



**Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.**

---

Honorables Magistrados

**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Magistrado ponente: **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**

E .S. D.

**Referencia:** expediente número **D-12065**

**Concepto** del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, dentro de la acción pública de inconstitucionalidad contra el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016, presentada por el señor **OMAR ANDRÉS PULGARIN HERNÁNDEZ Y OTRA.**

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, **HANS ALEXANDER VILLALOBOS**, actuando como ciudadano y abogado en ejercicio, **YULY KATHERINE ALVARADO CAMACHO**, **MAURA CONSTANZA HERNÁNDEZ SANTISTEBAN**, actuando como ciudadanas y **Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal según auto del 16 de agosto de 2016, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

a) **DE LA NORMA DEMANDADA**

Ley 1811 de 2016  
(Octubre 21)

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 Colombia**  
DECRETA:

**Artículo 8º.** El artículo 58 de la Ley 769 de 2002 quedará así:

**Artículo 58. Prohibiciones a los peatones.** Los peatones no podrán:

1. Llevar, sin las debidas precauciones, elementos que puedan afectar el tránsito de otros peatones o actores de la vía

7. Subirse o bajarse de los vehículos, estando estos en movimiento, cualquiera que sea la operación o maniobra que estén realizando.
8. Transitar por los túneles, puentes y viaductos de las vías férreas.

**Parágrafo 1°.** Además de las prohibiciones generales a los peatones, en relación con el STTIVIP, estos no deben ocupar la zona de seguridad y corredores de tránsito de los vehículos del STTMP, fuera de los lugares expresamente autorizados y habilitados para ello.

**Parágrafo 2°.** Los peatones que queden incurso en las anteriores prohibiciones se harán acreedores a una multa de un salario mínimo legal diario vigente, sin perjuicio de las demás acciones de carácter civil, penal y de policía que se deriven de su responsabilidad y conducta. Dentro del perímetro urbano, el cruce debe hacerse solo por las zonas autorizadas, como los puentes peatonales, los pasos peatonales y las bocacalles.

## b) ANTECEDENTES

Los ciudadanos **OMAR ANDRÉS PULGARIN HERNÁNDEZ y EDWING FABIAN CAMPEÓN RAMÍREZ** presentaron demanda de constitucionalidad con radicado No. D-12065, en la que pretenden se declare la inconstitucionalidad de la expresión “Actuar de manera que ponga en peligro su integridad física.” contenida en el numeral 4 del artículo 8 de la ley 1811 del 2016 por considerar que la misma es contraria a lo dispuesto en los artículos 6. 16 y 24 de Constitución Política.

Los demandantes presentaron varios cargos contra la expresión señalada con anterioridad, relacionados con (i) establecimiento de una prohibición de tipo general ( en contravía del artículo 6 de la Cons.Pol) (ii) Prohibición al peatón de una determinada conducta sin incluir algún condicionamiento limitando el libre desarrollo de su personalidad (en contravía del artículo 16 de la Cons.Pol) (iii) Limitación al derecho a la libre circulación (artículo 24 de la Cons.Pol) (iv) Diversidad de interpretaciones por parte de las autoridades que conllevaría a vulneración del debido proceso ( art 29 de la Cons.Pol)

La Corte Constitucional mediante Auto del 3 de Mayo del año en curso, inadmitió la demanda presentada por los ciudadanos, otorgando el término de ley a los accionantes para que si lo estimaban pertinente, corrijan la demanda y se le sugirió a los actores explorar los siguientes cuestionamientos:

- a. ¿Cuál es la finalidad de la medida de protección? ¿Qué valores busca proteger y cuál es el sustento constitucional expreso de los mismos?
- b. ¿Cuál es el efecto protector de la medida en relación con el interés o valor que se quiere favorecer? ¿Se puede evidenciar de la norma la intención del legislador? ¿Dispone la norma demandada que el Estado coacciona a los ciudadanos para que se abstengan de efectuar conductas que no afectan derechos de terceros, o para obligarlos a que realicen comportamientos que no benefician a los demás? ¿Es inconstitucional limitar derechos como la locomoción y libre desarrollo de la personalidad, tratándose de la salvaguarda de los derechos a la vida, la salud y a la integridad personal?
- c. ¿Existen otras medidas de protección que podrían resultar efectivas para

## c) **CONSIDERACIONES**

### a. **Argumentos de los accionantes**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad los demandantes consideran violados:

1. **Artículo 6 de la Constitución Política:** en el entendido que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, ante lo cual se están desprotegiendo los derechos de los usuarios de las vías toda vez que al no existir una delimitación clara respecto de la forma en que un peatón en determinado momento puede poner en peligro su integridad física, deja abierto un amplio campo de definición de peligrosidad con implicaciones en diferentes aspectos, incluso en el ámbito sancionatorio.
2. **Artículo 29 de la Constitución Política:** la prohibición establecida conlleva a una sanción económica para el peatón, sin embargo existe un sin número de posibles actuaciones prestas a interpretación de las autoridades que les lleva a deducir bajo la esfera subjetiva la transgresión a la disposición.
3. **Artículo 16 de la Constitución Política:** para los accionantes se impone una medida totalmente arbitraria, desproporcionada y contraria a los mandamientos constitucionales, situación que ante un hecho irrelevante de comportamiento “subjetivamente peligrosista” que no demanda repercusiones externas para el propio peatón u otros actores de la vía, los bienes públicos o privados, contrariando las amplias libertades promulgadas por la Cons. Pol.
4. **Artículo 24 de la Constitución Política:** en tanto que las limitaciones no pueden hacerse de forma arbitraria, generalizando y menoscabando la libertad de autodeterminación, a pesar que las conductas en la vía reproche peligro para nadie más que para el mismo, no es correcto que se sancione por una decisión personal de comportarse.

### b) **Argumentos del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre**

La Constitución Política establece una serie de principios que son los pilares de su estructura. por ello, el respeto a la dignidad humana, el pluralismo y la igualdad, dispuestos en la norma superior, requieren de su efectiva realización y protección en el Estado social de derecho. Así que proscribir la discriminación, los tratos degradantes, y la intolerancia resulta acorde con la exaltación de la integridad y dignidad humanas, siendo reconocidas por los Estados tanto en su ordenamiento interno como en los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos.

La expresión que los demandantes consideran debe ser declarada inexecutable no se limita

conclusión y (v) finalmente la solicitud del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre.

## I. INTERPRETACIÓN DEL ACÁPITE DEMANDADO

La jurisprudencia constitucional, ha indicado que no le corresponde a esta Corporación determinar cuál debe ser la interpretación vinculante sobre una norma legal<sup>1</sup>, puesto que tal actuación vulneraría la autonomía de los jueces ordinarios, quienes en virtud del artículo 230 superior sólo están sometidos al imperio de la ley.

Pero debido a que la confrontación de una norma con la Constitución requiere de una comprensión previa de la redacción de aquella, -pues de lo contrario sería imposible concluir si ha existido alguna vulneración a los mandatos superiores- la Corte también ha establecido que en ciertas situaciones es indispensable delimitar el marco de posibilidades razonables de interpretación sobre una norma, para poder realizar adecuadamente el juicio de constitucionalidad.

Es así, que en esta ocasión el Observatorio de Intervención Ciudadana procede a recordar que según la jurisprudencia constitucional, en la interpretación de la norma deberá primar el principio de integridad y coherencia en el razonamiento, es decir, que, “aquella interpretación debe lograr satisfacer todos los criterios hermenéuticos suscitados en un debate jurídico, de tal manera que esos distintos puntos de vista se refuercen mutuamente y en cierta medida comprueben recíprocamente su validez, por medio de una suerte de "equilibrio reflexivo" o "coherencia dinámica".<sup>2</sup>

Por tal motivo, para lograr comprender la constitucionalidad o no de la norma, se procede a realizar interpretación jurídica del aparte demandado, como un esfuerzo sistemático, metódico y racional para comprender el mejor sentido de una norma determinada a la luz de los valores, principios y reglas del ordenamiento legal en su conjunto.

En esta ocasión se realiza una interpretación literal o gramatical de la norma, a fin de encontrar aquello a lo que esta se refiere con el empleo de determinadas palabras en la redacción de la norma, veamos:

- **Actuar**, según el Diccionario de la Real Academia Española, se entiende por actuar, *“dicho de una persona o de una cosa: Ejercer actos propios de su naturaleza”*.
- **Peligro**, según la RAE es el *“Riesgo o contingencia inminente de que suceda algún mal.”*
- **Integridad Física**, el Diccionario de la RAE define integridad como, la “cualidad de integro” y la palabra física como, “perteneciente o relativo a la constitución y naturaleza corpórea, en contraposición a moral.

Luego de definir los términos presentes en la norma demandada, se encuentra que la Corte Constitucional en sentencia T-248 de 1998 señaló que si bien existe un derecho

De esta forma un atentado contra alguno de estos dos factores que lo componen va en contravía de la integridad personal sea por acción o por omisión lo que pone en peligro la vida y las condiciones de la dignidad humana.

## II. ANÁLISIS DE LA MOTIVACIÓN DEL LEGISLADOR PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PROHIBICIONES A PEATONES

El numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016<sup>3</sup> señala que dentro de las prohibiciones a los peatones se encuentra la de *“Actuar de manera que ponga en peligro su integridad física”* este artículo y estas prohibiciones no son originales de la ley 1811 de 2016 sino que se remonta a la Ley 769 de 2002<sup>4</sup> en su capítulo II “Peatones”, artículo 58 “Prohibición a los peatones” en su numeral 6, la cual los incluyo pues previo a la Ley 769 era vigente el Decreto 1344 de 1970 que en su Capítulo 5 “Peatones”, artículo 123 prohibía a los peatones únicamente 3 situaciones dentro de las cuales no aparecía el acápite que hoy se demanda y es motivo de análisis.

Ahora bien cuando el legislador se toma la tarea de plasmar la exposición de motivos<sup>5</sup> que da lugar al Código Nacional de Tránsito Terrestre – Ley 769 de 2002, tomó en cuenta los siguientes factores como determinantes para el mismo:

- El objeto de la expedición de esta Ley es la *“organización del tránsito en el territorio nacional y la prevención de la accidentalidad con sus consecuencias nocivas para la vida, la integridad personal y los bienes de los ciudadanos”*.
- Tiene una finalidad preventiva en materia de accidentes, de educación y de seguridad vial.
- A su vez pretendía la organización de la circulación vehicular y peatonal en el país, garantizando el uso racional de las vías públicas.
- La exposición de motivos se divide en dos grandes partes, la primera, referente al Régimen Nacional de Tránsito y la segunda, que es la que nos compete “Las normas de comportamiento”.
- En materia de peatones frente a las normas del comportamiento se pretendía establecer un capítulo donde se les diera prelación en el uso de las zonas siempre que fueran demarcadas para ellos. Se quería establecer un régimen sancionatorio pedagógico.
- Se buscaba que el peatón en estado de embriaguez y bajo efectos de sustancias psicoactivas no expusiera su vida y la de los demás.

Así mismo, la exposición de motivos de la Ley 1811 de 2016 señaló que se tenía tres objetivos, el primero incentivar el uso de la bicicleta, el segundo incrementar el número de viajes en bicicleta a nivel nacional, y el tercero mitigar el daño ambiental de los automotores. En razón a tales objetivos se plasmaron los estudios de la tendencia del uso de la bicicleta, de vehículos por hogar según la encuesta de calidad de vida del DANE en 2012, como también el área para transitar según el medio de transporte donde se incluye el peatonal y los beneficios de cada uno de ellos. En consecuencia se pretendía si de movilidad se está hablando era necesario no solo centrarse en los medios de transporte como carros, motos, bicicletas, transporte publico sino también en los peatones y las conductas de ellos en relación a la movilidad

*Sistemas Integrados de Transporte Masivo SITM, Sistemas Estratégicos de Transporte Público SETP y Sistemas Integrados de Transporte Regional SITR; ii) descuentos por el uso intermodal del transporte público; iii) descanso remunerado para empleados públicos que vayan a trabajar en bicicleta; y iv) biciparqueaderos seguros y adecuados al flujo de demanda en los sistemas masivos de transporte y en entidades públicas del orden nacional.”<sup>6</sup>*

Ahora bien, en materia de peatones la Ley buscaba que haya una integración de las personas con los sistemas de transporte y que esta interacción sea acorde con un comportamiento que no atente contra la integridad de ellos ni de los demás, la idea central de incluir una vertiente que permitiera vincular a peatón con el plan que pretende incentivar el uso de la bicicleta era por salud pública, economía, agilidad, descongestión, y colaboración con la mitigación del daño ambiental. Pero el análisis del acápite demandado requiere del estudio de los derechos en juego como se mira en el acápite posterior.

### III. DERECHO EN JUEGO

#### a. A LA SEGURIDAD PERSONAL

La Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que la seguridad personal no solo es un derecho fundamental sino también un valor constitucional y un derecho colectivo. De ahí que como derecho fundamental debe ser preservado por el Estado por vincularse con el derecho a la vida e integridad personal. A fin de identificar el derecho a la seguridad personal se diferencia entre amenaza y riesgo de la siguiente forma:

<b>AMENAZA</b>	“Se presenta la alteración del uso pacífico del derecho a la seguridad personal, en el nivel de amenaza ordinaria, y de los derechos a la vida y a la integridad personal, en virtud de la amenaza extrema”.
<b>RIESGO</b>	“Se derivan de la existencia humana y de la vida en sociedad, deben ser soportados por todas las personas.”

El reconocimiento de un riesgo emana de la definición de *peligro* definida anteriormente, de ahí que si se habla de poner en peligro su integridad física estaríamos haciendo referencia a la existencia de riesgos que se derivan de la convivencia humana y de la vida en sociedad por lo cual son comportamientos que deben ser soportados por todas las personas. Sin embargo el estudio de cada uno de los casos particulares dependen del análisis de *“la autoridad administrativa competente y, en subsidio el juez, debe efectuar un ejercicio de ponderación, adicional al de determinar la intensidad de la amenaza a que está expuesta la persona, para establecer cuál es la medida de protección aplicable al caso”, pues lo contrario implicaría desconocer la aplicación directa de la Constitución (art. 4 C.P.)*<sup>7</sup> Por

Los derechos fundamentales no son absolutos frente a su disfrute, pues pueden ser objeto de limitaciones siempre y cuando se garantice la integridad de su núcleo esencial, y con ellos los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad. Las limitaciones al libre desarrollo de la personalidad son admisibles según los dos tipos de actuaciones del sujeto, como se señala en la sentencia T-565 de 2013:

<p><b>Comportamientos que solo conciernen a la persona y que, por ende, no interfieren en la eficacia de derechos de terceros</b></p>	<p>Estos actos son expresiones propias del núcleo esencial del derecho al libre desarrollo de la personalidad y, de manera general, no pueden ser válidamente orientadas o restringidas.</p>
<p><b>El comportamiento del sujeto puede incorporar afectaciones a derechos fundamentales de otras personas</b></p>	<p>Sí son admisibles limitaciones, siempre y cuando superen satisfactoriamente criterios de razonabilidad y proporcionalidad.</p>

Es decir que *“la restricción correspondiente solo devendrá legítima cuando cumpla con finalidades constitucionalmente obligatorias, como son precisamente la protección de los derechos fundamentales de otras personas.”*

El orden público como se señala en la sentencia T-673 de 2013, se señala que los derechos individuales en su goce y disfrute tienen límites como el interés general y el derecho del otro, pero esto no implica que no se pueda hacer goce libremente de su vida sin llegar a ser discriminado por ello. Pero el goce del mismo no puede llegar a trasgredir las garantías de terceros o del otro pues su derecho va hasta donde inicia el del otro *“Por tanto, en aquellos casos en los que con el actuar arbitrario y desproporcionado del disfrute de un derecho como ciudadano se ponga en detrimento la convivencia pacífica, de forma tal que altere el disfrute de los derechos y libertades de la comunidad, se torna admisible la intervención de la Policía Nacional con la finalidad de restaurar el equilibrio social.”*

Respecto del derecho de libre circulación, compartiendo las ideas expresadas por Zagrebelsky <sup>8</sup> para quien *“ los derechos orientados a la libertad, como es el de circulación, son intrínsecamente ilimitados, por cuanto han sido diseñados para garantizar el señorío de la voluntad de la persona; sin embargo, a los mismos se le pueden establecer límites extrínsecos, los cuales no solamente son posibles, sino necesarios con el único objeto de prevenir la colisión destructiva de éstos y de posibilitar su ejercicio a todos”.*

Este Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional siguiendo la línea

en la necesidad de proteger los bienes jurídicos de los demás ciudadanos, considerados en forma individual y como comunidad.

Finalmente, aplicando los parámetros del juicio de proporcionalidad, a los cuales ha acudido sistemáticamente la Corte cuando se trata de juzgar la constitucionalidad de una norma restrictiva o limitativa de los derechos fundamentales., en sentencia C-309/97 la Corte se pronunció de la siguiente manera:

*“Según tal juicio, cuando diversos principios constitucionales entran en colisión, como sucede en este caso, corresponde al juez constitucional no sólo estudiar la constitucionalidad de la finalidad perseguida por la medida examinada sino, además, examinar si la reducción del derecho es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado. Para ello, debe el juez primero determinar si el trato diferente y la restricción a los derechos constitucionales son "adecuados" para lograr el fin perseguido, segundo si son "necesarios", en el sentido de que no exista otro medio menos oneroso en términos de sacrificio de otros principios constitucionales para alcanzar el fin perseguido y, tercero, si son "proporcionados stricto sensu", esto es, que no se sacrifiquen valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende satisfacer”.*

Se puede concluir que la finalidad buscada por el legislador al expedir la norma acusada es la de promover el uso de medios alternativos de transporte en este caso la bicicleta y asegurar el mantenimiento del orden público previniendo la comisión de infracciones, asegurando los derechos de las demás personas y la convivencia y relaciones pacíficas entre las personas que concurren al empleo de este medio de transporte. En tal virtud, puede afirmarse que, ella responde al logro y a la preservación de fines constitucionales que se estiman valiosos.

## **CONCLUSIÓN**

Partiendo en primer momento que la Corte Constitucional también interpreta la ley para fijar el sentido de manera general y obligatoria, también es cierto que ello no significa que la Corte Constitucional asume la posición de órgano legislativo, cumple con su función jurídica de salvaguarda de la integridad y supremacía de la Constitución (artículo 241 superior).

En efecto, a diferencia de la labor legislativa, cuyo origen es la conveniencia y libertad de configuración política, la labor de esta Corporación surge del proceso judicial y de la aplicación de normas jurídicas que resultan obligatorias y vinculantes para todas las autoridades, inclusive, obviamente, para la propia Corte.

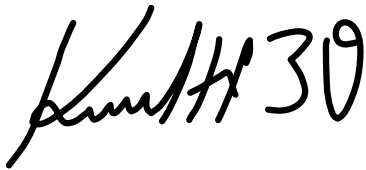
Entonces, mientras el fundamento de la decisión legislativa es la conveniencia y la oportunidad política, el de la decisión judicial es el proceso y la norma jurídica que impone su cumplimiento en forma preferente y obligatoria. En consecuencia, la expresión “Actuar de manera que ponga en peligro su integridad física.” contenida en el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 1811 de 2016, es constitucional en tanto establece una restricción para el individuo que a la vez tiene implicaciones en su entorno, en cuanto los derechos no son absolutos y el núcleo esencial de estos derechos encuentra relación directa para con el



**d) SOLICITUD**

Por las razones expuestas anteriormente, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, respetuosamente le solicita declarar la **EXEQUIBILIDAD** del aparte demandado, bajo el entendido que la expresión "Actuar de manera que ponga en peligro su integridad física." no resulta violatoria de los derechos citados ni contraria a la jurisprudencia de esta Corporación.

De los señores Magistrados, atentamente,



**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**  
Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional  
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.  
Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.  
Correo: [jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com)

**YULY KATHERINE ALVARADO CAMACHO**  
**C.C 1.030.627.956**  
Estudiante Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá  
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional  
Correo: [katealvarado11@hotmail.com](mailto:katealvarado11@hotmail.com)

**MAURA CONSTANZA HERNÁNDEZ SANTISTEBAN**  
C.C 1.016.061.802  
Estudiante Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.  
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional  
Correo: [costty093@hotmail.com](mailto:costty093@hotmail.com)  
Cel: 3125253120

**HANS ALEXANDER VILLALOBOS DÍAZ**  
C.C 1.010.209.466  
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional  
Correo: [hansvillalobos93@hotmail.com](mailto:hansvillalobos93@hotmail.com)  
Cel: 310 3006189