagan acerca de sus propios modelos de vida, las cuales solo pueden ser limitadas por la protección de derechos de terceros o del ordenamiento jurídico. Destacó que este derecho no se opone a la imposición a las personas de deberes con ellos mismos, particularmente cuando se trate de medidas encaminadas a protegerlas y que sean proporcionales. En este mismo sentido, sostuvo en cambio que sí resultan contrarias a la Constitución aquellas normas que imponen deberes a los particulares para con ellos mismos con la única finalidad de promover un modelo de valores o de perfeccionismo, pues ello contradice el pluralismo.

46. Con base en estas consideraciones, la Corte consideró que el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 establece una medida de protección, no una de perfeccionismo, pues su propósito es garantizar la seguridad, vida y la integridad de los peatones y de los conductores. Sostuvo que tal medida persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, pues encuentra respaldo constitucional en los artículos 2, 5 y 11 de la Constitución. Manifiestó que es adecuada para el logro de tal finalidad, pues busca eliminar comportamientos que podrían causar riesgos a la vida o a la integridad personal. Argumentó que la medida es también necesaria, en tanto los peatones son actores del tránsito vehicular y sus comportamientos pueden impactarlo (positiva o negativamente). Finalmente, consideró que la medida prevista resultaba proporcional en sentido estricto, pues limitaba de forma leve el derecho al libre desarrollo de la personalidad; perseguía fines muy claros, como lo son la seguridad, la vida y la integridad personal.

#### III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado en la presente sentencia, el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

PRESIDENTE

CARLOS BERNAL PULIDO

MAGISTRADO

DIANA FAJARDO RIVERA

MAGISTRADA

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

MAGISTRADO

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

MAGISTRADA

*IMPEDIMENTO ACEPTADO*

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

MAGISTRADO

*CON SALVAMENTO DE VOTO*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

SECRETARIA GENERAL

#### NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Primero. - ADMITIR la demanda de inconstitucionalidad, presentada por los ciudadanos Omar Andrés Pulgarín Hernández y Edwing Fabián Campeón Ramírez, contra el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 *"por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito"*, en relación con los cargos señalados en el numeral 6º de este auto.

2. Sobre el particular, dispuso el Magistrado sustanciador en el considerando 7 de dicho Auto que: *"Que, al analizar el escrito de subsanación, encuentra el Magistrado sustanciador que la corrección de la demanda de constitucionalidad, no contiene argumentos ciertos, específicos, ni pertinentes, relacionados con la violación al artículo 6 de la Carta. Por lo cual, en razón de dicha deficiencia, procederá a rechazar la demanda por dicho cargo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991"*.

3. Además de los cargos que se reseñarán, la demanda de inconstitucionalidad planteó que el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016 debía declararse inexecutable por desconocer el artículo 6 de la Constitución, argumentando que la norma demandada no precisa las circunstancias en las que se considera que un peatón actúa de forma tal que ponga en peligro su integridad física, olvidando que *"existe un sinnúmero de posibles situaciones prestas a interpretación de las autoridades (según su criterio) que les lleva a deducir que se transgrede esta prohibición"* (Cuaderno principal, fl. 22). Explicaron que esta indeterminación desprotege los derechos de los peatones, pues, según el párrafo 2 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016, estos podrán ser sujetos de multas por el incumplimiento de una conducta que en realidad no se sabe en qué consiste. Mediante auto del veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017), la Corte consideró que este cargo no cumplía con los requisitos mínimos de admisibilidad, por lo que lo decidió inadmitirlo.

4. Cuaderno principal, fl. 23.

5. Cuaderno principal, fl. 24.

6. Cuaderno principal, fl. 27.
7. La intervención fue presentada por Liliana María Vásquez Sánchez, actuando como apoderada del Ministerio de Transporte.
8. Cuaderno principal, fl. 48.
9. Cuaderno principal, fl. 49.
10. Intervención suscrita por Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Hans Alexander Villalobos, Yuly Katherine Alvarado Camacho y Maura Constanza Hernández Santisteban, miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de dicha universidad.
11. Cuaderno principal, fl. 63.
12. Cuaderno principal, fl. 65.
13. Intervención suscrita por Alberto Montaña Plata, director del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.
14. Cuaderno principal, fl. 70.
15. *Ibíd.*
16. *Ibíd.*
17. Cuaderno principal, fl. 71.
18. *Ibíd.*
19. Cuaderno principal, fl. 103.
20. Cuaderno principal, fl. 105.
21. Al respecto, cita el siguiente trabajo: Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 267 a 329. Cuaderno principal, fl. 106.
22. En este sentido, cita la sentencia C-373 de 2002. Cuaderno principal, fl. 107.
23. Cuaderno principal, fl. 108.
24. Al respecto, cita las siguientes sentencias: C-309 de 1997, C-177 de 2016 y T-595 de 2017. Cuaderno principal, fls. 110 a 114.
25. Cuaderno principal, fl. 115.
26. Cuaderno principal, fl. 114.
27. Para efectos de síntesis se utiliza la sentencia C-1052 de 2001, reiterada en fallos adicionales de la Corte.
28. Ver, entre otras, sentencia C-372 de 2011.
29. Sentencia C-309 de 1997.
30. *Ibíd.*
31. Sentencia SU-642 de 1998.
32. Sentencia C-309 de 1997, C-336 de 2008 y C-394 de 2017.
33. Ver sentencias C-309 de 1997, SU-642 de 1998 y C-246 de 2017.
34. Sentencia T-881 de 2002.
35. Sentencia SU-642 de 1998.
36. Conviene precisar que, con los años, la jurisprudencia constitucional ha precisado los pasos que integran el llamado “juicio de proporcionalidad”, por lo que un análisis de la compatibilidad de las medidas de protección con el derecho al libre desarrollo de la personalidad debe tener en cuenta las precisiones analíticas realizadas en este sentido. La sistematización actualizada de los componentes del juicio de

proporcionalidad se encuentra en las sentencias C-114 y C-115, ambas de 2017.

37. Para ello, según se explicó, se tendrán en cuenta los criterios jurisprudenciales sistematizados por la Corte en las sentencias C-114 y 115, ambas de 2017.

38. Sentencia C-239 de 1997, reiterada, entre otras, en la sentencia C-309 de 2007.

39. Sentencia C-449 de 2003.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-07-08 03:06:32*