

Sentencia C-177/16

NORMA CONTRA CODIGO NACIONAL DE TRANSITO SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-No configura discriminación de ancianos en su libertad de circulación toda vez que no establece prohibición, ni sanción sino que desarrolla el deber de solidaridad que constituye uno de los principios del estado social de derecho

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO-Limitaciones a peatones especiales/LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-Acompañamiento al cruzar vías públicas por pérdida de facultades no genera discriminación al no existir diferenciación entre iguales

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-No restringe derecho a la libre circulación de “*los ancianos*”/**NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES**-Deber de solidaridad frente a personas que requieran acompañamiento para transitar vías públicas

La intención y el efecto de la norma no es ni podría ser el de restringir el derecho de circulación o la autonomía de estas personas cuando no cuenten con la compañía de un mayor de 16 años, sino justamente por el contrario, el de reiterar el deber de solidaridad de la sociedad frente a ellos, que es un principio constitucional propio del Estado Social de Derecho.

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-No atenta contra derecho a la libertad de circulación ni contra deber de protección y asistencia a personas de la tercera edad

DEBER DE SOLIDARIDAD-Principio del Estado Social de Derecho

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Objeto y concepto de la violación/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DERECHO A LA IGUALDAD-Simple hecho de establecer diferenciaciones no lleva consigo su vulneración

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Reconocimiento del derecho a la igualdad/**IGUALDAD FORMAL**-Deber de abstención de discriminación

IGUALDAD REAL Y EFECTIVA-Alcance/DERECHO A LA IGUALDAD EN SENTIDO MATERIAL-Acciones afirmativas a cargo del Estado

PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Protección constitucional/PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Integración a la vida activa y comunitaria/PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Vida en condiciones dignas

PROTECCION DE ANCIANOS, ANCIANIDAD, ADULTOS MAYORES Y PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Jurisprudencia constitucional/ANCIANOS, ANCIANIDAD, ADULTOS MAYORES Y PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Sujetos de especial protección constitucional

PROTECCION A PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Principio de solidaridad

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Deberes/CONSTITUCION POLITICA-Deber de solidaridad/DEBER DE SOLIDARIDAD-Protección de personas en situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta

PROTECCION DE LA VEJEZ-Instrumentos internacionales/PROTECCION A PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Instrumentos internacionales

PROTECCION DE LA VEJEZ-Marco legal

ANCIANOS, ADULTOS MAYORES Y PERSONAS DE LA TERCERA EDAD-Concepto

Se evidencia que el término “ancianos” sí tiene un significado jurídico en la jurisprudencia constitucional colombiana, y está ligado a aquellas personas que por su avanzada edad o por estar en el último periodo de la vida, han perdido algunas de sus facultades y ameritan por ello una especial protección constitucional. En ese sentido, en general, los conceptos de “adulto mayor”, de la “tercera edad” o “ancianos”, pueden ser usados indistintamente para hacer referencia a la vejez como un fenómeno preponderantemente natural que trae implicaciones constitucionales. Pero en algunas circunstancias, como sucede con la valoración de la inminencia de un daño por el paso del tiempo, la Corte ha considerado que la ancianidad, por tratarse de una avanzada edad, que supera el estándar de los criterios de adulto mayor, requiere de una protección inmediata a través de la acción de tutela. En general, no es posible determinar un criterio específico para establecer el momento o la circunstancia que permita calificar a una persona con la palabra “anciano”. Pero tampoco es posible adjudicarle un valor peyorativo

o discriminatorio, sino que al parecer, la expresión “ancianos” se refiere a un concepto sociológico, más propio del lenguaje común y en general referente a una persona que por su avanzada edad ha visto disminuidas algunas de sus capacidades, por lo que en consecuencia requiere de la protección y el apoyo de la sociedad y del Estado, en el marco del máximo respeto a su dignidad humana.

DERECHO A LA LIBRE CIRCULACION-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA LIBRE CIRCULACION-Limites

La garantía de la que trata el artículo 24 Superior no es absoluta y por el contrario, puede ser sujeta a los límites que el legislador considere necesarios para garantizar el orden público y el respeto por derechos de carácter fundamental. De ahí que en algunas oportunidades el operador judicial deba hacer uso del test de proporcionalidad para determinar la constitucionalidad de las medidas adoptadas y que limitan la circulación. Sin perjuicio de lo anterior, no se debe perder de vista que las restricciones impuestas de ninguna manera pueden el núcleo esencial de la libertad de locomoción.

LENGUAJE JURIDICO-Control constitucional

LENGUAJE JURIDICO-Poder instrumental y simbólico

LENGUAJE LEGAL-Control judicial

ESCRUTINIO JUDICIAL DEL LENGUAJE LEGAL-Validez

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL LENGUAJE LEGAL-Examen de expresiones contrarias a la Constitución aun cuando finalidad de la norma no lo sea

Se encuentra que la Corte en el escenario del control abstracto de constitucionalidad, tiene la obligación de declarar inexecutable las expresiones contenidas en enunciados o normas legales que luego de un análisis lingüístico, histórico y social, impliquen la transmisión de mensajes paralelos o adicionales a la regla jurídica establecida en el enunciado, las cuales resulten despectivas, discriminatorias y con una carga valorativa claramente contraria a la dignidad humana y a la Constitución. Asimismo, se concluye que si la Corte no encuentra dicha carga en el lenguaje, no debe ser objeto de su competencia la exclusión de palabras por consideraciones diferentes.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE EXPRESIONES CONSIDERADAS CONTRARIAS A LA CONSTITUCION-Reglas

DERECHO A LA IGUALDAD-Manifestaciones/DERECHO A LA IGUALDAD-Trato diferenciado

HIPOTESIS DE DISCRIMINACION CONSTITUCIONALMENTE PROSCRITAS-Jurisprudencia constitucional

DISCRIMINACION-Exclusión de personas y negación de derechos fundamentales/DISCRIMINACION-Vulneración del derecho a la igualdad al aplicar criterios de diferenciación irrazonables

DISCRIMINACION-Secuencia de episodios legales que contienen negación de garantías básicas/DISCRIMINACION-Examen de igualdad por aplicación de criterios proscritos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y JUICIO DE IGUALDAD-Modalidades

JUICIO ESTRICTO DE IGUALDAD-Procedencia

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Derecho a circular libremente por el territorio nacional

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Finalidad de carácter preventivo/NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-No tiene carácter sancionatorio

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Inexistencia de sanción no significa que no sea obligatoria/OBLIGATORIEDAD DE LAS NORMAS-El hecho de que no esté prevista una sanción no significa que pueda ser incumplida

LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Norma hipotética que establece conducta que debe ser ejecutada siempre que se verifique cumplimiento de determinada condición/LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-Norma exige que “los ancianos” sean acompañados por mayores de 16 años

LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-Norma no tiene como finalidad generar obligación jurídica de acompañar los ancianos a cruzar las vías y menos generar en ellos la carga de contar con personas que los acompañen en el paso de las calles

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Principio de solidaridad/NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Deber de solidaridad al suponer condición que debe ser verificada

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Triple dimensión

RESTRICCIÓN DEL DERECHO A CIRCULAR LIBREMENTE SIN AYUDA DE TERCEROS-Indeterminación e imprecisión de expresión “los ancianos” contenida en artículo 59 de la Ley 769 de 2002

La indeterminación de la expresión “los ancianos”, resulta idónea para la finalidad perseguida por la ley, la cual no es otra que crear conciencia en la ciudadanía sobre la prevención de accidentes de tránsito, mediante la especial protección de los sujetos que por su edad, condiciones físicas y psicológicas merecen mayor atención de la sociedad y el Estado. En efecto, no se trata de imponer términos precisos de edad que desconozcan aspectos relevantes como las condiciones físicas y psicológicas de las personas, sino generar un criterio orientador para efectos educativos que permita analizar en cada caso las circunstancias específicas de los destinatarios de la norma.

LENGUAJE DEL LEGISLADOR-Realidades fácticas cambiantes que se transforman según vivencias y necesidades que implique permanente evolución

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Medida adoptada busca prevenir la accidentalidad de personas de especial protección

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-No restringe derechos de quienes no cuenten con posibilidad de tener acompañante

Referencia: expediente D-10913

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “los ancianos” contenida en el último inciso del artículo 59 de la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Gustavo Adolfo Roa Díaz y Julio Adel Álvarez Sáenz.

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., trece (13) de abril de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Gustavo Adolfo Roa Díaz y Julio Adel Álvarez Sáenz, demandaron la constitucionalidad de la expresión “*los ancianos*” contenida en el último inciso del artículo 59 de la Ley 769 de 2002, por considerarlo contrario a los artículos 13, 24 y 46 de la Constitución Política, y al primero de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Mediante auto del dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió la demanda.

En atención a lo anterior, comunicó el presente proceso al Ministerio de Transporte, a la Defensoría del Pueblo, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Salud y de Protección Social, e invitó a participar en el debate al Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, a la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y de Educación de la Universidad del Sinú y al Departamento de Derechos Humanos de la Universidad Sergio Arboleda.

Finalmente ordenó, en el término de fijación en lista, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

1.1 NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada. Se subraya el aparte acusado¹:

¹ Si bien los demandantes en su escrito transcriben el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, subrayando el inciso primero y el término “*los ancianos*”, expresamente señalan, como “*norma demandada*”, “*la expresión subrayada “los ancianos”, contenida en el último inciso del artículo 59 de la Ley 769 del 6 de agosto de 2002*”. Aunado a lo anterior, los argumentos expuestos en el escrito de demanda, hacen referencia únicamente a la inconstitucionalidad del término “*los ancianos*”, por lo que será el objeto de estudio en esta oportunidad.

**“LEY 769 DE 2002
(Agosto 6)**

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

(...)

**Artículo 59. LIMITACIONES A PEATONES
ESPECIALES. Los peatones que se enuncian a
continuación deberán ser acompañados, al cruzar las vías,
por personas mayores de dieciséis años:**

*Las personas que padezcan de trastornos mentales
permanentes o transitorios.*

*Las personas que se encuentren bajo el influjo de alcohol,
drogas alucinógenas y de medicamentos o sustancias que
disminuyan sus reflejos.*

*Los invidentes, los sordomudos, salvo que su capacitación o
entrenamiento o la utilización de ayudas o aparatos
ortopédicos los habiliten para cruzar las vías por sí mismos.*

Los menores de seis (6) años

Los ancianos”.

1.2 LA DEMANDA

1.2.1 En criterio de los ciudadanos, el artículo citado desconoce los artículos 13, 24 y 46 de la Constitución, y el 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1.2.2 Para fundamentar la petición los demandantes señalan que el uso de la expresión “los ancianos”, sin estar limitada o definida, torna imposible la aplicación de la norma, pues se trata, a su juicio, de una disposición altamente vaga e imprecisa. Además, aseveran que el término en mención es peyorativo y resulta discriminatorio.

1.2.3 Así, la demanda plantea dos cargos en contra de la constitucionalidad de la disposición acusada, los cuales pueden sintetizarse de la siguiente forma:

1.2.3.1. Primer cargo. La norma demandada es imprecisa, al no definir cómo debe ser entendida la expresión “los ancianos”

Los actores afirman que la norma demandada denota imprecisión y falta de técnica legislativa, lo cual, para efectos prácticos, hace imposible la exigencia del acompañante para que un adulto mayor cruce las vías. Ello por cuanto no existe en términos legales ni jurisprudenciales un límite temporal concreto que permita establecer con meridiana claridad cuándo una persona llega a la edad en que se le puede considerar “*anciano*”.

Con relación a ello, los demandantes se refirieron a la Ley 1276 de 2009, en la cual se define expresamente y de manera concreta lo que debe entenderse como persona “*adulto mayor*”², al establecer los criterios de atención integral de las personas de la tercera edad. Sin embargo, ponen de presente que lo definido en dicha disposición sólo opera para los fines propios de la misma.

Del mismo modo, hacen alusión a lo establecido en la jurisprudencia constitucional, respecto de lo que se entiende por “*persona de la tercera edad*”. Así, citan lo precisado al respecto en la Sentencia T-138 de 2010, en la cual se señaló que esas personas son las que cumplen con el requisito de edad para pensionarse. No obstante, aducen que dicho criterio tampoco sería el adecuado, pues “*se estaría incorporando la regla general a un conjunto de casos que tiene que ser excepcional*”.

De esa manera, indican que se evidencia la colisión entre el artículo 59 de la Ley 796 de 2002 y la Constitución, pues la supuesta imprecisión hallada en dicha disposición legal tiene, según afirman los demandantes, la virtualidad de, eventualmente, privar a cualquier persona adulta de transitar libremente en calidad de peatón a la hora de cruzar la calle, al no saber ubicarse en los supuestos de hecho establecidos en la referida Ley, lo cual termina contrariando igualmente el artículo 24 de la Constitución Política.

En el mismo sentido, consideran que las normas de orden legal *per se* pretenden una aplicación práctica y concreta, que se logra únicamente por medio de contenidos exactos y técnicos, lo cual, aseguraron, no ocurre con el inciso acusado, al ser “*vago y excesivamente impreciso*”.

En ese orden, arguyen que la imprecisión del aparte demandado permite, a la larga, exculpar de responsabilidad en casos de siniestros viales a investigados o demandados que hayan embestido a personas de determinada edad que no hubieran estado acompañados al cruzar las vías.

² “**Artículo 7. Definiciones.** Para fines de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: (...) b) *Adulto Mayor.* Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los especialistas de los centros vida, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 55, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen (...).”

1.2.3.2. Segundo cargo. La norma demandada vulnera el derecho a la igualdad y discrimina a las personas por su edad

De otra parte, se refieren a que, además de lo anterior, el término “*los ancianos*” es actualmente utilizado para referirse de manera despectiva o peyorativa a una persona de avanzada edad. Por tal motivo, a su modo de ver, tal expresión denota visos de segregación. Así, alegan que aun cuando la norma bajo estudio se muestra como una garantía o medida de protección para las personas de avanzada edad al buscar que por su condición especial deban ser acompañadas cuando cruzan las vías, la disposición trasgrede, entre otros, el artículo 46, el cual dispone que la sociedad, la familia y el Estado deben promover la integración de las personas de la tercera edad.

En ese sentido, sostiene que el aparte acusado no logra crear una medida integradora, por el contrario, impone una limitación a los peatones adultos, consistente en el deber de estar acompañados de otra persona, configurándose así una presunción de “incapacidad” y discriminando a las personas que podrían ser consideradas como “*ancianos*”.

Añaden que en este caso no se trata de una discriminación positiva en favor de un determinado grupo poblacional, pues la expresión demandada sugiere que un adulto mayor, por el hecho de serlo, no puede valerse por sus propios medios para tomar las precauciones a que haya lugar cuando se disponga a cruzar una vía, y no tiene la suficiente capacidad sensorial o la lucidez que demanda una actividad tan sencilla como movilizarse.

Finalmente, subrayan que el adulto mayor no tendría, en virtud del artículo bajo análisis, derecho a circular libremente por el territorio nacional, debiendo estar “en todo momento” acompañado por alguien que le ayude, como si en todo cruce vial y en cualquier instante se pudiese contar con esta posibilidad.

1.3 INTERVENCIONES

1.3.1 Ministerio de Transporte

El Ministerio de Transporte a través de representante legal intervino, en el presente proceso de constitucionalidad para solicitar a la Corte Constitucional que profiera un fallo inhibitorio, por cuanto la presente demanda no cumple con los requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, pues “*no contiene argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes que permitan evidenciar que la norma demandada vulnera la Constitución*”.

Sin perjuicio de lo anterior, presentó su opinión para defender la exequibilidad de la norma acusada con base en los siguientes argumentos:

1.3.1.1. Sostiene que en un Estado Democrático de Derecho en el que se respeten las libertades individuales, en principio no se puede restringir a ningún ciudadano su derecho a desplazarse libremente. No obstante, la garantía de la libre locomoción, como todas las garantías constitucionales, encuentra límites en la ley y en la protección de la seguridad nacional, el orden público y en el respeto de los derechos y libertades de terceros.

Es por ello que el Legislador en la exposición de motivos que dio origen a la Ley 769 de 2002 expresó la necesidad de contar con un nuevo código de tránsito que dotara al país de herramientas jurídicas acordes con los nuevos tiempos en materia de tráfico de vehículos y de personas, con el propósito fundamental de contrarrestar los altos índices de accidentalidad que se registran en el país, debido al ejercicio indebido de circular libremente.

1.3.1.2. En el mismo sentido, alude a que también la propia Corte Constitucional ha reconocido el carácter de derecho fundamental de la libertad de locomoción, en tanto afecta a la libertad del individuo, cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de forma segura de un lugar a otro.

Aunado a lo anterior, manifiesta que en varias ocasiones la Corte Constitucional ha justificado la regulación del legislador en materia de libertad de locomoción por el hecho de necesitar una normatividad que garantice el orden y la protección de los derechos de las personas, teniendo en cuenta lo importante que es la movilidad para el desarrollo económico de país y lo riesgoso que es su realización. Así, sostuvo que *“el código de tránsito es el límite razonable por excelencia del derecho a la libertad de locomoción, pues si bien restringe la potestad de circular de manera absolutamente libre, protege intereses generales superiores sin volver ineficaz el derecho de libre locomoción”*.

1.3.1.3. Por otra parte, asevera que la norma acusada no vulnera el artículo 13 Constitucional, por cuanto su finalidad es la de hacer prevalecer la seguridad de los usuarios, pues precisamente la medida consiste en *“garantizar a todas las personas que se encuentren dentro de los parámetros de lo que se llama la tercera edad o población de personas mayores, que puedan movilizarse sin que agentes internos ni externos les impidan lograr sus objetivos particulares, lo que implica para las autoridades públicas, la adopción de medidas represivas y preventivas”*.

1.3.1.4. En cuanto a la presunta violación del artículo 46 Constitucional, precisa que no comparte los argumentos de los libelistas, por cuanto a estas personas no se les está impidiendo el tránsito en calidad de peatones, sino que, por el contrario, debido al peligro que genera la actividad que realiza una persona “*anciana*”, se le da primacía al principio de organización administrativa, consistente en que el Estado regule los servicios públicos, dentro de los que se encuentra precisamente el transporte.

1.3.2. Ministerio de Salud y Protección Social

El Ministerio de Salud y Protección Social a través de representante legal, intervino en el presente proceso de constitucionalidad para solicitar a la Corte Constitucional la declaración de exequibilidad del vocablo “*ancianos*”, con fundamento en los siguientes argumentos:

1.3.2.1. Señala que con el fin de atender las necesidades de este grupo poblacional, cuyos derechos por mandato constitucional gozan de un carácter prevalente, el Estado colombiano ha implementado una serie de herramientas de tipo jurídico y técnico tendientes a brindar la protección y asistencia que por su condición de vulnerabilidad son de vital importancia a la hora de garantizar su integración a la comunidad, sin desconocer el papel trascendental que en dicha función desempeñan la sociedad y la familia.

1.3.2.2. Frente al carácter de sujetos de especial protección constitucional de la población anciana, indica que ha sido la misma Corte Constitucional quien en varias ocasiones³ ha empleado la palabra “*ancianos*” para referirse a las personas de la tercera edad que debido a su condición física, psicológica o social particular, merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva; razón por la que dicha expresión de ningún modo constituye un calificativo peyorativo o discriminatorio, como quiera que su único objeto es delimitar la población objeto de ciertas prerrogativas propias de una condición específica.

1.3.2.3. Aunado a lo anterior, sostiene que la expresión “*ancianos*” contenida en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, no afecta el derecho a la igualdad ni es discriminatoria, y por el contrario, es equivalente e intercambiarle con la expresión “persona de la tercera edad” establecida en el artículo 46 Constitucional y con la locución “personas adultas mayores” contenida en documentos internacionales como el artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos

³ Al respecto, hizo alusión a las sentencias T-719 de 2003, T-789 de 2003, T-456 de 2006, T-707 de 2009 y C-503 de 2014, entre otras.

Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por la Ley 319 de 1996.

1.3.3. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo a través de representante legal, intervino en el presente proceso de constitucionalidad para solicitar a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad condicionada de la expresión “*ancianos*” contenida en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, bajo el entendido de que se interprete que “*ancianos*”, son las personas de la tercera edad, quienes de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1276 de 2009 cuenten con sesenta (60) años de edad o más, siempre que no tengan las facultades sensoriales o físicas suficientes para cruzar las vías por sus propios medios. Para fundamentar su petición de exequibilidad condicionada presenta sus argumentos en dos partes: i) los adultos mayores como sujetos de especial protección constitucional; y ii) la indeterminación del vocablo usado por la norma demandada resulta discriminatoria y desproporcionada.

1.3.3.1. Respecto al primer punto, sustenta que la Corte Constitucional ha indicado que los adultos mayores son sujetos de especial protección constitucional, lo cual se deriva de un lado, del deber del Estado de adoptar medidas a favor de grupos en condición de vulnerabilidad, y de otro lado, de la obligación del Estado y de la sociedad de proteger y ayudar a las personas de la tercera edad.

Ahora bien, señala que esta especial protección de las personas de la tercera edad se fundamenta en el mandato Constitucional de lograr una igualdad real y efectiva, lo que implica la adopción de medidas a favor de grupos discriminados o marginados; así mismo, en el deber consagrado en el artículo 47 de la Carta Política, según el cual es deber del Estado, de la sociedad y de la familia proteger y ayudar a las personas de la tercera edad, y promover su integración a la vida activa y comunitaria. Por último, indica que su fundamento también proviene del principio de solidaridad, el cual tiene como propósito brindar apoyo a los demás asociados, con el fin de promover la prosperidad y el bienestar general.

De acuerdo con lo anterior, precisa que en atención a su condición de sujetos de especial protección constitucional, los adultos mayores deben recibir un tratamiento diferenciado por parte del Estado, el cual tiene el deber de adoptar medidas encaminadas a salvaguardar los derechos fundamentales de este segmento de la población.

1.3.3.2. Respecto al segundo punto, sostiene que si bien podría decirse que la norma demandada al exigir que los “*ancianos*” deben estar acompañados al cruzar las vías, pretende desarrollar el deber

constitucional de protección especial a favor de los adultos mayores, no obstante, tal norma resulta problemática por las siguientes razones:

1.3.3.2.1. En primer lugar, la expresión “*ancianos*” es indeterminada, pues no especifica quiénes se encuentran dentro de esta categoría y quiénes se ven obligados a recibir un acompañamiento al momento de cruzar las vías. De un lado, dicha expresión no establece un rango de edad para determinar las personas que ostentan la naturaleza de “*ancianos*”, y de otro lado, tampoco precisa en qué circunstancias aquellas requieren el citado acompañamiento.

1.3.3.2.2. En segundo lugar, arguye que la norma acusada consagra de forma indiscriminada y desproporcionada una restricción a la libertad de circulación respecto de un segmento de la población, pues ésta establece que los “*ancianos*” requieren estar acompañados por personas mayores de 16 años al momento de cruzar las vías, lo cual supone una restricción de su derecho a circular libremente por el territorio nacional, puesto que en tal evento no podrán transitar si no cuentan con el respectivo acompañamiento.

Continúa su relato diciendo que a pesar de que el artículo 24 de la Constitución dispone que la ley podrá consagrar limitaciones a la libertad de circulación, la norma acusada no encuentra una justificación y es desproporcionada, pues no distingue claramente quiénes serían los destinatarios de la restricción, lo cual impone una carga a todo un segmento de población que ostenta edad avanzada, sin hacer ningún tipo de distinción en relación con las condiciones y necesidades de las personas que hacen parte del colectivo.

En esa medida, precisa que la norma supone que todo aquel que es “*anciano*”, necesariamente sufre de alguna afectación física o sensorial en razón de su edad, que lo hace incapaz de moverse por sus propios medios, y por tal razón, necesita del acompañamiento de otra persona a la hora de cruzar las vías. En efecto, *“en esta presunción, para esta entidad, está el origen de la discriminación, pues resulta claro que el hecho de que una persona ostente edad avanzada no significa que no pueda desplazarse por sus propios medios ni que padezca de una afectación o discapacidad que le impida su movilización, de ahí que la restricción al derecho a la libre circulación contenida en la norma resulte desproporcionada”*.

1.3.4. Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario

El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, a través de su coordinador y de algunos de sus miembros activos, intervino en el presente proceso de constitucionalidad para solicitar a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad condicionada de la

expresión “*ancianos*”, ya que el término no es jurídicamente adecuado, toda vez que por su connotación puede tornarse como discriminatorio. Para sustentar su petición, realiza un juicio integrado de igualdad, con el fin de determinar si existe un patrón de igualdad entre los adultos mayores y los demás peatones “especiales”, para posteriormente pasar a desarrollar si existe un trato desigual en el plano fáctico o jurídico entre las categorías de sujetos. Así las cosas, realiza la siguiente presentación:

- 1.3.4.1.** Los adultos mayores como sujetos de especial protección: respecto a este punto, el interviniente parte del hecho de que los adultos mayores son considerados constitucionalmente como sujetos de especial protección, razón por la que existe una política pública de protección a la población que ha llegado a la vejez, y que por su situación requiere de una atención especial y un tratamiento jurídico diferenciado frente al del resto de la población, ello debido a sus condiciones especiales y vulnerabilidad en razón de su edad.

Continúa su relato manifestando que la disposición atacada establece un régimen especial para los adultos mayores en lo que se refiere a su tránsito por las vías, y que la limitación contenida en la norma tiene como objetivo la protección de este grupo poblacional y no una restricción indiscriminada a su libre tránsito.

Concluye aduciendo que la diferenciación establecida por el legislador tiene sustento en la protección que merecen los adultos mayores por parte del Estado, pues éstos no están en las mismas condiciones que el resto de la población, pues debido al paso del tiempo sus condiciones físicas no son las mismas, y el grado de vulnerabilidad al que están expuestos es mayor que el de una persona que cuenta con el uso total de sus capacidades. Entonces, indica que *“tener a los adultos mayores como peatones especiales dentro del Código Nacional de Tránsito, permite que éstos gocen de un estatus especial de protección, y a su vez que la igualdad sea real y efectiva, tal como lo establece la Constitución y lo ha reiterado constantemente la Corte Constitucional”*.

- 1.3.4.2.** El tratamiento diferenciado a los adultos mayores para conseguir la igualdad real y efectiva: con relación a este punto manifiesta que el artículo 29 del Código Nacional de Tránsito hace una diferenciación justificada entre los adultos mayores y el resto de la población, en virtud de que éstos, dada la disminución de sus capacidades físicas por el paso del tiempo, necesitan acompañamiento y ayuda para realizar ciertas actividades, como lo es el cruzar por las vías del territorio nacional. En ese orden de ideas, sostiene que lo que busca finalmente la medida es la protección de la integridad física de ese grupo poblacional, con el fin de garantizarles que su paso por las vías sea, en la medida de lo posible, segura.

1.3.4.3.El tratamiento diferenciado a los adultos mayores está constitucionalmente justificada: al respecto manifiesta el interviniente que la diferenciación de trato se justifica constitucionalmente por su finalidad, la cual es garantizar los derechos de estos sujetos en un marco de solidaridad, y propender porque desde su experiencia aporten a la construcción y desarrollo de la sociedad, partiendo del hecho que, debido al paso del tiempo y dada su avanzada edad, no se encuentran en las mismas condiciones que el resto de la población, por lo que requieren de una especial protección del Estado.

1.3.4.4.Para concluir, sostiene que *“terminado el juicio de igualdad, se tiene que la norma no es contraria al texto constitucional. No obstante, es necesario analizar el uso del lenguaje por parte del legislador, debido a que la utilización del término “anciano” puede ser considerado peyorativo”*.

1.3.4.5.Frente al lenguaje del legislador, arguye que el léxico que toda lengua encarna reproduce y afianza las construcciones sociales, económicas, políticas, culturales e ideológicas dominantes, y que por lo tanto, los enunciados legales podrán ser analizados y valorados no solo a la luz de los efectos jurídicos que allí se establecen, sino también a la luz de los imaginarios que expresan.

En ese sentido, sostiene que tal como lo ha precisado la Corte en sus análisis, la diferencia entre algunos términos puede ser bastante influyente en el sentido de las connotaciones ideológicas y sociales que estas conllevan.

En este sentido, manifiesta que los signos lingüísticos cumplen no solo con una función referencial o denotativa, sino también con una función connotativa y muchas veces conllevan también una carga emotiva e ideológica. Es así como cita la sentencia C-458 de 2015, en la que la Corte Constitucional expresó que:

“En definitiva, como los signos lingüísticos contenidos en un enunciado legal no solo cumplen una función referencial, sino que también tienen una connotación y una carga emotiva, su utilización dentro de las prescripciones jurídicas podría implicar la transmisión de mensajes paralelos o adicionales a la regla jurídica establecidas en el enunciado, y la emisión de algunos de ellos por parte del legislador podría estar prohibida en virtud del deber de neutralidad que el sistema constitucional le asigna al Congreso Nacional. Por ello los cuestionamientos de los accionantes a las expresiones demandadas sí son susceptibles de ser valorados en el escenario del control abstracto de constitucionalidad, y la

función de los tribunales constitucionales consiste entonces en identificar estos enunciados implícitos que se transmiten a través de signos lingüísticos con altas cargas emotivas e ideológicas, y verificar si su emisión configura una violación a la Carta Política”.

1.3.4.6. Conforme a lo anterior, propone a esta Corte reemplazar el término “*ancianos*” por “adulto mayor”, en virtud de que este es más apropiado.

2. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación dentro del término legalmente previsto emitió el concepto de su competencia, en el cual pide a la Corte declarar la inexecutable de la expresión demandada por cuanto la norma restringe en forma desproporcionada el derecho de locomoción. Como sustento de su apreciación expone las siguientes razones:

2.1. Comienza diciendo que la disposición acusada resulta ser una limitación impuesta a ciertos peatones, consistente en no poder transitar libremente por las calles del territorio nacional, a menos que cuenten con la ayuda o acompañamiento de mayores de 16 años. Aduce que la norma también tiene un carácter sancionatorio, en el sentido en que castiga su incumplimiento con la imposición de amonestaciones y la obligación de asistir a cursos obligatorios de educación, según lo señala el artículo 123 y 133 del Código de Tránsito.

En este aspecto, precisa que la disposición acusada posee tres fines: i) regular la forma como ciertos peatones -“*ancianos*”- deben cruzar las calles, es decir, acompañados por un tercero; ii) restringir el cruce de la calle a tales personas si no se cumple con la condición impuesta; y iii) fungir como antecedente de una disposición normativa sancionatoria en blanco. En otras palabras, para el Ministerio Público la disposición acusada impone una limitación efectiva al derecho de circulación, como es el deber de requerir compañía para atravesar una calle, so pena de imponer una sanción como es la amonestación, logrando así que efectivamente personas “*ancianas*” no puedan atravesar una vía vehicular a menos que cuenten con la ayuda de un acompañante, o de que circunstancialmente otras personas les presten ayuda en cada intersección.

2.2. Posteriormente el Procurador pasa a estudiar la vaguedad de la disposición como fuente de restricción desproporcionada del derecho de transitar libremente. En ese sentido, el Jefe del Ministerio Público procede a determinar si el deber-limitación impuesto es admisible como armonizador del derecho a la libertad de circulación, con otros valores superiores, o si por el contrario se trata de una mera restricción de libertades.

2.3. Al respecto sostiene que lo consagrado en el artículo 24 de la Constitución, según el cual todas las personas tienen derecho a circular libremente en el territorio nacional sin más limitaciones que las que imponga la Constitución y la Ley, evidencia que el Legislador tiene la competencia para ordenar la forma como se ha de circular, con el fin de garantizar otros bienes superiores como son la seguridad y la vida, y no solamente para limitar la autonomía personal; por lo que, para evaluar si la disposición es proporcional o resulta restrictiva del derecho a la libertad de circulación de las personas de avanzada edad, considera que debe realizarse un escrutinio estricto de proporcionalidad en el que se establezca si la disposición posee un fin constitucionalmente imperioso, si la medida es conducente, y si es necesaria para conseguirlo.

2.3.1. Respecto al fin constitucionalmente imperioso, encuentra la Procuraduría que con la medida se pretende proteger la integridad y la vida de las personas de la tercera edad dado que son sujetos de especial protección constitucional.

2.3.2. En cuanto a si la medida es conducente para el fin propuesto, indica que la medida sí logra efectivamente la finalidad pretendida, pues al obligar a las personas “*ancianas*” a requerir de compañía para atravesar las vías vehiculares consigue que los riesgos por las condiciones psicomotoras de las personas mayores se aminoren.

2.3.3. Con relación a la necesidad de la medida sostiene que la vaguedad del concepto “*ancianos*” implica que se restrinja el derecho a la libertad de circulación de una forma desproporcionada, toda vez que la limitación se efectuaría en razón a la edad y no a la necesidad de mitigar los riesgos de la actividad de locomoción.

En ese sentido, manifiesta que si bien es cierto que la circulación por las vías públicas es una actividad cotidiana, no puede por ello perderse de vista que ésta posee implícita una peligrosidad propia, la cual deviene de un factor objetivo (como lo son los riesgos anexos a la actividad en sí misma) y de uno subjetivo (concerniente a las capacidades de la persona que la realiza).

En concreto, arguye que el acto de cruzar las calles supone una peligrosidad intermedia, la cual se agrava en los casos en que los peatones tengan condiciones físicas que le impidan desplegar la locomoción con agilidad y plena percepción de las condiciones de tránsito, razón por la que medida es necesaria.

No obstante lo anterior, sostiene que el legislador al evaluar al sujeto destinatario de la norma y al imponerle el término “*ancianos*” no precisó el alcance del referido concepto, pues la Real Academia de la

Lengua Española define dicho vocablo como: *“Dicho de una persona de mucha edad”*, lo que significa que las personas de mucha edad son destinatarias de la limitación y la sanción consagrada en la norma demandada.

En el mismo sentido, expresa que al evaluar también el ordenamiento jurídico colombiano, se encuentra que no existe una disposición que pueda suplir la definición de la palabra *“ancianos”*, ya que los demás conceptos existentes en el ordenamiento jurídico como la *“edad de pensión”*, la *“tercera edad”* o la *“edad de expectativa de vida”* no se refieren en forma directa al concepto de ancianidad; además éstos tiene por objeto la concesión de derechos antes que su limitación.

Así las cosas, concluyó que a pesar de que existe un hecho de la experiencia que indica que con el paso de los años las personas van perdiendo las facultades psicológicas y motrices, tal situación no es un criterio objetivo según el cual pueda medirse en forma homogénea y estandarizada la pérdida de las propias capacidades, y por consiguiente, la elevación del riesgo para atravesar las vías. Por tanto, *“se evidencia que el legislador acudió a un criterio sumamente vago y relacionado directamente con el paso objetivo de los años para restringir el ejercicio de un derecho como es el de la libertad de locomoción”*.

3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

3.1. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, en los términos del artículo 241-4 C.P., puesto que se trata de la acción pública de inconstitucionalidad contra una Ley de la República, que cuestiona su contenido material.

3.2. CUESTIONES PRELIMINARES. ANÁLISIS DE LA APTITUD DE LA DEMANDA

3.2.1. Como se expuso en precedencia, uno de los intervinientes estima que esta Corte debe declararse inhibida para emitir un fallo de fondo, por considerar que los cargos no contienen argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes ni suficientes que demuestren que la norma demandada vulnera la Constitución.

3.2.2. El Decreto 2067 de 1991, en su artículo 2, señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad⁴. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción

⁴ Dice la citada norma: *“Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como*

pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto.

Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que lo expresado en ella permita a la Corte Constitucional efectuar una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

Bajo ese entendido, esta Corporación ha reiterado en numerosas ocasiones que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En este contexto, en Sentencia C-1052 de 2001⁵, esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, de lo contrario la decisión que adopte la Corte será necesariamente inhibitoria⁶.

3.2.3. En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que carece de cualquier facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico. En la referida providencia se explicó lo que debe entenderse por cada uno de estos requisitos en los siguientes términos:

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

(...)

inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

⁵ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶ Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de las sentencias C-1052 y C-1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[Que] las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis

de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” (Subrayado fuera del texto)

De lo anterior, se concluye entonces, que la acusación “*debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia).*”⁷ Adicionalmente, la acusación no sólo debe estar enunciada en forma completa sino ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

3.2.4. Por otra parte, la jurisprudencia ha establecido requerimientos especiales cuando lo que se busca es la declaración de inconstitucionalidad de una norma por supuesta vulneración del derecho a la igualdad. En efecto, ha dicho la Corporación que la carga argumentativa se acrecienta y por tanto, “*la condición esencial para que se consolide un cargo por vulneración del principio de igualdad consiste en la identificación de un tratamiento diferenciado a dos personas o grupos de personas que se encuentren en idénticas circunstancias*”⁸ o al menos muy similares.

De la misma manera, en la **sentencia C-264 de 2008**,⁹ se dijo que el simple hecho de que el legislador establezca diferenciaciones, no lleva consigo una vulneración del derecho a la igualdad. Por tanto, no es válido para los demandantes hacer juicios genéricos, sino que deben presentar las razones por las cuales las situaciones son idénticas o muy

⁷ Sentencia C-029 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸ Sentencia C-707-05. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁹ M.P. Clara Inés Vargas Silva.

similares, y sustentar por qué el trato diferenciado es arbitrario. Al respecto sostuvo la Corte:

“Esta Corporación ha indicado, refiriéndose a la carga argumentativa que corresponde al demandante, cuando la pretendida inconstitucionalidad se deriva de la vulneración del principio de igualdad, que no resulta suficiente que el actor aluda a la existencia de un trato diferenciado en relación con determinadas personas, aunado a la aseveración de que ello resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 13 superior sino que, resulta imperioso que se expongan además las razones con base en las cuales se considera que la referida diferencia en el trato resulta arbitraria y que se sustente la pretendida discriminación con argumentos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar el fundamento de la medida. No es, el trato diferenciado de algunos de los destinatarios de la ley lo que determina per se el quebranto del principio de igualdad, sino la arbitrariedad, la falta de una justificación objetiva y razonable, que comporte realmente la configuración de una situación de discriminación.”

3.2.5. En este caso, la Sala analizará el cumplimiento de los requisitos antes descritos en los cargos admitidos, de manera individual.

3.2.5.1. Con relación a que el término demandado, contenido en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, es impreciso porque no define cuándo, ni bajo qué circunstancias a una persona se le puede calificar como “*anciana*”, se considera que la demanda reúne los elementos necesarios para suscitar un debate constitucional.

En primer lugar, como se indicó previamente, el requisito de **claridad** exige que en los argumentos de acusación a la norma exista un hilo conductor que permita la adecuada comprensión del contenido de la demanda y las justificaciones en las que basa su argumento.

En el presente caso, los demandantes manifiestan con el cargo planteado, que la imprecisión del término “*los ancianos*”, al no definir qué personas y bajo qué circunstancias debe entenderse dicha expresión, hace imposible la aplicabilidad de la norma, por cuanto en la práctica no se sabe con certeza cuándo se requiere de acompañante para cruzar las vías.

En ese sentido, los demandantes consideran que la aplicación de la norma queda supeditada a la valoración discrecional de lo que el operador jurídico considere es un “*anciano*”, lo cual se presta para arbitrariedades.

Asimismo, consideran que la medida priva a cualquier persona del grupo poblacional “*los ancianos*”, de transitar libremente por las calles sin la ayuda de terceros, pese a que existe la posibilidad de que sujetos que hagan parte de ese grupo, cuenten con las facultades físicas y sensoriales para realizar la actividad sin necesitar la ayuda de otros, lo cual en su parecer viola el artículo 24 Constitucional, según el cual, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional.

Finalmente, consideran que la norma se presta para que se exculpe de responsabilidad a los investigados o procesados por embestir a personas “*ancianas*”, por el simple hecho de que la víctima circula libremente por las vías sin el acompañamiento de mayores de 16 años, pese a que en dichos eventos también se debe tener en cuenta la conducta del presunto victimario.

En ese contexto, advierte la Corte que la inconformidad de los actores deviene de la imprecisión e indeterminación del término “*los ancianos*”, lo que impediría una aplicación práctica y concreta de la norma. La Corte puede verificar, *prima facie*, que no existe una definición legal del concepto impugnado, con lo cual, considera que es suficientemente claro el cargo presentado.

En segundo lugar, en cuanto a la **certeza**, esta Corporación exige que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una deducida por el actor o implícita, o sobre otras normas que no son objeto de la demanda.

En el presente caso, los accionantes plantean que la norma al consagrar que “*los ancianos*” deberán ser acompañados por mayores de 16 años para cruzar las vías del país, limita arbitrariamente el derecho a la movilidad de este grupo poblacional, por cuanto no tiene en cuenta que muchas personas “*ancianas*” cuentan con las facultades físicas y sensoriales para realizar esta actividad sin la ayuda o acompañamiento de terceros.

Al respecto, manifiestan que el artículo 24 Constitucional consagra que “*Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional (...)*”, por lo que, una norma que restrinja arbitraria e injustificadamente los derechos de los asociados, desconoce los fines esenciales del Estado, dentro de los cuales se encuentra la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución¹⁰.

¹⁰ Artículo 2 Constitucional.

Al examinar el contenido de la expresión acusada, la Corte encuentra que los demandantes realizaron una interpretación razonable que logra persuadir y crear una duda de orden constitucional que amerita un pronunciamiento de fondo.

En ese orden de ideas, se enarbola en los argumentos la existencia de una restricción al derecho a la libre circulación que surge del supuesto según el cual toda persona que haga parte del grupo poblacional “*los ancianos*” no estaría facultada para atravesar las vías del país sin el acompañamiento de un tercero. Dicha interpretación se sostiene en una lectura del texto del artículo 59 de la Ley 769 de 2002. En consecuencia, los argumentos de la demanda cumplen con el requisito de certeza exigida por esta Corporación.

En tercer lugar, en cuanto al requisito de **especificidad**, la jurisprudencia reiterada de esta Corte ha precisado que en la demanda se debe definir con claridad cómo la disposición demandada desconoce o vulnera la Carta Política a través de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada.

En efecto, observa esta Corporación que los argumentos según los cuales, la indeterminación e imprecisión del término “*los ancianos*” imposibilita el cumplimiento de la norma, y priva a cualquier persona “*anciana*” de transitar libremente por las vías sin justificación alguna, generarían una contradicción con las disposiciones de la Constitución, específicamente con el artículo 24 sobre la libre circulación y el artículo 2 respecto a los fines esenciales del Estado.

En cuarto lugar, respecto al requisito de **pertinencia**, en virtud del cual no se admiten argumentos formulados a partir de consideraciones legales, doctrinarias o puntos de vista subjetivos, ni análisis de conveniencia, observa esta Corporación que el cargo sometido a estudio se basa en apreciaciones objetivas sobre la imprecisión del término “*los ancianos*” y los efectos jurídicos derivados de ello, explicando en términos constitucionales por qué se torna inoportuna la actuación del legislador y por tanto, el término “*los ancianos*” contenido en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, debería salir del ordenamiento jurídico.

En el escrito de demanda, folio 5, los demandantes aluden al marco normativo nacional sobre “adulto mayor” y personas de la “tercera edad”, haciendo referencia a que son esos los términos que, en el ordenamiento jurídico colombiano se han utilizado por el legislador y

por la jurisprudencia¹¹ constitucional para referirse a aquellas personas, que en la norma impugnada se señalan como “*ancianas*”.

En efecto, con su exposición los demandantes logran sustentar con argumentos idóneos por qué consideran que el término “*los ancianos*” es arbitrario, desconoce el derecho fundamental de las personas a circular libremente, e implica subjetividad y arbitrariedad de parte de los operadores jurídicos a la hora determinar qué personas deben estar acompañadas de terceros para cruzar las vías.

Así las cosas, se hace evidente que el cargo propuesto cumple el requisito de pertinencia para que este Tribunal se pronuncie sobre la constitucionalidad del término demandado.

En **quinto lugar**, en cuanto al requisito de **suficiencia**, la jurisprudencia ha señalado que corresponde al demandante presentar los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para el estudio constitucional y que permitan despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

En esta oportunidad, el cargo analizado cumple con este presupuesto, en tanto se advierten argumentos que permiten determinar tanto la supuesta imposibilidad de cumplimiento del artículo 59 de la Ley 769 de 2002, porque no se tiene certeza de quienes pueden ser considerados “*ancianos*”, así como la aparente restricción injustificada de transitar libremente a las personas que eventualmente se puedan considerar incluidas en este grupo.

De manera que en el presente caso, se observan elementos de juicio que indican que los argumentos presentados por los demandantes despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad del término demandado.

3.2.5.2. Respecto al cargo de violación del derecho a la igualdad y discriminación de las personas por su edad, se considera que la demanda reúne los elementos necesarios para suscitar un debate constitucional.

Este cargo se sustenta en que el término “*los ancianos*” es actualmente utilizado para referirse de manera despectiva o peyorativa a una persona de avanzada edad. Por tal motivo, a su modo de ver, tal expresión denota visos de segregación. Además, sostienen que dicha limitación desconoce el derecho a la igualdad y discrimina a las personas en razón de su edad, pues se parte del supuesto de que quien pertenece al grupo poblacional “*los ancianos*”, no cuenta con las capacidades físicas y

¹¹ La demanda cita entre otras las leyes 687 de 2001 y 1276 de 2009, así como la Sentencia de la Corte Constitucional T-138 de 2010.

sicológicas para movilizarse libremente sin el acompañamiento de otra persona.

Asimismo, sostienen los demandantes que el aparte acusado no logra crear una medida integradora, por el contrario, impone una restricción a los peatones que hacen parte de este grupo poblacional, consistente en el deber de estar acompañados de otra persona para atravesar las vías, configurándose así una presunción de “*incapacidad*” y de discriminación de las personas por el hecho de ser “*ancianas*”. Finalmente, subrayan que las personas consideradas “*ancianas*” tienen restringido su derecho a circular libremente por el territorio nacional.

En primer lugar, en cuanto al requisito de **claridad**, se encuentra que los argumentos presentados por los demandantes permiten comprender la inconformidad que tienen con el término “*los ancianos*” contenido en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, la cual consiste en que la expresión actualmente es usada con un fin peyorativo; también, en que permite que las personas consideradas “*ancianas*” sean discriminadas en razón de su edad, impidiéndoseles movilizarse libremente por las vías del país, sin tener en cuenta consideraciones adicionales como sus capacidades físicas y sicológicas para realizar la actividad sin el acompañamiento de un tercera persona.

En efecto, de la demanda se advierte una coherencia argumentativa que le permite a la Corte comprender con nitidez el contenido de la demanda y su justificación. En ese sentido, se evidencia que los demandantes exponen algunos argumentos en contra de la norma demandada, los cuales guardan un hilo conductor que permite entender con suficiente **claridad** la razón por la que consideran que el término “*los ancianos*” debe ser declarado inconstitucional.

En segundo lugar, respecto a la **certeza**, se observa que los accionantes plantean que la norma al consagrar que “*los ancianos*” deberán ser acompañados por mayores de 16 años para cruzar las vías del país, discrimina a las personas en razón de su edad, vulnerando el mandato del artículo 13 Constitucional, que consagra que todas las personas gozarán de los mismos derechos sin ninguna discriminación.

En efecto, al estudiar el contenido de la expresión acusada, la Corte encuentra que los demandantes realizaron una interpretación razonable de la norma, logrando crear una duda razonable que amerita que el juez constitucional resuelva de fondo la demanda planteada.

En tercer lugar, de la demanda se desprende que puede existir realmente una oposición objetiva y verificable entre la expresión “*los ancianos*” contenida en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002 y el texto de la Constitución Política, esto es, se presenta un cargo con carácter de

especificidad. Los demandantes presentan argumentos sobre la denotación peyorativa del término y sobre la limitación injustificada y discriminatoria del derecho de libre circulación de las personas “*ancianas*”.

Así mismo, se observa que los demandantes establecen en qué medida la expresión demandada vulnera los preceptos constitucionales por él mencionados (artículo 13 y 46 Constitucional).

En cuarto lugar, se advierte que la demanda cumple con el requisito de **pertinencia**, por cuanto el cargo ahora estudiado, se basa en apreciaciones objetivas, fundadas en el marco normativo y la interpretación jurisprudencial, sobre los rasgos peyorativos del término “*los ancianos*”, y sobre la discriminación que envuelve, al permitir que las personas pertenecientes al grupo poblacional “*los ancianos*”, por el hecho de serlo, pese a que cuenten con las suficientes facultades físicas y psicológicas para cruzar las vías sin ayuda de terceros, tengan restricciones en su circulación.

En efecto, con la exposición de sus argumentos, los demandantes logran sustentar su posición respecto a que el término “*los ancianos*” es peyorativo y desconoce el derecho fundamental de las personas a la igualdad y a circular libremente.

Así las cosas, se hace evidente que el cargo propuesto cumple el requisito de pertinencia, para que este Tribunal se pronuncie sobre la constitucionalidad del término demandado.

En quinto lugar, en cuanto al requisito de **suficiencia**, se observa que el cargo cumple con este presupuesto, en tanto se advierten argumentos que logran *prime facie* despertar una duda razonable sobre la inconstitucionalidad de la expresión “*los ancianos*” contenida en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002.

3.3. PROBLEMA JURÍDICO Y METODOLOGÍA DE LA DECISIÓN

Los ciudadanos Gustavo Adolfo Roa Díaz y Julio Adel Álvarez Sáenz, consideran que el término “**los ancianos**” contenido en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, es contrario a la Constitución, particularmente al principio de igualdad, al derecho a la libre circulación, a la protección especial de las personas de la tercera edad y a la obligación de respetar sus derechos, contenida en el artículo primero de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Advierten los demandantes que de esa norma se desprende una expresión altamente vaga, imprecisa, peyorativa y discriminatoria, en el sentido en que, en el ordenamiento jurídico colombiano no existe, legal

ni jurisprudencialmente, un límite temporal ni circunstancial concreto que permita establecer con meridiana claridad cuándo una persona llega a la edad en la que puede ser considerada “*anciana*”, y por tanto, no tiene la suficiente capacidad psicológica y motriz para realizar la actividad de moverse sin ayuda ni acompañamiento de otra persona.

En sentir de los demandantes, la imprecisión de la norma demandada permite que las personas de avanzada edad, por el hecho de serlo, pese a que cuenten con la suficiente capacidad física y psicológica, tengan restricciones en su circulación; y por el contrario, las personas que no pertenezcan a este grupo poblacional, pero que tengan algún impedimento físico y/o psicológico para cruzar las vías, puedan hacerlo libremente sin la ayuda de terceros, lo cual es un factor de discriminación de las personas por su edad.

Algunos de los intervinientes apoyan la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, por cuanto consideran que ésta crea un límite razonable al derecho a la libertad de locomoción, protegiendo intereses generales superiores, como lo son los derechos de “*los ancianos*”, quienes son sujetos de especial protección constitucional. Agregan que el término “*los ancianos*” no es peyorativo, por cuanto la Corte Constitucional lo ha empleado para referirse a las personas de la “tercera edad”, que debido a su condición física o psicológica merecen una acción positiva de parte del Estado.

Otros intervinientes concluyeron que el término “*los ancianos*” es compatible con la Constitución, si se condiciona a que “*los ancianos*” son las personas de la “tercera edad” o “adultos mayores”, siempre que no cuenten con las facultades físicas ni psicológicas suficientes para cruzar las vías por sus propios medios.

Finalmente, el Ministerio Público apoya la declaratoria de inexecutable de la expresión demandada, por cuanto el legislador acudió a un término vago, relacionado con el paso objetivo de los años, para restringir de manera desproporcionada el ejercicio de un derecho.

De acuerdo con estos antecedentes, corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿la posible vaguedad e imprecisión del término “*los ancianos*” contenido en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, constituiría una restricción indebida al derecho a la libertad de circulación, que en consecuencia discrimina a las personas en razón de su edad?

Para resolver esta controversia, la Sala adoptará la siguiente metodología. En primer lugar y a manera de asunto preliminar, hará referencia al abordaje jurídico de las personas “*ancianas*” en el Estado Social de Derecho colombiano. En segundo lugar, hará mención del

derecho fundamental a la libertad de circulación. En tercer lugar se referirá al control constitucional del lenguaje. En cuarto lugar, se hará referencia a la igualdad de trato y al test de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Finalmente, pasará a examinar la constitucionalidad del término “*los ancianos*” contenida en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002.

3.4. EL ABORDAJE JURÍDICO DE LAS PERSONAS “ANCIANAS” EN COLOMBIA.

3.4.1. La consagración de Colombia como un Estado Social de Derecho en la Constitución de 1991, significó entre otras cosas, que uno de los pilares del mismo es el reconocimiento de la igualdad de las personas (artículo 13 Constitucional); por lo tanto, todos deben gozar de los mismos derechos y la misma protección “*sin importar su sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica*”. Esto es lo que se conoce como igualdad formal, o en sentido negativo, pues solo implica el deber de abstención de discriminación en razón de los factores mencionados¹².

No obstante lo anterior, dada la desigualdad social que se vive en nuestro país, el constituyente del 91 incluyó también un mandato para lograr una “*igualdad real y efectiva*”, lo que implica que el Estado debe adoptar medidas a favor de grupos históricamente discriminados o marginados para la reivindicación de sus derechos. Esto supone entonces una visión positiva de la igualdad, es decir en sentido material, que implica acciones afirmativas por parte del Estado dirigidas a aquellos grupos poblacionales que están en condición de vulnerabilidad, y por lo tanto son los que más lo necesitan¹³. Dentro de éstos, se encuentran, entre otros, los niños, las personas en situación de discapacidad y los adultos mayores (artículos 13, 46 y 47 de la Constitución Política).

3.4.2. El artículo 46 Constitucional crea una obligación al Estado, a la sociedad y a la familia, consistente en la protección y asistencia de las personas de la tercera edad, a través de la promoción de su “*integración a la vida activa y comunitaria*”. Por lo tanto, las autoridades tienen el deber de realizar acciones positivas en beneficio de este grupo poblacional, a través del incentivo del respeto de sus derechos y la asistencia para que vivan en condiciones dignas, teniendo una especial consideración en razón de su avanzada edad.

3.4.3. Si bien no existe una definición legal o constitucional del concepto “*ancianos*”, esta Corporación sí se ha ocupado de darle un contenido al

¹² Sentencia T-342 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³ *Ibidem*.

término, que si bien carece de la precisión requerida en una norma sancionatoria, es lo suficientemente claro para otra clase de fines jurídicos. Así por ejemplo, la Corte ha destacado en varias oportunidades que las personas de la “tercera edad”, los “adultos mayores” o los “ancianos” son titulares de una especial protección por parte del Estado, cuando el perjuicio sufrido afecta la dignidad humana¹⁴, la subsistencia en condiciones dignas¹⁵, la salud¹⁶, el mínimo vital¹⁷, cuando surgen lazos de conexidad con derechos fundamentales¹⁸, o cuando resulta excesivamente gravoso someterlas a los trámites de un proceso judicial ordinario¹⁹.

3.4.3.1. Al respecto, cabe recordar la sentencia T-456 de 1994²⁰, en la que la Corte al estudiar el caso de un reajuste pensional, hace alusión a la protección especial de la “*ancianidad*”. En este fallo, el Alto Tribunal, específicamente en cuanto a las personas “*ancianas*”, sostiene que:

*“La ancianidad, la cual definimos como **“El último período de la vida de un hombre”** era en esas civilizaciones, presea de sabiduría en el manejo de la justicia y del Estado. Los antiguos consideraban que si bien la ancianidad es fuente de sabiduría, no ocurre lo mismo en cuanto a la virilidad (...). Pero la disminución de la capacidad física y mental va aparejada con el respeto a la dignidad del anciano”.*
(Negrilla fuera del texto).

Agregó la Corte en esta sentencia que la acción de tutela es el medio idóneo para proteger los derechos no solo de la vejez sino también de la ancianidad. En palabras del Alto Tribunal:

“Todo lo anterior nos lleva a postular como imperativo en la acción de tutela, la protección no solo de la VEJEZ sino especialmente de la ANCIANIDAD. No se puede ubicar en la misma situación a quien adquiere su pensión de vejez por

¹⁴ Sentencia T-738 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver también la sentencia T-801 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵ Ver entre otras las sentencias T-116 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-351 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz; T-099 de 1999. M.P. Alejandro Beltrán Sierra; T-481 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-042^a de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y T-458 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ Ver entre otras las sentencias T-518 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-443 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería; y T-360 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁷ Ver entre otras las sentencias T-351 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz; T-018 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-827 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-313 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz; T-101 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; y SU-062 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁸ Ver entre otras las sentencias T-753 de 1999. M.P. Alejandro Martínez caballero; T-569 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell; y T-755 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁹ Ver entre otras las sentencias T-1752 de 2000. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y T-482 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

²⁰ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

llegar a los sesenta años con quien habiéndola adquirido ya entra en la respetabilísima etapa de la ancianidad donde cada día que pasa es un inexorable y veloz alejamiento de la vida. Lo anterior implica preguntar: qué garantías constitucionales tiene quienes sobrepasan la edad de la vida probable?

Si un anciano afirma que no puede esperar más tiempo para reclamar su derecho, (...) la equidad permite que para igualar las cargas de los ancianos frente a otros jubilados que no han superado la edad de vida probable de los colombianos, se puede aplicar la tutela, como mecanismo transitorio”.

- 3.4.3.2.** En la sentencia T-463 de 2003²¹, la Corte, en el marco de la solicitud de una pensión de vejez, manifestó que entre los sujetos de especial protección constitucional se encuentran los “adultos mayores”. Respecto a la protección reforzada de este grupo poblacional, se advierte que esta Corporación usa los términos “ancianos”, “adulto mayor” y “persona de la tercera edad” para referirse a un grupo poblacional que dado su estado de debilidad, merece mayor amparo de la sociedad y del Estado. Al respecto sostuvo este Tribunal:

“Entre los sujetos de especial tutela constitucional se encuentran los adultos mayores, quienes al alcanzar cierta edad ven disminuida su capacidad física y con ello la posibilidad de ejercer en toda su dimensión algunos de sus derechos. Dada esta pérdida progresiva de - entre otras cosas- la fuerza laboral, es probable que la única fuente de ingresos que puedan percibir sea la pensión. Es por esto que resulta especialmente grave la no cancelación o la cancelación parcial de las mesadas pensionales, pues ello puede menoscabar el derecho a disfrutar de condiciones de vida digna, el derecho a la salud y el derecho al mínimo vital, entre otros, de las personas ancianas.

Ha dicho esta Corporación al respecto: “Si una persona sobrepasa el índice de promedio de vida de los colombianos (se estima en 71 años), y ella considera que se le ha dado un trato discriminatorio en el reajuste pensional y por tal motivo ha reclamado ante juez competente, pero se estima razonablemente que el solicitante ya no existiría para el momento que se produjera la decisión judicial, debido a su edad avanzada, entonces, ese anciano no tiene otro medio distinto al de la tutela para que, provisionalmente se ordene el respeto a su derecho”.

²¹ M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

3.4.3.3. En sentencia T-138 de 2010²², la Corte nuevamente en el marco de una solicitud de pensión de vejez, aparte de la protección especial y reforzada que les asiste a los “adultos mayores”, “ancianos” o “personas de la tercera edad” en un Estado Social de Derechos regido por el mandato de la promoción de la integración a la vida activa y comunitaria de este grupo poblacional, sostuvo:

“En aras estos fines, el concepto de “tercera edad” no puede asimilarse al de “edad de pensión”, pues se trastocaría totalmente la excepción en regla. Precisamente debido a estas dificultades, algunas Salas de Revisión han adoptado un criterio distinto a los dos aquí mencionados que parte, razonablemente, de distinguir el concepto de “vejez” (que determina la posibilidad de acceder a una pensión), del concepto de “ancianidad”, “adulto mayor” o “tercera edad”, que es el que auténticamente amerita una especial protección constitucional, y por lo tanto justificaría que, en concurrencia con otros requisitos, quienes se encuentren en dicha categoría especial puedan, en principio, acudir a la acción de tutela para reclamar su derecho a la pensión de vejez”.

3.4.4. La especial protección para las personas de la tercera edad, también tiene su fundamento en el principio de solidaridad consagrado en el artículo primero de la Constitución de 1991. En este sentido, la Corte ha definido el principio de solidaridad como: *“un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental”*²³.

El principio de solidaridad impone entonces una serie de deberes fundamentales al poder público y a la sociedad para la satisfacción plena de los derechos de los asociados, que dado su estado de debilidad manifiesta, merecen una protección especial. Por lo tanto, la Carta proyecta este deber de solidaridad de manera específica, a partir de los mandatos constitucionales que establecen una obligación de especial protección para personas y grupos humanos en situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, como las mujeres cabeza de familia (art. 43 CP), los menores de edad (arts. 44 y 45), las personas

²² M.P. Mauricio González Cuervo.

²³ Sentencia T-413 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

enfermas y en situación de discapacidad (art. 47) y los adultos mayores (art. 46), entre otros²⁴.

En la misma línea de pensamiento, esta Corte ha encontrado *“estrechamente relacionado con el principio de la solidaridad, el tema de la definición y distribución equitativa de las cargas públicas en una sociedad democrática, aspecto éste a su vez ligado al tema de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*²⁵. Es por ello que esta Corporación ha señalado que *“La familia, la comunidad y el Estado concurren, en muchos casos, para el cumplimiento de los deberes sociales de apoyo, atención, protección y promoción de las personas que no están en capacidad de valerse por sí mismas”*²⁶.

En consecuencia, es posible afirmar que la Constitución establece un régimen de protección para este grupo poblacional fundamentado en el principio de solidaridad, orientado al logro de los fines esenciales de la organización política (artículos 1 y 2 C.N.), el derecho fundamental a la igualdad que se traduce en la protección de personas en condición de debilidad manifiesta (artículo 13 C.N.) y la tutela jurídica específica frente a los adultos mayores que cobija a los adultos mayores en estado de indigencia por mandato expreso de la norma (artículo 46 C.N.)²⁷.

3.4.5. El cuidado de la vejez también ha sido consagrado por los instrumentos internacionales como una obligación propia de los Estados constitucionales. En efecto, esta Corporación en sentencia C-503 de 2014²⁸, dio cuenta del amplio margen de protección que dichos instrumentos le han otorgado a las personas de la tercera edad, dada su condición de sujetos de especial protección. A continuación se citará *in extenso* el aparte de la aludida providencia, en el que se hace un estudio juicioso de los instrumentos que nutren el contenido de la obligación en cabeza de los Estados, consistente en amparar los derechos de los adultos mayores en aras de propiciar las condiciones necesarias para hacer efectivo el goce de sus derechos.

*“Es así como el **Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador**, firmado en 1988 y ratificado por Colombia a través de la Ley 319 de 1996, establece una obligación progresiva de los Estados en favor de la población de la tercera edad, como lo es la adopción de*

²⁴ Sentencia T-025 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²⁵ Sentencia T-149 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Sentencia C-503 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁸ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

medidas médicas, alimentarias y laborales que les permitan mejorar su calidad de vida.

*La **Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)** firmada en 1948, hace una referencia indirecta a la especial protección que deben recibir ciertos grupos poblacionales en el seno de esta organización, entre ellos los sujetos de la tercera edad. En su artículo 25, se estipula el derecho que tiene toda persona a un nivel de vida adecuado, el cual comprende, no solo las necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica) sino también los seguros en caso de vejez.*

*Otro referente normativo cuya mención es relevante es el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, firmado en 1966 y ratificado por Colombia a través de la ley 74 de 1968, instrumento que si bien no alude de forma expresa a los derechos de los adultos mayores, consagra en su artículo 9 “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”, cláusula que ha sido interpretada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expandiendo su alcance.*

En efecto, “la protección limitada que proporcionan las convenciones existentes a los derechos de las personas de edad se ha visto reforzada parcialmente gracias a su interpretación progresiva, realizada por los órganos encargados de su supervisión”. Es el caso del Comité de Derechos Humanos, que ha desarrollado el principio de no discriminación por la edad, en ciertos casos que ha analizado dentro de su procedimiento contencioso.

*Mención aparte merece la destacada labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encargado de la interpretación del PIDESC que en cumplimiento de sus funciones emitió la **Observación General 6 de 1995** sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. En este documento, el Comité especifica las obligaciones que corresponden en el ámbito de los derechos de las personas de la tercera edad, a los Estados que son parte de esta Convención.*

En la Observación General 6, el Comité ha desarrollado el contenido y alcance de los derechos de los adultos mayores mediante distintas cuestiones abarcadas por el Pacto en varias disposiciones, sobre igualdad de derechos de hombres y

mujeres, derecho al trabajo, derecho a la seguridad social, protección de la familia, nivel de vida adecuado, salud física y mental y educación y cultura.

Existen además, otros instrumentos, convenios y declaraciones internacionales que si bien no forman parte del bloque de constitucionalidad, son parámetros útiles y guías de interpretación frente a estos derechos como ya se ha establecido.

La Resolución 46 de 1991 de la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta una serie de principios en materia de derechos de las personas de avanzada edad, los cuales recomienda incluir en sus programas nacionales. Tales principios son: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad en favor de las personas mayores. Con respecto a los cuidados, son concebidos a partir de una noción de integralidad que abarca varias aristas de su desarrollo humano. Con relación a las instituciones donde se les prestan cuidados, la Resolución 46 afirma:

“Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.

Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida”.

La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos firmada en 2002 por los países de la Comunidad Andina de Naciones, da cuenta de la voluntad conjunta de los Estados por “cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones que tienen como finalidad promover y proteger los derechos humanos de los adultos mayores”. Esta declaración además delimita algunas prioridades de acción de los gobiernos frente a los adultos mayores.

También se destaca el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (Plan Madrid) aprobado en 2002 en desarrollo de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en Madrid. Este Plan, adoptado por 159 Estados, está dirigido a la promoción y protección de

los derechos humanos de los adultos mayores, así como incluir el envejecimiento en las agendas globales. Se encuentra estructurado en torno a tres prioridades: las Personas de Edad y el Desarrollo, el Fomento de la Salud y el Bienestar en la Vejez y la Creación de un Entorno Propicio y Favorable.

La Declaración de Brasilia adoptada en el marco de la Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe en 2007, organizada por la CEPAL, manifiesta el compromiso de los países firmantes para la promoción, protección y garantía de los derechos de las personas de la tercera edad, en diversos frentes tales como salud, educación, trabajo, no discriminación, entre otros”.

3.4.6. Del ámbito de protección que ofrece el ordenamiento jurídico colombiano a este grupo poblacional, se puede destacar el siguiente **marco legal²⁹**, en el cual también se promueve el cuidado de la vejez como parte del cumplimiento de las obligaciones constitucionales que tiene el Estado, la sociedad y la familia.

3.4.6.1. Es así como el Congreso de la República profirió la **Ley 29 de 1975**, la cual tenía como objetivo garantizar la protección a la “**ancianidad**”, para lo cual creó el “Fondo Nacional de la Ancianidad Desprotegida”. Igualmente, en dicha norma se condicionó la prestación de los servicios garantizados por esta ley a la admisión de la persona dentro del “**ancianato**”.

3.4.6.2. Con el **Decreto Ley 2011 de 1976**, se creó un “**Consejo Nacional de Protección al Anciano**” y se establecieron otras regulaciones pertinentes a la atención de los “adultos mayores”. Igualmente, se ordenó denominar a los hogares y “**ancianatos** como Centros de Bienestar del Anciano (CBA)”.

3.4.6.3. Por su parte, la **Ley 48 de 1986** autorizó a las asambleas departamentales, concejos intendenciales, comisariales y del Distrito Capital, para la emisión de una estampilla pro-construcción, dotación y funcionamiento de los “Centros de Bienestar del Anciano”.

3.4.6.4. Posteriormente, en el **Decreto 77 de 1987** se establece que los “**Centros de Bienestar del Anciano**” quedan a cargo de los municipios y distritos.

²⁹Este recuento normativo se puede ver entre otras, en las siguientes sentencias C-503 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-685 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

3.4.6.5. Luego, a través de la **Ley 687 de 2001**, se reformó la antigua Ley 48 de 1986. En la Ley 687 se definen algunos conceptos importantes en materia de protección y garantía de derechos de personas de la “tercera edad”, y se enuncian los derechos de los “**ancianos**” y los deberes de la sociedad para con ellos.

Es así como se comienza a hablar de los “Centros de Vida” y se autoriza a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales *“para señalar el empleo, la tarifa discriminatoria y demás asuntos inherentes al uso de la estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, centros de la vida para la tercera edad en todas las operaciones que se realicen en sus entidades territoriales”*. Igualmente, para aquellos centros en los que los ancianos indigentes no pernocten, se impone la obligación de garantizar *“el soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales”*.

3.4.6.6. La **Ley 1251 de 2008**, cuyo objeto es *“proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores, orientar políticas que tengan en cuenta el proceso de envejecimiento, planes y programas por parte del Estado, la sociedad civil y la familia y regular el funcionamiento de las instituciones que prestan servicios de atención y desarrollo integral de las personas en su vejez”*, plantea una serie de principios rectores para su aplicación (art.4), y enuncia los derechos de estas personas y los deberes de la sociedad para con ellos (art. 5 y 6).

3.4.6.7. Por último, la **Ley 1276 de 2009**, que modificó la Ley 687 de 2001, acentúa la protección de los derechos de los “adultos mayores” a través de los “Centros Vida” *“como instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida”*, lo cuales tendrán *“la obligación de prestar servicios de atención gratuita a los ancianos indigentes que no pernocten necesariamente en los centros, a través de los cuales se garantiza el soporte nutricional, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales y los demás servicios mínimos establecidos en la ley”*.

El literal b del artículo 7 de dicha ley, define al adulto mayor como aquella persona con edad superior a sesenta años. A saber, *“Adulto Mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los especialistas de los centros vida, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 55, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen”*. (Negrilla fuera del texto).

3.4.6.8. Del anterior recuento se evidencia que el término “*ancianos*” sí tiene un significado jurídico en la jurisprudencia constitucional colombiana, y está ligado a aquellas personas que por su avanzada edad o por estar en

el último periodo de la vida, han perdido algunas de sus facultades y ameritan por ello una especial protección constitucional.

En ese sentido, en general, los conceptos de “adulto mayor”, de la “tercera edad” o “*ancianos*”, pueden ser usados indistintamente para hacer referencia a la vejez como un fenómeno preponderantemente natural que trae implicaciones constitucionales. Pero en algunas circunstancias, como sucede con la valoración de la inminencia de un daño por el paso del tiempo, la Corte ha considerado que la ancianidad, por tratarse de una avanzada edad, que supera el estándar de los criterios de adulto mayor, requiere de una protección inmediata a través de la acción de tutela.

En general, no es posible determinar un criterio específico para establecer el momento o la circunstancia que permita calificar a una persona con la palabra “*anciano*”. Pero tampoco es posible adjudicarle un valor peyorativo o discriminatorio, sino que al parecer, la expresión “*ancianos*” se refiere a un concepto sociológico, más propio del lenguaje común y en general referente a una persona que por su avanzada edad ha visto disminuidas algunas de sus capacidades, por lo que en consecuencia requiere de la protección y el apoyo de la sociedad y del Estado, en el marco del máximo respeto a su dignidad humana.

3.5. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBRE CIRCULACIÓN.

3.5.1. La Corte Constitucional ha desarrollado una línea respecto de la libertad de circulación y específicamente sobre la restricción a esta garantía, a saber:

3.5.2. La sentencia SU-257 de 1997³⁰, la Sala Plena de esta Corporación conoció la acción de amparo interpuesta por el Personero Municipal de Curillo (Caquetá) quien señaló que el Comandante de la Décima Segunda Brigada del Ejército Nacional había bloqueado las vías que comunicaban los municipios aledaños con la ciudad de Florencia.

Específicamente, respecto a los límites impuestos al derecho a la libre circulación, la Sala Plena adujo que la libertad de locomoción no reviste un carácter absoluto. Luego de realizar un análisis jurisprudencial sobre esta garantía, concluyó que las restricciones impuestas a ese derecho no pueden desconocer el núcleo esencial de este derecho, y que el legislador “*no goza de la discrecionalidad suficiente como para llegar al punto de hacer impracticable, a través de las medidas que adopte, el ejercicio de tal libertad en su sustrato mínimo e inviolable.*”

³⁰ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Sumado a ello, manifestó que *“Se trata de la imposición de obligaciones o prohibiciones extraordinarias, pero razonables, que el Estado exige a los particulares para sostener la estabilidad institucional, la pacífica convivencia y la seguridad jurídica, no menos que la eficacia de los demás derechos y libertades (Preámbulo y artículo 2 C.P.).”*

- 3.5.3.** Mediante sentencia T-483 de 1999³¹, la Sala Primera de Revisión resolvió una acción de tutela interpuesta contra el Gobernador del Departamento del Norte de Santander, el Alcalde Municipal de Cúcuta, el Comandante del Grupo Mecanizado Número 5 Maza del Ejército Nacional, y del Comandante del Departamento de Policía del Norte de Santander. Según los solicitantes, los accionados se encontraban impidiendo una marcha de once mil campesinos desde La Alejandra ubicado en la zona del Catatumbo, en jurisdicción del Municipio de El Zulia, hasta la Ciudad de Cúcuta.

La Sala realizó un estudio del derecho de circulación para lo que se remitió a instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica.

Asimismo, se refirió a la posibilidad de imponer restricciones a dicho derecho en los siguientes términos:

“el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como reiteradamente lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales.”

Para completar el análisis, se trajo a colación los estudios del doctrinante Gustavo Zagrebelsky³², quien señala que los derechos

³¹ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

³² “Zagrebelsky, Gustavo. *El Derecho dúctil*. Editorial Trotta. P. 87”

orientados a la libertad, son intrínsecamente ilimitados. Sin embargo, no descartó la posibilidad de establecer límites extrínsecos que harían posible el ejercicio mismo de dichas garantías.

Teniendo en cuenta ese panorama y luego de analizar las medidas de policía adoptadas por el gobernador del Departamento de Norte de Santander y el alcalde de Cúcuta, la Sala Primera de Revisión sostuvo que todas las decisiones estuvieron enmarcadas en el ejercicio de las competencias otorgadas a dichas autoridades y tenían como objeto garantizar el orden público. Así pues, confirmó la decisión de instancia que negó el amparo de los derechos.

- 3.5.4.** En la sentencia T-823 de 1999³³, se estudió una acción de tutela en la que el accionante solicitó una autorización especial de circulación durante las horas que opera la medida de restricción vehicular conocida como “pico y placa”, lo anterior debido a su diagnóstico de cuadriplejía.

Dentro de la ponencia se indicó que el Decreto 626 de julio 15 de 1998, por medio del cual restringió la circulación de vehículos automotores particulares o privados, tenía como fin disminuir los efectos negativos del tránsito en la ciudad y que tal restricción, lo que en principio, no reñía contra los postulados constitucionales pues la limitación no impedía que las personas acudieran a otros medios alternativos de transporte. Sin embargo, la Sala Tercera de Revisión consideró que tratándose de personas en situación de discapacidad, dichas restricciones representan una vulneración a su derecho a la libre circulación y a su autonomía.

Para llegar a tal determinación, la Sala sostuvo que la restricción impuesta era una limitación del uso de los vehículos, cosa que no impedía el uso otros medios de transporte. Adicionalmente, que los comportamientos solidarios, es decir, la posibilidad de acudir a amigos y vecinos *“no constituyen deberes jurídicos sino imperativos morales que, muchas veces, no pueden ser exigidos coactivamente.”*

- 3.5.5.** Con posterioridad, la sentencia C-355 de 2003³⁴, realizó el análisis de la demanda de inconstitucionalidad del artículo 98 de la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito Terrestre-. La norma objeto de censura contemplaba la erradicación de los vehículos de tracción animal, para lo cual establecía un término de un año. A juicio del demandante, la prohibición de circulación desconocía los artículos 16, 25, 26, 53 y 58 de la Constitución Política.

Dentro de sus consideraciones, la sentencia hizo énfasis en la importancia de establecer una regulación de la circulación de personas y

³³ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁴ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

de vehículos sobre las vías públicas para garantizar que el interés colectivo y los derechos de los particulares no se vieran afectados.

Con el fin de establecer la constitucionalidad de la medida adoptada, la Corte acudió al juicio de proporcionalidad y llegó a las siguientes conclusiones: **(i)** el Código Nacional de Tránsito Terrestre tiene como objetivo la realización de los principios constitucionales, lo anterior, en atención al artículo 82 Superior que consagra el deber del Estado de velar por la protección del espacio público; y **(ii)** aunque el legislador estimó necesario que se debían habilitar las vías para circulación de los automotores en los municipios de categoría especial y de primera categoría, un porcentaje de la malla vial exige menores niveles de velocidad y debido a su congestión reducida permitiría la circulación de los vehículos de tracción animal. De esta manera, entendió que la medida desconocía la realidad de los municipios y las exigencias del tejido vial, razón por la cual la medida debía atenuarse de manera que resultara proporcional.

3.5.6. Por su parte, mediante sentencia C-799 de 2003³⁵, esta Corporación estudió la demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 140 de la Ley 769 de 2002. La norma en cuestión establecía la procedencia de la inmovilización de vehículos o la retención de la licencia de conducción cuando pasados 30 días de la imposición de una multa de tránsito, la misma no hubiera sido cancelada.

A juicio del demandante, tal disposición violaba el derecho al trabajo y el de escoger libremente profesión u oficio. En esa oportunidad, la Corte manifestó que *“en la adecuada regulación del derecho a la libre circulación y en la efectividad de las normas correspondientes están implicados el interés general y los derechos de terceros.”*

Para resolver el problema jurídico planteado, reconoció que algunas de las multas podrían representar el desembolso de altas sumas de dinero por parte de los infractores que de cancelar los comparendos verían afectado su mínimo vital. En palabras de la Sala Plena:

“Este grupo de conductores se ve ante la siguiente disyuntiva: o pagar inmediatamente la multa con afectación de su mínimo vital de subsistencia, o verse expuesto a la limitación indefinida de su libertad de circulación y, en ciertos casos, privado de su elemento de trabajo.”

Este Tribunal consideró que existen otras medidas para solicitar el pago de las multas, que implican una afectación menor del derecho a la libre circulación y al trabajo de los conductores. En este punto se refirió a la

³⁵ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

jurisdicción coactiva entendida como un “privilegio exorbitante” de la Administración. Finalmente, se resolvió declarar inexecutable la expresión demandada.

3.5.7. En conclusión, la garantía de la que trata el artículo 24 Superior no es absoluta y por el contrario, puede ser sujeta a los límites que el legislador considere necesarios para garantizar el orden público y el respeto por derechos de carácter fundamental. De ahí que en algunas oportunidades el operador judicial deba hacer uso del test de proporcionalidad para determinar la constitucionalidad de las medidas adoptadas y que limitan la circulación.

Sin perjuicio de lo anterior, no se debe perder de vista que las restricciones impuestas de ninguna manera pueden el núcleo esencial de la libertad de locomoción.

3.5.8. Finalmente, es importante señalar tal y como se hizo en la sentencia T-823 de 1999, que a la hora de analizar las restricciones impuestas a la circulación, no se puede aludir únicamente a los comportamientos solidarios como razones para soportar dichas limitaciones, ello pues los mismos no constituyen deberes jurídicos sino imperativos morales que no pueden ser exigidos coactivamente.

3.6. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL LENGUAJE JURÍDICO

3.6.1. La jurisprudencia constitucional en varias ocasiones ha estudiado el lenguaje usado por algunas normas legales, y ha reiterado que éste debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales.

3.6.2. Asimismo, ha resaltado el Alto Tribunal, que el lenguaje como instrumento de comunicación no goza de la característica de neutralidad; por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico³⁶. En ese sentido, es instrumento, puesto que “*constituye el medio con fundamento en el cual resulta factible el intercambio de pensamientos entre los seres humanos y la construcción de cultura*”³⁷, y es símbolo, por cuanto “*refleja las ideas, valores y concepciones existentes en un contexto social determinado*”³⁸. Entonces, puede ser modelador de la realidad o reflejo de la misma, constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

³⁶ Sentencia C-253 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

³⁷ Sentencia C-804 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra porto.

³⁸ *Ibíd.*

3.6.3. En cuanto al control judicial del lenguaje legal, la Corte en la sentencia C-458 de 2015, reveló la complejidad de dicho control y las varias respuestas que este Tribunal ha dado al interrogante sobre la viabilidad del escrutinio del lenguaje legal, así como a las dudas sobre los criterios para valorar el léxico del derecho positivo.

En efecto, en esa sentencia se hizo alusión a una primera línea de pensamiento, en la que se ha sostenido que el escrutinio judicial versa únicamente sobre el contenido normativo de los enunciados legales, más no sobre la terminología en la que se expresan las prescripciones jurídicas, porque en principio esta dimensión lingüística del Derecho carece en sí misma de relevancia normativa. En este orden de ideas, se concluyó que cuando se demanda una palabra aisladamente considerada, la tarea del juez constitucional consiste, de ordinario, en evaluar su faceta regulativa, una vez integrada la expresión en el enunciado del que hace parte, y determinando la compatibilidad de la prescripción resultante con el ordenamiento superior. En este contexto, entonces, no sería factible valorar los signos lingüísticos como tal.

De acogerse esta línea interpretativa, concluye la Corte que *“palabras como “sordo”, “limitado auditivo”, “personas con limitaciones físicas” o “minusválidas” no podrían ser inconstitucionales en sí mismas, sino tan solo en la medida en que, una vez insertadas en un texto legal específico, configuren una regla contraria a la Carta Política. (...) asimismo, las palabras “limitados auditivos” y “población sorda”, previstas en el artículo 10 de la Ley 324 de 1996 sólo podrían cuestionarse en cuanto la regla resultante se oponga al ordenamiento constitucional, es decir, en la medida en que el establecimiento de cuotas laborales en las entidades estatales para este segmento social, o la priorización de su inclusión en el régimen subsidiado de salud, vulnere la Carta Política”*.

En contraste con esta tendencia, en la misma sentencia se llamó la atención respecto a que en algunas oportunidades, el juicio de constitucionalidad se ha extendido a la terminología legal como tal, sobre la base de que el léxico jurídico no solo tiene una función instrumental, como mecanismo para la regulación de la conducta humana, sino que también tiene una función simbólica, en tanto los discursos jurídicos representan, reproducen, crean, definen y perpetúan concepciones del mundo, valores, ideas, cosmovisiones, valores y normas. En este orden de ideas, se en esa providencia se afirmó que como el lenguaje también puede encarnar esquemas ideológicos y conceptuales contrarios al sistema de principios y valores de la Constitución, la Corte se encontraría habilitada para ampliar el espectro del escrutinio judicial, independientemente de los efectos jurídicos de los enunciados legales.

3.6.4. Con base en la segunda vertiente conceptual, la jurisprudencia constitucional no ha sido extraña a los problemas constitucionales implicados en el uso del lenguaje jurídico. Es así como a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1991, tras múltiples demandas de inconstitucionalidad contra expresiones contenidas en el ordenamiento jurídico, por su no correspondencia con el contenido axiológico del nuevo ordenamiento constitucional, palabras y expresiones con cargas valorativas contrarias a la Constitución han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, por cuanto en su momento no tenían un sentido negativo pero que, en el presente y luego de proclamada la Constitución Política de 1991 se muestran arcaicas y con una fuerte carga peyorativa y despectiva. Tal es el caso de las expresiones “amo-sirviente” o “criado”³⁹, “si la locura fuere furiosa” o “loco”⁴⁰, “furiosos locos”, “mantecatos”, “imbecilidad idiotismo y locura furiosa”, “casa de locos”⁴¹, “tuviere suficiente inteligencia para la administración de sus bienes”⁴², hijo “legítimo”⁴³, “cómplice” de la mujer adúltera⁴⁴, “minusvalía”, “persona con limitaciones”, “limitado”, “población minusválida”⁴⁵, entre otras.

3.6.5. Desde una perspectiva lógica, la Corte ha destacado entonces que la validez del escrutinio judicial del lenguaje legal se predica de las prescripciones jurídicas y no de las palabras individualmente consideradas, por lo que, se requiere la intervención del juez constitucional en los casos en los que los enunciados jurídicos o institucionales se constituyen en un acto discriminatorio, o bien en una *“conducta, actitud o trato que pretende - consciente o inconscientemente - anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales”*⁴⁶.

3.6.6. También ha establecido la Corte que el juicio para determinar el impacto del lenguaje sobre la constitucionalidad de ciertos textos

³⁹ Sentencia C-1235 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Demanda contra la expresión contenida en el artículo 2349 del Código Civil.

⁴⁰ C-1088 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión contenida en el artículo 548 del Código Civil.

⁴¹ Sentencia C-478 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Demanda de inconstitucionalidad parcial de los artículos 140 numeral 3, 545, 554, 560 del Código Civil.

⁴² Sentencia C-983 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 62, 432 y 1504 del Código Civil.

⁴³ Sentencia C-105 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía; C-595 de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía; y C-800 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴⁴ Sentencia C-082 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Demanda contra la expresión contenida en el artículo 140 del Código Civil.

⁴⁵ Sentencia C-458 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁶ Sentencia T-098 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

legales trasciende el análisis lingüístico y toma en consideración factores históricos, sociológicos y el simple uso del idioma para examinar si determinadas expresiones contravienen el marco axiológico de la Constitución, aun cuando la finalidad buscada por la norma que las contiene no sea contraria a las disposiciones superiores⁴⁷.

3.6.7. El procedimiento para fundamentar la eventual inconstitucionalidad de expresiones que se consideran contrarias a la Constitución, debe seguir los siguientes lineamientos: “(i) *La contextualización de las expresiones demandadas en las normas;* (ii) *La realización de un análisis de las diferentes acepciones de las palabras o expresiones acusadas, teniendo en cuenta la evolución histórica en su utilización;* (iii) *Haciendo un examen sobre la posible contradicción con la norma superior;* (iv) *considerando la necesidad de adecuar los efectos de la declaratoria de inexecutable de la expresión demandada y la finalidad constitucionalmente válida que pudiera tener la norma*”⁴⁸.

3.6.8. Con base en los anteriores razonamientos, se encuentra que la Corte en el escenario del control abstracto de constitucionalidad, tiene la obligación de declarar inexecutable las expresiones contenidas en enunciados o normas legales que luego de un análisis lingüístico, histórico y social, impliquen la transmisión de mensajes paralelos o adicionales a la regla jurídica establecida en el enunciado, las cuales resulten despectivas, discriminatorias y con una carga valorativa claramente contraria a la dignidad humana y a la Constitución. Asimismo, se concluye que si la Corte no encuentra dicha carga en el lenguaje, no debe ser objeto de su competencia la exclusión de palabras por consideraciones diferentes.

3.7. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD DE TRATO. EL JUICIO DE IGUALDAD EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

3.7.1. El derecho fundamental a la igualdad en sus múltiples manifestaciones - igualdad ante la ley, de trato, de oportunidades- es condición necesaria para la realización de principios básicos en un Estado Social y Democrático de Derecho, tales como la dignidad y la autodeterminación personal. En ese sentido, ante los beneficios o las cargas impuestas a un grupo determinado y restringido de ciudadanos, opera el deber de dar cuenta de la constitucionalidad del trato diferenciado, para evitar que, de manera infundada, irrazonable e inadmisibles, se restrinja el acceso a

⁴⁷Sentencia C-1235 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴⁸Sentencia C-253 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

una o a un grupo de personas al ejercicio efectivo de sus derechos y libertades⁴⁹.

3.7.2. El constituyente al consagrar el derecho a la igualdad como garantía fundamental, no proscribió de manera definitiva todo trato diferenciado, estableció, por el contrario, una presunción en favor de las condiciones igualitarias, dejando a salvo la posibilidad de justificar adecuada y suficientemente la necesidad de incorporar una diferenciación, dadas ciertas condiciones concretas. En el curso del desarrollo jurisprudencial de este derecho, han sido establecidos algunos criterios para determinar en qué casos las distinciones fundadas en ciertos parámetros resultan contrarias a los valores constitucionales. Entre otros, son discriminatorios los términos de comparación cuyo sustento sea el sexo, la raza, el origen social, familiar o nacional, lengua, religión y opinión política o filosófica o, en términos generales, cualquier motivo discriminante que se funde en prejuicios o estereotipos sociales cuya única finalidad sea la exclusión de un grupo de individuos de algunos beneficios⁵⁰. En suma, para determinar si un acto discriminatorio es admisible, debe comprobarse si tiene o no como sostén al menos uno de los criterios proscritos por la jurisprudencia y la doctrina constitucionales, y si resulta constitucionalmente válido el trato diferenciado.

3.7.3. En todo caso, frente a supuestos de diferenciación que no estén enmarcados en la categoría “discriminación positiva”, debe realizarse un examen tanto del término diferenciador, como de las consecuencias que se siguen de la aplicación del mismo.

3.7.4. Hipótesis de discriminación constitucionalmente proscritas

3.7.4.1. En atención a los mandatos superiores, la Corte Constitucional ha desarrollado unas hipótesis de discriminación que se encuentran proscritas constitucionalmente, las cuales han sido presentadas en algunas providencias de esta Corporación, como lo son las sentencias T-098 de 1994⁵¹, T-301 de 2004⁵², T-1326 de 2005⁵³ y T-577 de 2005⁵⁴, y que corresponden a:

⁴⁹ Sentencia C-221 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Ver entre otras las siguientes sentencias: C-430 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara; T-230 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-445 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-022 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-352 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-563 de 1997. M.P. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-112 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero; y T-301 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁵⁰ Sentencia T-098 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵¹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵² M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁵³ Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵⁴ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

I) Las diferenciaciones cuya finalidad sea la exclusión de grupos de personas tradicionalmente señalados, y la negación del ejercicio de sus derechos fundamentales. Según esta Corporación, la segregación está dada generalmente, por la carga valorativa y emotiva que incorpora el lenguaje de las normas o las prácticas institucionales recurrentes, que terminan por confundirse con la institucionalidad misma, y que en última instancia, imponen cargas que los sujetos no tienen el deber de soportar ni moral ni constitucionalmente.

Bajo esta hipótesis, la Corte ha dicho que la discriminación no sólo se configura cuando frente a supuestos de hecho iguales, la ley deriva consecuencias desiguales, sino también cuando las autoridades administrativas, amparadas en sus facultades legales, aplican criterios de diferenciación evidentemente irrazonables, resguardados en un supuesto manto de legalidad, cuyo efecto es la vulneración del derecho fundamental a la igualdad⁵⁵.

II) Secuencia de episodios aparentemente legales, cuyo contenido tiene como correlato la negación de garantías básicas. Según este Tribunal, en esta serie de actuaciones orientadas a la exclusión de ciertos grupos poblacionales -históricamente ignorados-, la autoridad aplica criterios constitucionalmente proscritos, aunque alega como justificación para ello el peligro que entrañan para “la sociedad” y el daño que presuntamente ocasionan a la misma. Por esta razón, dado que es difícil acreditar el móvil ilegítimo que sustenta la actuación administrativa para el ciudadano, es a la autoridad que aplica la disposición jurídica a quien corresponde la carga de probar que no ha empleado razones discriminatorias para ello⁵⁶.

Entonces, al juez constitucional compete, cuando el criterio diferenciador es precisamente alguna de las características arriba reseñadas como “sospechosas”, ejecutar el examen de igualdad en el caso concreto.

3.7.4.2. Ahora bien, en su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha sostenido⁵⁷ que el control de constitucionalidad en general, y el juicio de igualdad en particular, adoptan diversas modalidades – leve,

⁵⁵ Sentencia T-1326 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Ver además las sentencias T-577 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-301 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁵⁶ Sentencia T- 098 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; y T-301 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁵⁷ Sentencias C-333 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz; C-265 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-445 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-613 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-197 de 1997. M.P. Carmenza Isaza de Gómez (E.); C-507 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-584 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-183 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-318 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-539 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-112 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-093 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero; y C-227 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

intermedio o estricto – según su grado de intensidad. En efecto, esta Corporación ha reiterado la tesis según la cual la intensidad del control de constitucionalidad y del juicio de igualdad varía dependiendo de la materia objeto de la norma demandada y sus implicaciones. En todo caso es necesario entonces, examinar las circunstancias concretas que configuran cada situación para determinar el nivel de intensidad del juicio al que ha de ser sometida una norma que es objeto de control de constitucionalidad⁵⁸.

3.7.4.3. De otra parte, es de tenerse en cuenta que la jurisprudencia nacional, comparada e internacional desarrollan generalmente el juicio en tres pasos: 1. el análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. el análisis de la relación entre el medio y el fin. Cada uno de estos pasos busca absolver diversas preguntas, según se trate de un examen estricto, intermedio o leve⁵⁹.

3.7.4.4. Así, por ejemplo, en la sentencia C-227 de 2004, la Corte al hacer alusión al juicio leve de constitucionalidad, dijo que basta con que el fin buscado y el medio empleado no estén constitucionalmente prohibidos, y con que el medio escogido sea adecuado para el fin propuesto. Esta intensidad del juicio es aplicada, en principio, para examinar la constitucionalidad de medidas legislativas en materias económicas, tributarias o de política internacional. También se utiliza regularmente para aquellos casos en los que está de por medio una competencia específica que ha sido asignada constitucionalmente a un órgano constitucional, cuando se trata de analizar una norma preconstitucional que ha sido derogada pero aún surte efectos en el presente, o cuando del contexto normativo del artículo demandado no aparece *prima facie* una amenaza para el derecho en cuestión⁶⁰.

3.7.4.5. Asimismo, sostuvo que el juicio intermedio se ha aplicado por la Corte para analizar la razonabilidad de una medida legislativa, cuando, por ejemplo, la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental, o cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia.

Agregó que el juicio intermedio entraña que el examen de la norma sea más exigente, por cuanto, en estos casos se requiere no solamente que el fin de la medida sea legítimo, sino que también sea importante, ya que promueve intereses públicos reconocidos por la Constitución o

⁵⁸ Sentencias C-404 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-505 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-048 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-579 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre; C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-199 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-673 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁹ Sentencia C-227 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver también la sentencia C-673 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁰ Sentencia C-227 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

responde a problemas cuya magnitud exigen respuestas por parte del Estado. Además, expresó que en este nivel del juicio de igualdad, es preciso que el medio no sea solamente adecuado, sino que sea efectivamente conducente para alcanzar el fin que se persigue con la norma que es objeto del análisis de constitucionalidad⁶¹.

3.7.4.6. Finalmente, precisó que cuando el análisis de constitucionalidad de la medida se realiza aplicando un juicio de igualdad estricto, el fin de la disposición, además de ser legítimo e importante, debe ser imperioso. En este sentido, el medio escogido debe ser no sólo adecuado y efectivamente conducente, sino además necesario, es decir, no puede ser remplazado por un medio alternativo menos lesivo. Adicionalmente, indicó que el juicio estricto es el único que incluye la aplicación de un juicio de proporcionalidad en sentido estricto, y que este exige que los beneficios de adoptar la medida excedan claramente las restricciones que ella implica sobre otros principios y valores constitucionales⁶².

3.7.4.7. En conclusión, es de tenerse en cuenta que la jurisprudencia ha precisado que el juicio estricto de igualdad procede, en principio: 1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa, tal como ocurre con aquellas que están basadas en las categorías prohibidas para hacer diferenciaciones que están relacionadas en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; 2) cuando la medida afecta fundamentalmente a personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, a grupos marginados o discriminados, a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; 3) cuando aparece *prima facie* que la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental; y 4) cuando la medida que es examinada es creadora de un privilegio⁶³.

3.8. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL TÉRMINO “LOS ANCIANOS” CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY 769 DE 2002

Son dos los aspectos que los accionantes cuestionan de la expresión demandada. **En primer lugar**, que el término es impreciso, pues no establece un límite temporal ni circunstancial para saber cuándo una persona es considerada “*anciana*”, y por tanto tiene restringido su derecho a circular libremente sin ayuda de terceros (violación del artículo 24 y 46 de la Constitución). **En segundo lugar**, que con dicha limitación se desconoce el derecho a la igualdad y se discrimina a las personas en razón de su edad, pues se parte del supuesto de que quien

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Sentencia C-227 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶³ Sentencia C-355 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

pertenece a la “tercera edad”, no cuenta con las capacidades físicas y psicológicas para moverse libremente sin el acompañamiento de otra persona (violación del artículo 13 y 46 de la Constitución).

3.8.1. Contextualización de la norma demandada

3.8.1.1.El estudio de constitucionalidad sobre el término “*los ancianos*”, implica necesariamente para la Corte, adentrarse en el estudio del artículo y aún de la Ley en que se inserta el término impugnado, pues solo si se determina con claridad la finalidad y naturaleza de la disposición de que hace parte la expresión, será posible determinar el nivel de precisión requerido y la compatibilidad de la palabra con los postulados constitucionales.

3.8.1.2.La expresión demandada hace parte de la Ley 769 de 2002, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre*”, cuyo objetivo es, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, regular el derecho a circular libremente por el territorio nacional, mediante la adopción de medidas para la preservación de un ambiente sano, la protección del uso común del espacio público, y para la garantía de la seguridad y bienestar de los habitantes del territorio nacional.

3.8.1.3.En la sentencia **C-355 de 2003**⁶⁴, la Corte hizo un completo análisis de los antecedentes de esta ley, del cual, por ser apropiado para el análisis de los cargos presentados en la demanda de la referencia, se citarán los apartes pertinentes.

3.8.1.4.En primer lugar, en dicha sentencia primordialmente se dijo que es claro que si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados, ya que la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal provocaría la accidentalidad constante de sus elementos.

3.8.1.5.En este contexto, se reconoció que el Estado es quien debe garantizar que esa coordinación exista y que los diferentes factores que intervienen en el tráfico de vehículos y personas, sea a tal punto armónica, que su dinamismo se refleje en la consecución de niveles más altos de seguridad ciudadana. De allí que se precise que, en materia de tránsito, no sólo los vehículos, sino también los individuos de a pie, deban estar sometidos a regulaciones concretas que permitan su integración armónica en la dinámica diaria de la circulación.

⁶⁴ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3.8.1.6. También se sostuvo en dicha sentencia, que el legislador estimó que las medidas incluidas en el Código de Tránsito debían responder a las necesidades de los nuevos tiempos en materia de circulación de tráfico de personas y de vehículos, y que esa tendencia fue la que inspiró todo el esquema del nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre, tal como lo demuestra la exposición de motivos presentada ante la Cámara de Representantes por el representante ponente, Gustavo López Cortés.

3.8.1.7. Se precisa que en dicho documento el representante expuso las razones por las cuales se requería que el Congreso aprobara un nuevo código de tránsito que dotara al país de herramientas jurídicas acordes con los nuevos tiempos en materia de tráfico de vehículos y de personas. Dijo que en sus consideraciones iniciales el representante sostuvo que *“actualmente el Estado colombiano cuenta con una legislación un tanto obsoleta, poco ágil y además, alejada de la realidad de la problemática especialmente la urbana y por consiguiente, sin herramientas para resolver o iniciar la solución al caos existente, lo que está causando una altísima inseguridad vial e influyendo negativamente en la eficiencia económica para el sector”*.

3.8.1.8. Así mismo, en la citada sentencia se hizo alusión a la intervención mediante la cual el representante ponente dio a conocer los objetivos principales del código, al referirse a este como *“un conjunto armónico y coherente de normas”* destinado a *“la organización del tránsito en el territorio nacional y la prevención de la accidentalidad con consecuencias nocivas para la vida, la integridad personal y los bienes de los ciudadanos”* (...) *“la propuesta que se presenta busca su aplicación, con fines de prevención de accidentes y pretende tener consecuencias de tipo sancionatorio administrativo”*. (Subrayado fuera del texto).

3.8.1.9. Adicional a las consideraciones precedentes, es de tenerse en cuenta que en la exposición de motivos a que se hace referencia, el representante ponente manifiesta que la Ley 769 de 2002 consagra un capítulo que regula el comportamiento del tránsito de los peatones, otorgándoseles prelación siempre que usen las zonas y las vías demarcadas y construidas para su circulación. Asimismo, hace alusión a que dicha ley crea un régimen de sanciones en el Título IV de la Ley, las cuales van desde las actividades pedagógicas, hasta los servicios sociales de apoyo al tránsito y las multas para aquellas personas que pongan en peligro sus vidas violando las reglas contenidas en dicha ley.

3.8.1.10. En efecto, la razón que la Corte deduce de la norma demandada, es que tiene como fin regular la circulación de peatones, pasajeros, conductores, motociclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías del país. Entonces, la justificación de la regulación por parte del legislador, se debe a la necesidad de contar con una normativa que

garantice el orden y la protección de los derechos de las personas, teniendo conocimiento de i) del carácter riesgoso de la actividad; ii) la importancia de la libertad de locomoción para los asociados, y iii) la importancia de la movilidad para el desarrollo económico del país.

3.8.1.11. Por lo tanto, al ser el tránsito de vehículos y personas una actividad riesgosa, pues los accidentes de tránsito representan una causa importante de mortalidad y de daños en las sociedades modernas, el legislador advirtió la necesidad de regular la circulación por las vías del país, de manera tal que se pueda garantizar, en la medida de lo posible, un tránsito libre de peligros, que no genere riesgos para la vida e integridad de las personas, y que prescriba sanciones ante comportamientos que sin justificación incrementen el grado de riesgo natural de la actividad⁶⁵.

3.8.1.12. La norma impugnada consta de 170 artículos distribuidos en cuatro (4) títulos: I. Disposiciones Generales; II. Régimen Nacional de Tránsito; III. Normas de Comportamiento; VI. Sanciones y Procedimientos. Cada uno de estos títulos contiene normas de diferente naturaleza, que si bien gozan de la misma jerarquía, tienen diferentes finalidades y características. Solo el Capítulo IV tiene la connotación de una norma sancionatoria, pues en efecto en ella se describen las conductas sancionables, se identifica al responsable y se establece la sanción a aplicar, en cumplimiento del principio de legalidad propio del régimen sancionatorio.

3.8.1.13. En ese sentido, el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, que contiene en su último inciso la expresión impugnada, hace parte del *Título III. Normas de Comportamiento, Capítulo 2. Peatones*, no tiene el carácter de norma sancionatoria. Es claro de la redacción de la misma, que la disposición no establece una conducta reprochable, ni especifica la sanción aplicable, ni siquiera identifica a un responsable, sino que su intención es la de establecer una regla de conducta formadora de cultura ciudadana y destinada a propender por el ejercicio del deber de solidaridad frente a personas constitucionalmente protegidas.

3.8.1.14. Al verificar las conductas sancionadas por la Ley en su Título IV, se confirma que, en efecto, no se trata de una norma cuya omisión sea sancionable. Es en palabras de García Máynez, es una norma “imperfecta” en ese sentido. Sin embargo, es claro para la Corte que la inexistencia de sanción no significa que la norma no sea obligatoria. La obligatoriedad de las normas hace parte de su esencia y el hecho de que no esté prevista una sanción, no significa que pueda ser incumplida.

⁶⁵ Exposición de motivos de la Ley 769 de 2002, presentada por el Representante Gustavo Bustamante Moratto a la Cámara de Representantes. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8443>

3.8.1.15. Para Norberto Bobbio, según la función deóntica de la norma, ella puede clasificarse como categórica o hipotética.⁶⁶ Las normas hipotéticas son aquellas que establecen una cierta conducta que debe ser ejecutada siempre que se verifique el cumplimiento de determinada condición. Esa es justamente la situación de la norma estudiada. La conducta exigida por la norma (que “*los ancianos*” sean acompañados por mayores de 16 años para cruzar las vías) requiere de la verificación de una condición previa: que el anciano cuente, en ejercicio del principio de solidaridad, con el acompañamiento de una persona mayor de 16 años para cruzar las calles. Solo si se puede verificar dicha hipótesis la norma es exigible, pues de otra forma, implicaría atribuirle a la disposición un alcance que el legislador no pretendía darle y que no quedó tampoco consagrado en la norma.

3.8.1.16. La disposición no tiene como finalidad generar en los transeúntes la obligación jurídica de acompañar a los ancianos a cruzar las vías, y mucho menos puede pretender generar en “*los ancianos*” la carga de contar con personas que los acompañen en el paso de las calles. Como lo dijo esta Corporación en un caso de asimilables características, “*la posibilidad de acudir a amigos y vecinos no constituyen deberes jurídicos sino imperativos morales que, muchas veces, no pueden ser exigidos coactivamente*”⁶⁷.

3.8.1.17. La norma analizada no es de naturaleza categórica, no establece una conducta que deba ser cumplida incondicionalmente, sino que ella misma supone una condición que debe ser verificada y que depende únicamente del principio de solidaridad. En tal sentido, es claro que la intención y el efecto de la norma no es ni podría ser el de restringir el derecho de circulación o la autonomía de estas personas cuando no cuenten con la compañía de un mayor de 16 años, sino justamente por el contrario, el de reiterar el deber de solidaridad de la sociedad frente a ellos, que es un principio constitucional propio del Estado Social de Derecho.

Sobre el principio de solidaridad, la Corte se ha pronunciado indicando que es un valor constitucional que en cuanto fundamento de la organización política presenta una triple dimensión, a saber: (i) como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones; (ii) como un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los

⁶⁶ “Norma categórica es aquella que establece que una determina acción debe ser cumplida; norma hipotética es la que establece que cierta acción debe ser ejecutada si se verifica determinada condición.” Norberto Bobbio, Teoría General del Derecho, Editorial Temis, 2016, Pág. 130

⁶⁷ En la Sentencia T-823 de 1999, la corte se refirió a un caso de tutela en que una persona con cuadriplejía se veía afectada por la disposición de “pico y placa” que le restringía el uso de su vehículo, adaptado para transportarla. La Corte considero que dicha restricción representa una vulneración al derecho a su libre circulación y a su autonomía.

particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales; (iii) como un límite a los derechos propios.

En el caso concreto, el principio de solidaridad desarrollado por la norma en estudio, se establece en el segundo de los sentidos, **como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones**, concretamente, como el deber de las personas mayores de 16 años de acompañar a “*los ancianos*” en las vías.

No se trata de una norma sancionatoria, categórica⁶⁸ o *perfecta*⁶⁹, en el sentido de la teoría del derecho, sino de una norma hipotética de cultura ciudadana, de fortalecimiento de los valores cívicos y constitucionales, dirigida al logro del bien común desde una visión humana y solidaria.

3.8.2. Análisis del cargo de restricción del derecho a circular libremente sin ayuda de terceros (violación del artículo 24 y 46 de la Constitución) como consecuencia de la indeterminación e imprecisión de la expresión “los ancianos” contenida en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002

Con fundamento en los anteriores presupuestos, procederá la Corte a establecer si, como lo sostienen los actores, el término “*los ancianos*” contenido en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, es vago e impreciso, al no especificar quiénes se encuentran dentro de esta categoría, y por tanto, necesitan de la ayuda y acompañamiento de un tercero para cruzar las vías.

3.8.2.1. Para analizar el cargo propuesto por los demandantes, es necesario revisar la palabra en su entorno normativo. En ese sentido, se parte de la idea de que, contrario a lo expresado en la demanda y tal como se explicó en el acápite anterior, la finalidad del artículo 59 es de carácter preventivo, y por lo tanto no se trata de una norma de naturaleza sancionatoria.

3.8.2.2. En ese sentido, si bien es cierto que el ordenamiento jurídico debe excluir términos discriminatorios, peyorativos y aún equívocos que puedan dar lugar a interpretaciones que fortalezcan paradigmas de exclusión o restrinjan derechos, tampoco es válido exigir al legislador

⁶⁸ Bobbio Norberto, *Ibidem*, Pág. 130

⁶⁹ Para García Maynes “*Inspirándose en doctrinas romanas el jurista ruso N. Korkounov divide los preceptos del derecho en 4 grupos desde el punto de vista de sus sanciones: leges perfectae; leges plus quam perfectae; leges minus quam perfectae; leges imperfectae. (...) Las leyes imperfectas son las que no se encuentran provistas de sanción. (...) Por otra parte, hay que tener en cuenta que sería imposible sancionar todas las normas jurídicas. En efecto, cada norma sancionadora tendría que hallarse garantizada por una nueva norma y esta por otra, y así sucesivamente. Pero como el número de preceptos que pertenecen a un sistema de derecho es siempre limitado, hay que admitir, a fortiori, la existencia de normas jurídicas desprovistas de sanción.*” Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrua, 2010, Págs. 90, 91.

limitar de forma estricta el lenguaje, cortando la natural evolución del derecho, que a la luz del viviente⁷⁰, debe transformarse conforme la sociedad se transforma.

3.8.2.3. El lenguaje, al igual que el derecho y en general las ciencias sociales, corresponden a realidades fácticas cambiantes, que se transforman según las vivencias y necesidades que implique su permanente evolución. Exigir al legislador o a los jueces una unificación estricta del lenguaje, que no permita la adaptación paulatina del mismo, es desconocer la naturaleza cambiante de la cultura⁷¹ y del derecho. Por lo tanto, y tal como se explicó anteriormente, el control de los términos no es sino oportuno sino en tanto ellos tengan una connotación pertinente para el derecho constitucional, que pueda implicar la creación de paradigmas discriminatorios, o la petrificación de prácticas excluyentes o restrictivas de los derechos fundamentales.

3.8.2.4. El artículo 59 de la Ley 769 de 2002, consagra unas “*limitaciones a peatones especiales*” entre los cuales se encuentran las personas: i) que padezcan trastornos mentales permanentes; ii) quienes se encuentren bajo el influjo del alcohol, drogas alucinógenas y de medicamentos o sustancias que disminuyan sus reflejos; iii) las personas invidentes y sordomudas, salvo que su capacitación o la ayuda de herramientas ortopédicas las habiliten para cruzar la calle sin ayuda de terceros; iv) los menores de 6 años; y v) “*los ancianos*”. Estas personas deben estar acompañadas por mayores de 16 años para cruzar las vías.

3.8.2.5. En principio, se puede afirmar que la medida adoptada por el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, busca prevenir la accidentalidad -con sus consecuencias nocivas para la vida e integridad personal- a los habitantes del territorio nacional y especialmente a las personas que integran los grupos poblacionales mencionados, quienes por sus condiciones físicas y psicológicas deben ser especialmente protegidos por el Estado.

Estas medidas tienden fundamentalmente a proteger la integridad y la vida de estas personas, aunque en consecuencia también redunden en la

⁷⁰Ver entre otras las sentencias C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-842 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo; y C-418 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷¹ La relación entre el derecho y el lenguaje es un tema de estudio *iusfilosófico* de gran envergadura. Mientras algunos autores sostienen la necesidad de limitar a un lenguaje técnico la redacción de las normas jurídicas, desde una perspectiva instrumentalista (S. Nino, 1980), se considera necesario hacer uso del lenguaje “natural” no solo por la efectividad que implica para el legislador utilizar el lenguaje que comprenden los ciudadanos, destinatarios de la norma, sino porque el lenguaje natural permite una mejor adaptación del discurso jurídico al entorno. Robert Alexy, de cierta forma, también plantea una concepción del derecho que le permite pensarlo como un discurso jurídico que constituye un caso especial de discurso práctico. Así lo afirma en su libro *Teoría de la argumentación jurídica*, en el sostiene que el derecho que se desarrolla mediante la argumentación jurídica ‘se concibe a tal efecto como una actividad lingüística que tiene lugar en situaciones tan diferentes como, por ejemplo, el proceso y la discusión científico jurídica’. Sobre el tema: Javier Aguirre, la relación lenguaje y derecho: Jürgen Habermas y el debate iusfilosófico, En: *Revista Opinión Jurídica*, Vol. 7 N°13, Medellín.

protección de todo el conglomerado social. En consecuencia, presentan una finalidad constitucionalmente legítima.

3.8.2.6. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que la misma Ley en el Título IV (Sanciones y procedimientos), artículo 122, modificado por el artículo 20 de la Ley 1383 de 2010, establece una serie de sanciones a imponer a quienes infrinjan los preceptos en ella contenidos. Dichas sanciones corresponden a: amonestaciones, multas, retención preventiva de la licencia de conducción, suspensión de la licencia de conducción, inmovilización de vehículos, retención preventiva de vehículo y cancelación definitiva de licencias de conducción.

3.8.2.7. Sin embargo, es en el capítulo II del Título IV, entre los artículos 130 a 133 en donde se regulan, específicamente las conductas y sanciones por incumplimiento de las normas de tránsito. Del estudio de dichas disposiciones se puede concluir que no existe una sanción puntual por el incumplimiento de las conductas reguladas en el artículo 59 de la misma ley.

3.8.2.8. Entonces, una lectura detenida del precepto legal demandando, permite establecer, sin la menor duda, que el artículo 59 de la Ley 769 de 2002 no es una norma de tipo sancionatorio administrativo. Tampoco se puede interpretar la norma, pues ninguna de las disposiciones de la Ley así lo indica, en un efecto prohibitivo, que restrinja los derechos de quienes no cuenten con la posibilidad de tener un acompañante.

3.8.2.9. En ese sentido y como bien se estableció en el estudio realizado sobre la naturaleza de la norma, la disposición impugnada no está dirigida a restringir el derecho a la libre circulación de *“los ancianos”*, sino por el contrario, busca resaltar el deber de solidaridad de las demás personas frente a aquellas que requieran su acompañamiento para hacer más seguro su tránsito por las vías públicas.

3.8.2.10. Así, si bien la expresión *“los ancianos”* no hace referencia a un grupo poblacional suficientemente determinado, pues está compuesto de ideas esencialmente valorativas y subjetivas -referentes al aspecto etario y a las condiciones físicas y psicológicas de las personas-, la poca precisión y determinación de la expresión *“los ancianos”*, es suficiente para la finalidad perseguida por la ley, la cual no es otra que crear conciencia en la ciudadanía sobre la prevención de accidentes de tránsito, mediante la especial protección de los sujetos que por su edad, condiciones físicas y psicológicas merecen mayor atención de la sociedad y el Estado.

3.8.2.11. En realidad, resulta idónea para la medida, la indeterminación de la expresión *“los ancianos”*, porque no se trata de imponer términos precisos de edad que desconozcan aspectos relevantes como las condiciones físicas y psicológicas de las personas, sino generar un

criterio orientador para efectos pedagógicos que permita analizar en cada caso las circunstancias específicas de los destinatarios de la norma.

3.8.2.12. Por otra parte, se observa que el concepto “*los ancianos*” se encuadra perfectamente con los demás grupos poblacionales del mismo artículo (quienes padezcan trastornos mentales permanentes, quienes se encuentren bajo el influjo del alcohol, drogas alucinógenas y de medicamentos o sustancias que disminuyan sus reflejos, las personas invidentes y sordomudas y los menores de 6 años) que generan igualmente criterios amplios para los mismos efectos preventivos.

3.8.2.13. Del estudio del primer cargo propuesto por los demandantes, se concluye que la expresión “*los ancianos*” contenida en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, no atenta contra el derecho a la libertad de circulación ni contra el deber de protección y asistencia a las personas de la tercera edad, contenidos en los artículos 24 y 46 de la Carta.

3.8.3. Análisis del cargo por violación del derecho a la igualdad y discriminación de las personas por su edad, artículo 13 de la Constitución.

Para los accionantes, la indeterminación de la expresión demandada permite que los individuos sean discriminados en razón de su edad, en el sentido en que, permite que las personas de avanzada edad, por el hecho de serlo, pese a que cuenten con la suficiente capacidad psicológica y física para cruzar las vías por sí solas, tengan restricciones en su circulación; y por el contrario, quienes no pertenezcan a este grupo poblacional, pero que ostenten algún impedimento físico o psicológico para cruzar las calles, puedan hacerlo libremente sin la ayuda de terceros, lo cual consideran un factor de discriminación de las personas en razón de la edad.

3.8.3.1. La discriminación como violación al derecho a la igualdad, comporta la diferenciación que se efectúa respecto de ciertos sujetos o grupos de personas con base en un rasgo distintivo particular, gobernado por el prejuicio. Este vocablo, en su acepción negativa, involucra el rechazo, la supresión, la expulsión o la censura cotidiana, a través de diferentes estrategias, negando o impidiendo ilegítimamente o a partir de un paradigma errado, la inclusión, ejercicio o subsistencia de determinadas prácticas sociales⁷².

El acto discriminatorio es la conducta, actitud o trato que pretende consciente o inconscientemente - anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trate como

⁷² Sentencia T-131 de 2006. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

resultado la violación de sus derechos fundamentales. El acto de discriminación no sólo se concreta en el trato desigual e injustificado que la ley hace de personas situadas en igualdad de condiciones. También se manifiesta en la aplicación de la misma por las autoridades administrativas cuando, pese a la irrazonabilidad de la diferenciación, se escudan bajo el manto de la legalidad para consumir la violación del derecho a la igualdad⁷³.

3.8.3.2. En el caso que ocupa la atención de esta Sala, se observa que la expresión demandada es un concepto amplio en el que prima el criterio de reducción de capacidad. En ese sentido, la “*ancianidad*”, si bien está relacionada con la edad, ésta no es la única característica que comprueba dicha condición en una persona, pues también tiene inferencia las facultades y capacidades con que se cuentan, de forma que son varios los criterios que determinan que se pertenezca o no a este grupo poblacional.

3.8.3.3. Ahora bien, para saber si el artículo 59 de la Ley 769 de 2002 discrimina a “*los ancianos*”, es necesario, en primer lugar, precisar el criterio de comparación, valga decir, determinar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se comparan sujetos de la misma naturaleza. Posteriormente, se debe definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y finalmente, averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución.

3.8.3.4. Al respecto, se debe partir de que el *tertium comparationis* se refiere a las reducción de capacidad o facultades que tengan inferencia en la seguridad al transitar en la vía pública, y por tanto, la comparación debe hacerse entre “*los ancianos*”, “*las personas que padezcan trastornos mentales*”, “*las personas que se encuentren bajo el influjo del alcohol, drogas alucinógenas y medicamentos o sustancias que disminuyan sus reflejos*”, “*los invidentes y los sordomudos*” y “*los menores de 6 años*”, que, justamente son tratados de forma similar por la norma legal.

3.8.3.5. Como puede verse, la situación de hecho objeto de la comparación se enmarcan en la hipótesis de igualdad de trato, esto es, se trata de situaciones de hecho idénticas que tienen un elemento en común. Esta circunstancia, *prima facie*, llevan a concluir que en este caso no existe discriminación alguna, por cuanto el término de comparación (disminución de capacidad) es el mismo, y el trato dado a las personas que se encuentran en dicha circunstancia (“*los ancianos*”, “*las personas que padezcan trastornos mentales*”, “*las personas que se encuentren*

⁷³ Sentencia T-590 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

bajo el influjo del alcohol, drogas alucinógenas y medicamentos o sustancias que disminuyan sus reflejos”, “los invidentes y los sordomudos” y “los menores de 6 años) es idéntico, consistente en que tendrán que atravesar las vías del país con acompañamiento de terceros mayores de 16 años.

3.8.3.6. Por lo tanto, el criterio de comparación, es decir la pérdida de facultades que incidan en el riesgo de tránsito en las vías públicas, da como resultado que la norma trata de igual forma a los grupos de personas que, se encuentran en igual situación. Por lo tanto, no existe una diferenciación entre iguales, y en consecuencia no podría sostenerse que la norma establezca alguna forma de discriminación.

3.8.3.7. En cuanto al supuesto trato diferenciado que se hace de “*los ancianos*” frente a los demás peatones que no se encuentran incluidos en el artículo 59, vale la pena decir, que no se advierte ningún elemento de discriminación, pues como ya se ha sostenido en esta decisión, (i) la norma no establece ninguna restricción a sus derechos, pues no es sancionatoria ni prohibitiva, y (ii) la norma desarrolla el deber de solidaridad que se encuentra inserto en la Carta constitucional y que constituye uno de los principios del Estado Social de Derecho.

3.8.3.8. Al respecto, se observa que la medida busca que los sujetos en condición de debilidad manifiesta, como lo son los enunciados en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, puedan circular por las vías del país sin arriesgar su vida o su integridad personal, como la de los demás habitantes del territorio nacional. Entonces, la medida busca prevenir y sancionar los comportamientos que puedan afectar o agravar la seguridad del tránsito nacional.

3.8.3.9. En efecto, es por ello que el Legislador en la exposición de motivos que dio origen a la Ley 769 de 2002, expresó la necesidad de “*contar con un nuevo código de tránsito que dotara al país de herramientas jurídicas acordes con los nuevos tiempos en materia de tráfico de vehículos y de personas, con el propósito fundamental de contrarrestar los altos índices de accidentalidad que se registran en el país, debido al ejercicio indebido de circular libremente*”, lo cual es a todas luces un fin legítimo e imperioso.

3.8.3.10. En ese sentido, la Corte está de acuerdo con el Ministerio Público, respecto al fin constitucionalmente legítimo e incluso imperioso de la medida, el cual no es otro que proteger la integridad y la vida de los sujetos de especial protección constitucional señalados en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002.

3.8.3.11. En consecuencia, la Corte concluye que la disposición impugnada no es contraria al derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta.

3.9. CONCLUSIÓN

3.9.1. En el presente caso, los accionantes cuestionan la expresión “*los ancianos*” contenida en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, por cuanto consideran que; i) es imprecisa, ya que legal ni jurisprudencialmente existe un límite temporal que permita establecer cuándo una persona puede ser considerada “*anciana*”; y ii) vulnera el derecho a la igualdad y discrimina a las personas en razón de su edad, pues se parte del supuesto de que, quien tiene una edad avanzada, no cuenta con las capacidades físicas ni psicológicas para movilizarse libremente sin la ayuda de otra persona.

3.9.2. La Corte se planteó como problema jurídico a resolver el siguiente: ¿la posible vaguedad e imprecisión del término “*los ancianos*” contenido en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, constituiría una restricción indebida al derecho a la libertad de circulación, que en consecuencia discrimina a las personas en razón de su edad?

3.9.3. El artículo 59 de la Ley 769 de 2002, que contiene en su último inciso la expresión impugnada, no tiene el carácter de norma sancionatoria. Es claro de la redacción de la misma, que la disposición no establece una conducta reprochable, ni especifica la sanción aplicable, ni siquiera identifica a un responsable, sino que su intención es la de establecer una regla de conducta formadora de cultura ciudadana y destinada a propender por el ejercicio del deber de solidaridad frente a personas constitucionalmente protegidas.

3.9.4. En tal sentido, se advierte que la intención y el efecto de la norma no es ni podría ser el de restringir el derecho de circulación o la autonomía de estas personas cuando no cuenten con la compañía de un mayor de 16 años, sino justamente por el contrario, el de reiterar el deber de solidaridad de la sociedad frente a ellos, que es un principio constitucional propio del Estado Social de Derecho.

3.9.5. La indeterminación de la expresión “*los ancianos*”, resulta idónea para la finalidad perseguida por la ley, la cual no es otra que crear conciencia en la ciudadanía sobre la prevención de accidentes de tránsito, mediante la especial protección de los sujetos que por su edad, condiciones físicas y psicológicas merecen mayor atención de la sociedad y el Estado.

En efecto, no se trata de imponer términos precisos de edad que desconozcan aspectos relevantes como las condiciones físicas y psicológicas de las personas, sino generar un criterio orientador para

efectos educativos que permita analizar en cada caso las circunstancias específicas de los destinatarios de la norma.

3.9.6. El artículo 59 de la Ley 769 de 2002 no genera discriminación. Al respecto se observa que el criterio de comparación en ella establecido, es decir la pérdida de facultades que incidan en el riesgo de tránsito en las vías públicas, da como resultado que la norma trata de igual forma a los grupos de personas que se encuentran en igual situación. Por lo tanto no existe una diferenciación entre iguales.

3.9.7. En cuanto al supuesto trato diferenciado que se hace de “*los ancianos*” frente a los demás peatones que no se encuentran incluidos en el artículo 59, no se encontró tampoco ningún elemento de discriminación, por cuanto: (i) la norma no establece ninguna restricción a sus derechos, pues no es sancionatoria ni prohibitiva, y (ii) la norma desarrolla el deber de solidaridad que se encuentra inserto en la Carta constitucional y que constituye uno de los principios del Estado Social de Derecho.

Así las cosas, de conformidad con lo expuesto, la Sala declarará la **exequibilidad** de la expresión “*los ancianos*” contenida en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, por cuanto se ajusta al Texto Superior.

4. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*los ancianos*” contenida en el artículo 59 de la Ley 769 de 2002, por cuanto se ajusta al Texto Superior.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con salvamento de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con salvamento de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA,
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO,
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Y
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
A LA SENTENCIA C-177/16**

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Debió declararse la inexecutable por cuanto disposición establece una discriminación basada en la condición de “anciano” (Salvamento de voto)

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Si bien la medida tiene un fin legítimo puede resultar innecesaria cuando se trate de sujetos en edad avanzada en perfectas condiciones físicas y mentales restringiendo la libertad de circulación (Salvamento de voto)

LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Norma no puede ser comprendida como un criterio orientador para brindar solidaridad a los adultos mayores (Salvamento de voto)/**NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-**Legislador impone un deber jurídico específico que somete a que los “ancianos” estén acompañados (Salvamento de voto)/**LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-**Norma impone una verdadera prohibición (Salvamento de voto)

LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Norma no identifica aspectos esenciales del derecho sancionador como es el sujeto destinatario de la prohibición y las consecuencias de su infracción (Salvamento de voto)/**LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-**Falencias refuerzan la inexecutable de la norma al demostrar la infracción del principio de legalidad de las conductas y las sanciones (Salvamento de voto)/**LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-**Norma impone una verdadera prohibición (Salvamento de voto)

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Previsión demandada hace parte del Código Nacional de Tránsito Terrestre (Salvamento de voto)/**CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-**Hace parte del derecho administrativo sancionador (Salvamento de voto)

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Precepto acusado impone una restricción a manera de condición para la circulación de los adultos mayores que denomina como “ancianos” (Salvamento de voto)/**LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS**-Norma es inexecutable al imponer una limitación injustificada al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de locomoción (Salvamento de voto)

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Vaguedad de la condición de “anciano” reitera la violación del principio de legalidad (Salvamento de voto)

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Carácter protector de personas en situación de vulnerabilidad (Salvamento de voto)/**NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS**-Debe evaluarse no la condición arbitraria e indefinida de “anciano” sino la habilidad para conducirse autónomamente en las vías (Salvamento de voto)

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD DE NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Si bien el objetivo buscado puede ser legítimo, la restricción propuesta no es idónea para cumplir con la finalidad (Salvamento de voto)

LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Norma debió declararse inexecutable al no cumplir el juicio de proporcionalidad (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Corte, salvamos nuestro voto en la sentencia C-177 del 13 de abril de 2016 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), fallo en que la Corte declaró a la exequibilidad del artículo 59 (parcial) de la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito Terrestre, en cuanto determina que los “ancianos” son una categoría de peatones que deben ser acompañados, al cruzar las vías, por personas mayores de 16 años. Esto con base en los argumentos siguientes:

1. La mayoría consideró que el apartado normativo es executable, puesto que del texto de la disposición no se deriva una previsión de índole sancionatoria, sino únicamente una “regla formadora de cultura ciudadana y destinada a propender por el ejercicio del deber de solidaridad frente a personas

constitucionalmente protegidas”. Por lo tanto, no era viable concluir que el precepto estableciese una restricción del derecho a la libre circulación. Por la misma razón, es aceptable la indeterminación del concepto “ancianos”, en tanto solo está enfocado a una norma amplia dirigida a fomentar la solidaridad con ese grupo poblacional. En ese sentido, no es una previsión de naturaleza restrictiva, sino apenas un “criterio orientador”.

Asimismo, a juicio de la mayoría la norma no incorpora un tratamiento discriminatorio, puesto que confiere el mismo trato jurídico a las personas integrantes del grupo poblacional acreedor de especial protección constitucional. Además, no podía concluirse discriminación alguna, cuando el precepto carece de consecuencias sancionatorias.

2. Los suscritos magistrados y magistradas estimamos, en oposición, que la norma debió haberse declarado inexecutable. Esto debido a que esta disposición legal, contrario a como lo concluye la ponencia, establece una discriminación basada únicamente en la condición de “anciano”, sin definir quién puede ser considerado como tal y sin tener en cuenta las condiciones particulares de la persona adulta mayor que la imposibilitarían o no para cruzar las vías públicas sin el acompañamiento de otra persona y sin que haya un destinatario de la misma al cual pueda imponerse la obligación de acompañamiento prevista en la norma.

A su vez, aunque podría considerarse que la medida tiene un fin legítimo, en tanto pretende prevenir accidentes en la circulación de vehículos y personas por las vías públicas, además de su indeterminación, puede resultar innecesario el acompañamiento de una persona mayor de 16 años para cruzar una vía pública, cuando se trate de sujetos en edad avanzada que se encuentran en perfectas condiciones físicas y mentales y que, por ende, cuentan con todas las habilidades para circular por las calles sin depender de la asistencia de otras personas, restringiendo en esto eventos, sin justificación, la libertad de circulación.

Para sustentar esta conclusión, planteamos los siguientes argumentos:

1. En primer lugar, discrepamos que la norma acusada pueda ser comprendida como un criterio orientador para brindar solidaridad a los adultos mayores. Esto debido tanto a un argumento textual como a uno sistemático. El texto de la norma acusada es claro en señalar una prohibición jurídica, pues afirma que, entre otras personas, los “ancianos” pertenecen a la clase de peatones que *“deberán ser acompañados al cruzar las vías por personas mayores de dieciséis años”*. Nótese que el precepto no está construido de manera que promueva el acompañamiento, ni tampoco que esté formulado de manera condicional o a modo de sugerencia. En contrario, lo que se evidencia es que el legislador impone un deber jurídico específico, que somete el cruce de vías de los “ancianos”, a que estén acompañados. Por ende, es evidente que una interpretación textual de la norma acusada no arribe necesariamente a la

conclusión que plantea la ponencia, sino que sea naturalmente comprendida por las personas, y en especial por las autoridades encargadas de dirigir del tránsito, como una verdadera prohibición.

Asunto diferente es, como lo señala acertadamente la sentencia, que la norma no identifique aspectos esenciales del derecho sancionador, como es el sujeto destinatario de la prohibición y las consecuencias de su infracción. Sin embargo, consideramos que estas falencias lo que hacen es reforzar la inexecutable de la norma acusada, en la medida en que demuestran la infracción del principio de legalidad de las conductas y las sanciones. Si se parte de reconocer que la disposición impone una verdadera prohibición, el efecto de la indefinición anotada será que quedará al simple arbitrio de las autoridades tanto la definición del responsable de acatar la prohibición (p.e. los familiares o cuidadores del adulto mayor), como la consecuencia de infringirla la cual, ante dicha falta de precisión, puede ser fácilmente comprendida como la restricción para la circulación, en particular el cruce de vías.

En cuanto al argumento sistemático, no puede perderse de vista que la previsión demandada hace parte del Código Nacional de Tránsito Terrestre, el cual es una normatividad que por antonomasia hace parte del derecho administrativo sancionador. En efecto, allí se fijan las reglas para el adecuado tráfico por parte de vehículos y peatones, así como se determinan las sanciones imponibles cuando se infringen dichas previsiones. Este Código no tiene por objetivo promover políticas o medidas de protección hacia grupos sociales vulnerables, sino servir de mecanismo coercitivo para la eficiencia de los derechos fundamentales asociados al tráfico terrestre. En efecto, el artículo 1º del Código fija su alcance, al señalar que sus disposiciones *“regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.”*

Ahora bien, la norma demandada pertenece al capítulo II del título III del Código Nacional de Tránsito, que regula las *normas de comportamiento* de los peatones, lo que lleva a la conclusión que se trata, indudablemente, de una regulación propia del derecho administrativo sancionador, solo que insuficientemente construida y, por ello, contraria al principio de legalidad.

2. Advertido el hecho que el precepto acusado impone una restricción, a manera de condición, para la circulación de los adultos mayores, quienes denomina como “ancianos”, entonces la misma es inexecutable al imponer una limitación injustificada al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de locomoción.

El problema esencial del precepto es la abierta vaguedad de la condición de “anciano”, la cual no tiene un vínculo verificable con determinada valoración de las habilidades físicas del individuo, e incluso tampoco respecto de su edad cierta. No es posible verificar, a partir de los ingredientes normativos de la disposición, quién debe ser considerado como “anciano”, razón por la cual se concluye que este es otro asunto que queda al arbitrio de la autoridad de tránsito, reiterándose así la violación del principio de legalidad antes explicada.

La ausencia de este parámetro llevaría, en casos concretos, a que adultos mayores que están en plena capacidad física y mental para circular como peatones, sean sometidos a cumplir con la condición de acompañamiento que dispone el precepto demandado. Tal prohibición, al no estar dotada de un vínculo con la evaluación sobre las condiciones psicomotoras del peatón, impone una restricción injustificada a la libertad de locomoción. En efecto si, como lo expone la mayoría, el propósito de la norma tiene un carácter protector de personas en situación de vulnerabilidad, lo que debe evaluarse no es la condición, en todo caso arbitraria e indefinida, de “anciano”, sino la habilidad para conducirse autónomamente en las vías, la cual no tiene un vínculo verificable con la apariencia de tener determinada edad. Así, en términos de un juicio de proporcionalidad, si bien el objetivo buscado puede ser legítimo, la restricción propuesta no es idónea para cumplir con esa finalidad, puesto que el grado de autonomía se evalúa a partir de la mencionada capacidad y no respecto de un asunto fundado en la mera apariencia del peatón.

Así por ejemplo, dentro del esquema propuesta es aceptable que se obligue a los menores de seis años a transitar acompañados, en tanto es un hecho objetivo que los niños y niñas de esas edad carezcan de la madurez suficiente para tomar decisiones respecto del tráfico. En cambio, respecto de la norma acusada surgen dos problemas esenciales: (i) no existe ningún parámetro para definir en qué casos se esté ante un peatón clasificable como “anciano” y en cuales no; y (ii) incluso en el caso que por la apariencia de una persona se evidencie que es un adulto mayor, este solo dato nada informa sobre su verdadera capacidad física y mental específica.

3. Bajo esta misma perspectiva, suponer que una persona que tiene la apariencia propia del adulto mayor requiere, obligatoriamente y en virtud de un mandato jurídico, acompañamiento para circular como peatón, incorpora un tratamiento discriminatorio y contrario a la autonomía individual y a la dignidad humana. Aunque reconocemos que con el paso del tiempo las facultades físicas de las personas tienden a mermar, no por ello es aceptable que el orden legal imponga presunciones acerca de la incapacidad de los adultos mayores, sin que se ofrezcan criterios específicos sobre la evaluación de sus competencias. Lo contrario es suponer que los adultos mayores, por ese solo hecho, dejan de tener las condiciones plenas de los sujetos de derecho, por lo que deben estar sometidos a la tutela de los más jóvenes sin

que se haya verificado el carácter indispensable, y no solo aceptable, de dicho acompañamiento.

En contrario, una postura respetuosa de los derechos fundamentales debe partir de una presunción inversa, que proteja y reconozca la autonomía e independencia del adulto mayor en las diferentes facetas de la vida social, y que solo imponga restricciones o deberes jurídicos de tutela hacia ellos, cuando sea estrictamente necesario en cada caso concreto. Suponer la incapacidad de los adultos mayores, incluso a partir de la presunta bondad de la medida, no es nada diferente que negar su condición de plenos sujetos de derecho, titulares del derecho irreductible a adoptar decisiones autónomas y conformes a sus objetivos vitales, planes y proyectos.

4. En conclusión, la norma debió haberse declarado inexecutable puesto que (i) no cumple un juicio de proporcionalidad, (ii) no contiene los elementos esenciales de las sanciones jurídicas, lo que la hace incompatible con el principio de legalidad; y (iii) incorpora una presunción de incapacidad basada en la simple condición o apariencia de adulto mayor, vulnerándose la autonomía individual. Como esta conclusión no fue compartida por la mayoría, salvamos nuestro voto en la presente sentencia.

Estos son los motivos de mi disenso.

Fecha *ut supra*.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
A LA SENTENCIA C-177/16**

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Disposición debió ser declarada inconstitucional por cuanto razonamientos de la posición mayoritaria son errados (Salvamento de voto)

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Disposición aunque tramitada como ley existen dudas acerca de su naturaleza jurídica (Salvamento de voto)

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Establece una discriminación basada en la condición de anciano (Salvamento de voto)

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Si bien la medida tiene un fin legítimo puede resultar innecesaria cuando se trate de sujetos en edad avanzada en perfectas condiciones físicas y mentales restringiendo la libertad de circulación (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-10913

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 59 (parcial) de la Ley 769 de 2002, *"Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones"*.

Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Con el respeto que merecen las decisiones de esta Corporación, me permito manifestar mi disenso en relación con lo decidido por la Sala en el asunto de la referencia.

La posición mayoritaria de la Corporación avaló la exequibilidad de la expresión *"los ancianos"*, contenida en el artículo 59 del Código Nacional de Tránsito. La norma estudiada por la Corte en esa ocasión establece las limitaciones a peatones especiales, estableciendo la obligación consistente en

que sean acompañados por mayores de dieciséis años al momento de cruzar las vías. En conclusión, el Tribunal considera constitucional que a "los ancianos" se les imponga tal deber.

Para arribar a tal conclusión, la Sala Plena consideró que el artículo 59 de la Ley 769 de 2002 no establece una conducta reprochable, no especifica una sanción y ni siquiera identifica a un responsable. Por ello -adujo- su intención es establecer una regla formadora de cultura ciudadana y destinada a propender por el ejercicio del deber de solidaridad en relación con las personas constitucionalmente protegidas. En tal sentido, advirtió que la intención y el efecto de la norma no es restringir el derecho de circulación o la autonomía de estas personas cuando no cuenten con la compañía de un mayor de 16 años, sino justamente por el contrario, el de reiterar el deber de solidaridad de la sociedad para con ellos, que es un principio constitucional propio del Estado Social de Derecho.

La Corte precisó que la indeterminación de la expresión "ancianos", resulta idónea para la finalidad perseguida por la ley impugnada, la cual no es otra que crear conciencia en la ciudadanía sobre la prevención de accidentes de tránsito, mediante la especial protección de los sujetos que por su edad, condiciones físicas y psicológicas merecen mayor atención de la sociedad y el Estado. Agregó, que no se trata de imponer términos precisos de edad que desconozcan aspectos relevantes como las condiciones físicas y psicológicas de las personas, sino generar un criterio orientador para efectos educativos que permita analizar en cada caso las circunstancias específicas de los destinatarios de la norma. Adicionalmente, este Tribunal advirtió que el artículo 59 de la Ley 769 de 2002 no genera discriminación. Al respecto, precisó que el criterio de comparación en ella establecido, es decir, la pérdida de facultades que incidan en el riesgo de tránsito en las vías públicas, da como resultado que la norma trata de igual forma a los grupos de personas que se encuentran en igual situación. Por lo tanto no existe una diferenciación entre iguales. En cuanto al supuesto trato diferenciado que se hace de los "ancianos" respecto de los demás peatones que no están incluidos en el artículo 59, la Corte tampoco halló probado ningún elemento de discriminación, ya que: (i) la norma no establece ninguna restricción a sus derechos, ya que no es sancionatoria ni prohibitiva, y (ii) la disposición desarrolla el deber de solidaridad inserto en la Carta Constitucional y que constituye uno de los principios del Estado Social de Derecho.

Es mi opinión que los razonamientos de la posición mayoritaria son errados y que la disposición en comento debió ser declarada inconstitucional.

Lo primero que tuvo que dilucidar la Sala era si realmente estaba estudiando una norma de carácter estrictamente legal. La conclusión a la que llegó la posición mayoritaria, en la medida en la que adujo que el artículo demandado solamente establecía una "regla de conducta formadora de cultura ciudadana" parece indicar que en estricto sentido la Corte no estudiaba una disposición

jurídica. Así, el Tribunal eludió un aspecto del caso relacionado íntimamente con la teoría jurídica y que ameritaba un estudio a conciencia, incluso en lo que tiene que ver con la competencia de la Corte Constitucional para pronunciarse sobre la validez de disposiciones sobre las que, aunque tramitadas como ley, existen dudas acerca de su naturaleza jurídica.

Pero adicionalmente, esta disposición legal -el artículo 59 de la Ley 769 de 2002- establece una discriminación basada únicamente en la condición de anciano, sin definir quién puede ser considerado como tal y sin tener en cuenta las condiciones particulares del adulto mayor que lo imposibilitaría o no para cruzar las vías públicas sin el acompañamiento de alguien más y sin que haya un destinatario de la misma al cual pueda imponerse la obligación de acompañamiento prevista en la norma.

Si bien podría considerarse que la medida tiene un fin legítimo, en tanto pretende prevenir accidentes en la circulación de vehículos y personas por las vías públicas, además de su indeterminación, puede resultar innecesario el acompañamiento de un mayor de 16 años para cruzar una vía pública, cuando se trate de sujetos en edad avanzada que se encuentran en perfectas condiciones físicas y mentales y que cuentan con todas las habilidades para circular por las calles sin depender de la asistencia de otras personas, restringiendo en estos eventos, sin justificación, la libertad de circulación.

Fecha ut supra,

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
A LA SENTENCIA C-177/16**

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Debió declararse inexecutable la expresión “los ancianos” por ser discriminatoria en el contexto normativo (Salvamento de voto)

EXPRESIONES “ANCIANO” O “ANCIANA”-Legislador ha reemplazado dichas expresiones por las expresiones de “adulto mayor” o “persona de la tercera edad” (Salvamento de voto)

EXPRESIONES “ANCIANO” O “ANCIANA”-Jurisprudencia Constitucional que continúa empleando dichas expresiones (Salvamento de voto)

EXPRESIONES “ANCIANO” O “ANCIANA”-No son sinónimas de las expresiones “persona de la tercera edad” o “adulto mayor” (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Usos de la expresión “anciano” (Salvamento de voto)

PERSONAS DE LA TERCERA EDAD Y ADULTOS MAYORES-No se les debe denominar como “ancianos” (Salvamento de voto)

LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Usos posibles del término “ancianos” implican la inconstitucionalidad de la norma acusada (Salvamento de voto)/**LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-**Norma discriminatoria en caso de usar el término “ancianos” como sinónimo de personas de la tercera edad (Salvamento de voto)

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Sentencia considera que en la medida que la norma acusada se funda en el deber de solidaridad y no impone una obligación, no se restringe la libertad de locomoción ni es una carga desproporcionada sobre los demás ciudadanos (Salvamento de voto)

NORMA SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES Y ACOMPAÑAMIENTO AL CRUZAR VIAS-Amplia competencia del legislador para dejar el criterio ‘ancianos’ que hace referencia a una visión peyorativa y prejuiciosa de ciertas personas (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-10913

Acción de inconstitucionalidad contra la expresión ‘*los ancianos*’ contenida en el último inciso del artículo 59 de la Ley 769 de 2002 ‘*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*’.

Magistrado ponente
Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Con el acostumbrado respeto a las decisiones de la Corte Constitucional, me apartó de la decisión que la mayoría de la Sala Plena adoptó en la sentencia C-177 de 2016,⁷⁴ en la cual resolvió declarar exequible la regla legal según la cual ‘*los ancianos*’ deberán ser acompañados, al cruzar las vías, por personas mayores de dieciséis años. Esta expresión ha debido declararse inexecutable por ser discriminatoria en el contexto normativo que es empleada, como paso a explicar a continuación.

1. Las expresiones ‘anciano’ o ‘anciana’, consideradas en sí mismas, no son discriminatorias o contrarias al derecho de forma abstracta, en cualquier caso. De hecho, se trata de expresiones que son empleadas en textos internacionales regionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.⁷⁵ Por ello, manuales internacionales recientes sobre los derechos de personas de la tercera edad siguen acudiendo a estas expresiones, precisamente para poder describir el contenido esos documentos internacionales de derechos humanos usando esas palabras.⁷⁶ También es cierto que la ley en ciertas ocasiones ha hecho uso de las palabras ‘anciano’, ‘anciana’ o ‘ancianidad’. Pero en general, es preciso señalar, se trata de normas anteriores a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Cuando el lenguaje en cuestión es empleado en normas posteriores a la Carta Política vigente, el uso de las expresiones suele deberse a que se está reformando instituciones anteriores a 1991 que ya las contemplaban. Por ejemplo, la Ley 687 de 2001, ‘*por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones*’ es uno de esos ejemplos de normas legales, posteriores a la entrada en vigencia de la Constitución Política, que resuelven mantener el uso de la expresión ‘anciano’ por razones de conveniencia. El legislador del 2001 optó por mantener el nombre de una

⁷⁴ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV Alberto Rojas Ríos; SV María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva).

⁷⁵ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de *San Salvador* - 1988).

⁷⁶ Ver por ejemplo: HUENCHUAN, Sandra (2013) *Los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional*. Materiales avanzados de estudio y aprendizaje. Naciones Unidas – CEPAL. Santiago de Chile, 2013.

institución regulada en la Ley 48 de 1986 como ‘Centros de Bienestar del Anciano’.

En la Ley 1276 de 2009 recientemente se volvió a emplear la expresión, básicamente por la misma razón, pues en esta oportunidad se estaba modificando normas de la Ley 687 de 2001 citada, acerca de la autorización legal a entes territoriales (Asambleas y Concejos) para crear una estampilla en favor de los Centros de Bienestar del ‘Anciano’ y Centros de Vida para la Tercera Edad. La Ley 1276 de 2009 al modificar la Ley del 2001 usa la expresión seis veces. En cuatro ocasiones lo hace para nombrar los Centros de Bienestar que llevan la palabra. La quinta ocasión que se usa la palabra es en el párrafo del artículo 6° de la Ley 1276 de 2009, para indicar que los Centros de Vida para la Tercera Edad deben prestar servicios de atención gratuita a “*los ancianos indigentes*”. La sexta vez que se usa la palabra ‘anciano’ es en el artículo 7°, literal e, cuando se estipula una definición de ‘geriatría’ para efectos de aplicación de la propia Ley.⁷⁷ Se trata de un uso de la expresión que en estricto sentido es innecesario, por cuanto el concepto preciso es ‘vejez’.⁷⁸ La expresión que en realidad usa la Ley 1276 de 2009 para referirse a las personas de la tercera edad es ‘adulto mayor’, la cual es definida en la misma Ley.⁷⁹ En efecto, el párrafo del primer artículo se estableció que el recaudo de la Estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción “*en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del sisbén que se atiendan en los centros vida y en los centros de bienestar del anciano en los entes Distritales o Municipales.*”⁸⁰ Al pronunciarse sobre la constitucionalidad de algunas de las normas de esta Ley en la sentencia C-503 de 2014,⁸¹ la Corte hizo énfasis en la noción de ‘ancianos indigentes’, que son a aquellas personas, dentro del grupo de personas de la tercera edad más afectadas.⁸² Se habla también de la protección a la ‘*ancianidad*’, haciendo referencia a los textos que expresamente hacen uso de la expresión y haciendo relación al grupo más vulnerable de las personas de la tercera edad, pero no como una protección genérica a quien sea considerado adulto mayor.

⁷⁷ Ver: Ley 1276 de 2009. Artículo 9.- Para fines de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: || [...] || e) *Geriatría*. Especialidad médica que se encarga del estudio terapéutico, clínico, social y preventivo de la salud y de la enfermedad de los ancianos.

⁷⁸ La expresión geriatría, por su etimología, habla en estricto sentido de ‘vejez’ y no de ‘ancianidad’. Al respecto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en línea, define ‘geriatría’ así: “(Del gr. γῆρας *gêras* ‘vejez’ y *-iatría*). 1. f. Rama de la medicina que se ocupa de las enfermedades de la vejez y de su tratamiento.

⁷⁹ Ley 1276 de 2009. Artículo 7°.- *Definiciones*. [...] || b) *Adulto mayor*. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los especialistas de los centros de vida, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 55, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen.

⁸⁰ Ley 687 de 2001, Artículo 1°, párrafo, como fue modificado por la Ley 1276 de 2009.

⁸¹ Corte Constitucional, sentencia C-503 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En este caso la Corte decidió, entre otras cosas, que “[...] contrario a lo señalado por el ciudadano, el artículo 3 de la Ley 1276 de 2009 no restringe sino que amplía la protección a las personas de la tercera edad, y por tanto, no puede predicarse su naturaleza regresiva. [...]”

⁸² La sentencia C-503 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) habla de “ancianos en extrema pobreza, en indigencia y sin lugar de habitación”, como las personas que busca proteger la Ley que estaba siendo utilizada en aquella oportunidad [ver apartado 3.8.2 de las consideraciones].

Sin embargo, las expresiones ‘anciano’ y ‘anciana’ se han ido abandonando por parte del legislador, que suele remplazar tales expresiones por las de ‘adulto mayor’ o ‘persona de la tercera edad’.

2. En sentencias de tutela también se ha notado la misma tendencia a usar la expresiones ‘anciano’ o ‘anciana’ cuando es estrictamente necesario, debido a que una norma o institución pre-constitucional que se cita la usa para hacer referencia a una persona adulta mayor de edad muy avanzada, con ciertas afectaciones. Los precedentes citados en la sentencia de la cual me aparto prueban esta tendencia a abandonar el uso de la expresión ‘ancianos’. De hecho, la misma sentencia C-177 de 2016 comienza a usar la expresión anciano cuando las normas o la misma jurisprudencia así lo demanda. El apartado 3.4 de las consideraciones de la sentencia (C-177 de 2016), por ejemplo, se ocupa del “*abordaje jurídico de las personas ‘ancianas’ en Colombia*”. En los primeros párrafos (3.4.1 a 3.4.2) se usa la expresión ‘adultos mayores’. La expresión ancianos aparece para hablar de sentencias de los años noventa (desde el apartado 3.4.3 en adelante).

La sentencia C-177 de 2016 resalta en las consideraciones de forma especial la sentencia T-456 de 1994 que, sin duda, es una de las que más ha empleado las expresiones ‘anciano’ o ‘anciana’ y que lo ha hecho de forma análoga a la expresión ‘tercera edad’. El asunto es que esa sentencia es un caso excepcional,⁸³ como lo evidencian los precedentes constitucionales que cita la propia sentencia C-177 de 2016. De hecho varias de las decisiones de tutela de los años noventa que fueron citadas por la sentencia C-177 de 2016 no usan la expresión anciano o anciana.⁸⁴ Así las sentencias T-313 de 1998,⁸⁵ SU-062 de 1999,⁸⁶ T-099 de 1999,⁸⁷ T-569 de 1999,⁸⁸ T-753 de 1999⁸⁹ y T-755 de 1999.⁹⁰ Algunas de las sentencias la expresión de anciano o anciana se usa para hacer referencia a las personas de la tercera edad más mayores dentro de su grupo, con las consecuentes dificultades que tan avanzado paso del tiempo suele implicar, no como un mero sinónimo de ‘personas de la tercera edad’. Así, las sentencias T-351 de 1997 (en este caso se habla de ‘*avanzado estado de ancianidad*’).⁹¹ En la sentencia T-801 de 1998 sí se usan las

⁸³ Corte Constitucional, sentencia T-456 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero); en este caso se tutelan los derechos a la seguridad social de tres personas de la tercera edad. La sentencia usa en 22 ocasiones la expresión anciano o ancianidad a la vez que usa la expresión persona de la tercera edad en 27 oportunidades.

⁸⁴ Ver apartado 3.4.3 de las consideraciones de la sentencia C-177 de 2016.

⁸⁵ Corte Constitucional, sentencia T-313 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz); en este caso se tutelaron los derechos laborales a recibir el salario de una persona de la tercera edad.

⁸⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-062 de 1999 (MP Vladimiro Naranjo Mesa); en este caso se tuteló los derechos laborales de una trabajadora doméstica de la tercera edad. La expresión tercera edad se usa 15 veces.

⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia T-099 de 1999 (MP Alfredo Beltrán Sierra); en este caso se tuteló el derecho a acceder a un servicio de salud (suministro de pañales) a una persona de la tercera edad en precarias condiciones de salud (de 80 años). Se usa una vez la expresión ‘tercera edad’.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencia T-569 de 1999 (MP Carlos Gaviria Díaz); en este caso se tuteló el derecho a la seguridad social de una persona de la tercera edad. Se usa la expresión ‘tercera edad’ 3 veces.

⁸⁹ Corte Constitucional, sentencia T-753 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero).

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-755 de 1999 (MP Vladimiro Naranjo Mesa); en este caso se tutelaron los derechos al mínimo vital y a la seguridad social de una persona de la tercera edad, expresión que se usa en 9 ocasiones.

⁹¹ Corte Constitucional, sentencia T-351 de 1997 (MP Fabio Morón Díaz); en este caso se tutelaron los derechos de una persona de avanzada edad que había sido sacerdote toda su vida y de su compañera

expresiones en cuestión, pero tan sólo en tres (3) ocasiones, en contraste con ‘tercera edad’ que se usa en treinta y dos (32) ocasiones.⁹² Algo similar ocurre en la sentencia T-753 de 1999, en la que se usa la expresión anciano o anciana en seis (6) ocasiones y ‘tercera edad’ se usa trece (13) veces. Ahora bien, algunas de las sentencias citadas son casos donde no era un factor especial o determinante la edad avanzada de las personas, por lo que las expresiones acusadas no son empleadas. Así, en las sentencias T-116 de 1993⁹³ y T-738 de 1998.⁹⁴

En los precedentes posteriores al año 2000 citados por la propia sentencia C-177 de 2016 es más claro que la Corte Constitucional abandona con el uso de las expresiones en cuestión. Tal es el caso de las sentencias T-101 de 2000,⁹⁵ T-481 de 2000,⁹⁶ T-518 de 2000,⁹⁷ T-827 de 2000,⁹⁸ T-1752 de 2000,⁹⁹ T-018 de 2001,¹⁰⁰ T-042A de 2001,¹⁰¹ T-360 de 2001,¹⁰² T-443 de 2001,¹⁰³ T-482 de 2001¹⁰⁴ y T-458 de 2011.¹⁰⁵

permanente (una mujer de 90 años con problemas de demencia), por lo que se ordenó a la Diócesis de Cúcuta restituir el dinero producto de un negocio civil que estaba en pleito, con sus correspondientes intereses legales, en el término de 48 horas.

⁹² Corte Constitucional, sentencia T-801 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); en este caso se tuteló el derecho de dos mujeres de la tercera edad a acceder a la vía principal de manera digna y con el debido respeto de sus derechos que son protegidos especialmente.

⁹³ Corte Constitucional, sentencia T-116 de 1993 (MP Hernando Herrera Vergara); en este caso se tuteló el derecho de una persona a que se le practicara efectivamente una cirugía (de oído) que había sido ordenada pero no practicada.

⁹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-738 de 2016 (MP Antonio Barrera Carbonell); en este caso se tuteló el derecho de petición de una trabajadora frente a un particular, por cuanto se estaba obstaculizando los derechos laborales, de igualdad y su dignidad, al no haber atendido su solicitud de otorgar una certificación laboral, necesaria para solicitar nuevos trabajos.

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-101 de 2000 (MP José Gregorio Hernández Galindo); en este caso se tutelaron los derechos laborales y a la dignidad de una trabajadora doméstica de la tercera edad. Nunca se usan las expresiones acusadas y la expresión ‘tercera edad’ se emplea en una sola ocasión.

⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-481 de 2000 (MP José Gregorio Hernández Galindo); en este caso se resolvieron tres procesos de tutela acumulados, en los cuales se reiteró la jurisprudencia constitucional sobre “*el derecho a la vida y la especial protección que el Estado y la sociedad deben brindar a las personas de la tercera edad*” y sobre el “*carácter absoluto e imperativo de la prohibición constitucional de destinar a otros fines los recursos de la seguridad social*”. Se usa seis (6) ocasiones la expresión tercera edad y nunca las expresiones cuestionadas.

⁹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-518 de 2000 (MP Alvaro Tafur Galvis); en este caso se tuteló el derecho a la salud de una persona de la tercera edad; nunca se usa la expresión anciano.

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-827 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero); en este caso se tuteló el derecho pensional de una persona de la tercera edad. Se usa en una vez la expresión ‘ancianos’ y 7 veces la expresión persona de la tercera edad.

⁹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-1752 de 2000 (MP Cristina Pardo Schlesinger); en este caso se tuteló los derechos pensionales de un grupo de personas de la tercera edad. La sentencia usa en 25 ocasiones la expresión ‘tercera edad’; sólo emplea una vez la expresión ‘ancianidad’ al citar la sentencia T-351 de 1997 que, como se dijo, usa la expresión para referirse a personas de muy avanzada edad y de claro deterioro en su salud.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, sentencia T-018 de 2001 (MP Alfredo Beltrán Sierra); en este caso se tutelaron los derechos pensionales de doce personas de la tercera edad, expresión que se emplea 5 veces. Las expresiones anciano o anciana nunca fueron empleadas.

¹⁰¹ Corte Constitucional, sentencia T-042A de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett); en este caso se tuteló el acceso a un servicio de salud de una persona de 67 años que había perdido su trabajo. La expresión anciano se usa una vez y la expresión persona de la tercera edad se emplea 2 veces.

¹⁰² Corte Constitucional, sentencia T-360 de 2001 (MP Alfredo Beltrán Sierra); en este caso se tuteló el derecho a acceder a los servicios de salud requeridos a una persona de la tercera edad hipertensa y diabética, ante la suspensión del servicio debido al no pago de los aportes por parte del empleador. Nunca se usan las expresiones anciano o anciana y la expresión persona de la tercera edad se emplea una vez.

¹⁰³ Corte Constitucional, sentencia T-443 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería); en este caso se resolvió confirmar las decisiones de instancia que habían negado el derecho al pago de una deuda bancaria a una

3. Por tanto, no es cierto que las expresiones ‘anciano’ y ‘anciana’ sean sinónimas de ‘persona de la tercera edad’ o ‘adulto mayor’. Las primeras han sido abandonadas poco a poco por la legislación y por la jurisprudencia constitucional o simplemente usadas para hacer referencia a adultos mayores de muy avanzada edad y con graves impactos y deterioros en su salud.

4. Para la mayoría de la Corte hay dos usos de la expresión anciano. El primero es como sinónimo de “adulto mayor” o de la “tercera edad” (*‘pueden ser usados indistintamente’*, dice la Corte), “*para hacer referencia a la vejez como un fenómeno preponderantemente natural que trae implicaciones constitucionales*”. El segundo uso es para hacer referencia a personas de “*una avanzada edad, que supera el estándar de los criterios de adulto mayor*”.¹⁰⁶ No obstante, como se mostró, el recuento jurisprudencial y legal lleva a una conclusión diferente.

4.1. La jurisprudencia constitucional y su recorrido muestra como hoy en día la expresión ‘anciano’ ha dejado, deliberadamente, de ser sinónimo de las expresiones adulto mayor y de la tercera edad. De hecho, tales expresiones fueron acuñadas en el lenguaje de los derechos humanos para superar la carga simbólica que acompaña la expresión ‘anciano’. Es cierto que la expresión se usaba en muchos casos para hacer relación, sencillamente, a una ‘*persona de edad avanzada*’. Pero lo cierto es que la expresión también mantiene la fuerza de significado que surge de su origen latino en la expresión *ante* (antes). Lo de antes. Cuando algo es anciano es porque no es actual. Porque es lo de

persona de la tercera edad, porque la persona tenía recursos y tenía amparada su seguridad social, en especial su salud, con un servicio de medicina prepagada. Nunca se usan las expresiones anciano o anciana y la expresión persona de la tercera edad se emplea 7 veces.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia T-482 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett); en este caso se resolvió no tutelar los derechos pensionales de una persona de la tercera edad, por considerar que no estaban siendo afectados. En este caso se empleó en una ocasión la expresión ‘ancianidad’ al citar una sentencia previa que la usaba, mientras que la expresión ‘tercera edad’ se emplea 15 veces.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia T-458 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); en este caso se resolvió el siguiente problema jurídico: “¿la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge – en cumplimiento de sus funciones de autoridad ambiental – y la Alcaldía de Montería vulneraron el derecho al trabajo de los miembros de ASOLAVAMOS al (i) ordenar la suspensión de sus actividades de lavado de vehículos por estar contaminando el río Sinú y (ii) ejecutar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la orden anterior?” Al ser una sentencia que no contempla como aspecto central la edad de las personas, no usa las expresiones cuestionadas.

¹⁰⁶ Dijo la sentencia C-177 de 2016 al respecto: “Del [recuento jurisprudencial y legal] se evidencia que el término “*ancianos*” sí tiene un significado jurídico en la jurisprudencia constitucional colombiana, y está ligado a aquellas personas que por su avanzada edad o por estar en el último periodo de la vida, han perdido algunas de sus facultades y ameritan por ello una especial protección constitucional. || En ese sentido, en general, los conceptos de “adulto mayor”, de la “tercera edad” o “*ancianos*”, pueden ser usados indistintamente para hacer referencia a la vejez como un fenómeno preponderantemente natural que trae implicaciones constitucionales. Pero en algunas circunstancias, como sucede con la valoración de la inminencia de un daño por el paso del tiempo, la Corte ha considerado que la ancianidad, por tratarse de una avanzada edad, que supera el estándar de los criterios de adulto mayor, requiere de una protección inmediata a través de la acción de tutela. || En general, no es posible determinar un criterio específico para establecer el momento o la circunstancia que permita calificar a una persona con la palabra “*anciano*”. Pero tampoco es posible adjudicarle un valor peyorativo o discriminatorio, sino que al parecer, la expresión “*ancianos*” se refiere a un concepto sociológico, más propio del lenguaje común y en general referente a una persona que por su avanzada edad ha visto disminuidas algunas de sus capacidades, por lo que en consecuencia requiere de la protección y el apoyo de la sociedad y del Estado, en el marco del máximo respeto a su dignidad humana.”

antes, lo que ya pasó. Por tal motivo, debe aceptarse que bajo el orden constitucional vigente este uso no es adecuado. A las personas de la tercera edad y a los adultos mayores no se les debe denominar como ancianos.

4.2. Ahora bien. ¿Es correcto el segundo uso propuesto de la expresión, según el cual una persona es anciana cuando tiene “*una avanzada edad, que supera el estándar de los criterios de adulto mayor*”? La respuesta debe ser negativa. El decirle a una persona que es anciana o anciano según este segundo uso puede ser útil para justificar protecciones constitucionales, pero tiene el problema de identificar a la persona con esa determinada condición y convertirla en la categoría que la define e identifica. Así, el ‘anciano’ o la ‘anciana’ son señaladas como personas de condiciones muy precarias física o mentalmente, debido a su muy avanzada edad. Esa es la manera como pasan a ser vistas las personas que se encuentran en tal condición. Al menos la Corte debería pasar de hablar de ancianos y ancianas a hablar de personas de la tercera edad o adultos mayores, en condiciones de ancianidad. Es una situación análoga a las de las personas en situación de desplazamiento forzado, las cuáles pueden comenzar a ser discriminadas e identificadas de manera esencial con esa condición cuando se hace referencia a ellas como ‘desplazado’ o ‘desplazada’. La Corte Constitucional no puede permitir que este tipo de caracterización social que estigmatiza y rotula a las personas, por su carga peyorativa, siga empleándose sin reproche alguno.

4.3. Los dos usos posibles del término ‘ancianos’ implican por tanto la inconstitucionalidad de la norma acusada. En caso de que se entendiera como sinónimo de personas de la tercera edad, la norma claramente sería discriminatoria por imponer una imagen peyorativa de las personas de este grupo social y, además, por ser una norma inadecuada. Muchas de las personas de la tercera edad están capacitadas para cruzar calles y avenidas con plena habilidad. De hecho, su actuar y recomendación a niños, niñas o jóvenes adultos puede evitar graves accidentes. Lejos de que los adultos mayores sean personas incapaces para transitar en la vía pública, suelen ser un modelo y un ejemplo a seguir. Por el contrario, muchos niños adolescentes (aquellos entre 16 y 18) o jóvenes adultos pueden no ser responsables al cruzar una calle, poniendo en riesgo su vida y las demás personas. Casos como estos evidencian que la herramienta elegida por el legislador (crear el deber solidario de ayudar a cruzar la calle) no es adecuada para alcanzar el fin propuesto (proteger a las personas de la tercera edad en su vida e integridad). En caso de que se entienda el segundo uso, para hacer referencia a personas de muy avanzada edad y en condiciones de deterioro, se trataría de una expresión que claramente estigmatiza y caracteriza a un ser humano en razón a su condición. Mientras que la norma acusada hace referencia a ‘las personas que padezcan trastornos mentales permanentes o transitorios’ o a las ‘personas que se encuentren bajo el influjo del alcohol’ no se refiere a las personas en situación o condición de ancianidad sino a ‘ancianos’, a personas que son definidas íntegramente en todos sus aspectos, bajo esta condición.

Por supuesto, algunas personas de la tercera edad requerirán ayuda para cruzar una avenida, al igual que ocurre con cualquier otra persona cuando sufre de una afección o una limitación. Pero esto no ocurre en todos los casos. Puede haber personas que sean consideradas ‘ancianas’ por su muy avanzada edad y su deterioro físico y, en todo caso, poder cruzar una calle autónomamente y con precaución. Incluso en estos casos la medida puede revelarse inadecuada por las razones mencionadas, es decir, tanto por el hecho de que algunos ‘ancianos’ no requieren de tal ayuda, como por el hecho de que algunos jóvenes pueden no representar la protección que se considera conveniente.

4.4. La sentencia considera que en la medida que la norma acusada se funda en el deber de solidaridad y no impone una obligación fuerte y estricta, cuyo incumplimiento derive en sanciones, se ha de entender que no se está imponiendo una restricción importante a la libertad de locomoción, por una parte, ni una carga desproporcionada sobre los demás ciudadanos. Esta posición la considero correcta y la comparto, pero por la misma razón, implicaba que la Corte debía declarar la inconstitucionalidad de la misma. En efecto, si se acepta que la norma no implica una restricción o limitación importante y que sólo hace referencia a un deber de solidaridad genérico y eventual, debe concluirse que la misma no conlleva una protección importante o significativa para las personas de la tercera edad que no estén en condiciones de cruzar una calle autónomamente. Por tanto, ni siquiera existían razones para declarar la constitucionalidad condicionada de la norma, en pro de la defensa y permanencia en el ordenamiento de una norma legal importante por sus efectos protectores. Pero si la norma no tiene un efecto protector importante y su exclusión del ordenamiento no representa un cambio significativo en el mismo, no se justifica mantenerla, a pesar de su lenguaje excluyente. Tan tenue mandato de solidaridad existe en el orden constitucional vigente, así el artículo acusado no existiera.

5. Ahora bien, independientemente a la decisión constitucional acá adoptada, es claro que el legislador tiene amplia competencia para corregir la cuestión y ajustar la norma, dejando de lado el criterio ‘ancianos’, que hace referencia a una visión peyorativa y prejuiciosa de ciertas personas, y fijando un nuevo criterio, no fundado en la persona, sino en condiciones objetivas. Así, por ejemplo, criterios como ‘tener una condición física y mental que impida a la persona cruzar la calle autónomamente’. Una clasificación adecuada, que identifique claramente los casos que en realidad requieren ayuda y no aquellos casos que, con base en prejuicios, se considere que la persona la requiere.

6. No es aceptable, por lo tanto, que la Sala Plena de la Corte Constitucional hubiese perdido esta oportunidad para avanzar en esta tendencia que ayuda a superar los prejuicios sociales existentes en contra de los adultos mayores. La jurisprudencia constitucional debe indicar a la sociedad el camino de respeto a la Constitución señalándolo con sus decisiones y sus órdenes, pero también

con su ejemplo. El lenguaje que elija la Corte Constitucional en sus sentencias debe ser una muestra para la sociedad de cómo redactar textos respetuosos de toda persona y de su dignidad, en libertad e igualdad. Las palabras *anciano* o *anciana* no pueden seguir usándose como sinónimos de persona de la tercera edad bajo el orden constitucional vigente.

Tales son, en esta oportunidad, las razones de mi disenso con la Sala Plena de la Corporación.

Fecha ut supra.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
A LA SENTENCIA C-177/16**

NORMA CONTRA CODIGO NACIONAL DE TRANSITO SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-La expresión “los ancianos” debió ser declarada inexecutable por violación del derecho a la igualdad (Salvamento de voto)

NORMA CONTRA CODIGO NACIONAL DE TRANSITO SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-Discriminatoria porque usa un vocablo peyorativo, que tiene como único criterio de distinción la edad avanzada de ciertas personas para sugerir que se trata de peatones especiales, que necesitan protección de los demás, aunque no la deseen o requieran (Salvamento de voto)

NORMA CONTRA CODIGO NACIONAL DE TRANSITO SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-No existe precisión sobre quién es considerado anciano (Salvamento de voto)

NORMA CONTRA CODIGO NACIONAL DE TRANSITO SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-Violación del artículo 13 de la constitución no se genera por la indeterminación normativa en sí misma, sino por el carácter despectivo de la expresión “*los ancianos*” usada por el legislador (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para estudiar ciertas expresiones que integran disposiciones legales que tienen una carga emotiva negativa y que, por ser parte del sistema jurídico, pueden vulnerar la Carta Política (Salvamento de voto)

EXPRESIONES LINGÜÍSTICAS-Elementos para su análisis (Salvamento de voto)

NORMA CONTRA CODIGO NACIONAL DE TRANSITO SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-Las palabras “*los ancianos*” reproducen la exclusión de una población especialmente protegida sin ninguna razón distinta a su rango etario, atentan, sin sustento alguno, contra la neutralidad del Legislador al generar un lenguaje peyorativo (Salvamento de voto)

NORMA CONTRA CODIGO NACIONAL DE TRANSITO SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-La norma parte únicamente de la edad de una persona para transmitir, de manera inmediata y sin ninguna otra consideración, una idea de cierto nivel de disminución psicofísica, que convierte a “los ancianos” en sujetos

dependientes, necesitados de ayuda en toda circunstancia (Salvamento de voto)

NORMA CONTRA CODIGO NACIONAL DE TRANSITO SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-Carácter indeterminado de la expresión “*los ancianos*” no aporta nada significativo para efectos de una definición legal (Salvamento de voto)

ANCIANO-Debe entenderse según la materia de que se ocupa (Salvamento de voto)

NORMA CONTRA CODIGO NACIONAL DE TRANSITO SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-El único criterio usado por el Legislador es la edad, estándar que es insuficiente para definir a un “peatón especial” (Salvamento de voto)

NORMA CONTRA CODIGO NACIONAL DE TRANSITO SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-La norma que contiene el vocablo denigrante solo es un enunciado potestativo cuyo beneficio es inexistente o, al menos, dudoso (Salvamento de voto)

NORMA CONTRA CODIGO NACIONAL DE TRANSITO SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-Expresión “los ancianos” viola el derecho a la igualdad porque si el objetivo es otorgar apoyo y protección a una persona de avanzada edad, el criterio realmente relevante no es su rango etario, sino su falta de suficiencia para cruzar la calle (Salvamento de voto)

NORMA CONTRA CODIGO NACIONAL DE TRANSITO SOBRE LIMITACIONES A PEATONES ESPECIALES-La expresión acusada no consolida una situación jurídica favorable para los destinatarios, no busca la protección de “*los ancianos*” y tampoco reconoce la necesidad de adoptar medidas especiales (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-10913

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “*los ancianos*” contenida en el último inciso del artículo 59 de la Ley 769 de 2002 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*”.

Magistrado Ponente:
Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Con el acostumbrado respeto, me aparto de la posición mayoritaria de la Corte que declaró la exequibilidad de la expresión “*los ancianos*” contenida en el último inciso del artículo 59 de la Ley 769 de 2002 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*”. Con esta decisión la Corte consideró ajustado a la Constitución que el Legislador incluyera a “*los ancianos*” como peatones especiales que deben cruzar las vías acompañados de personas mayores de dieciséis años.

La sentencia fundamentó la constitucionalidad del fragmento demandado en las siguientes razones: (i) la expresión no viola el derecho a la libre circulación porque hace parte de una norma preventiva que, por su finalidad, acudió a una expresión genérica que no quiso determinar con absoluta precisión la edad ni el estado físico de los destinatarios. En efecto, la norma pretende resguardar esta libertad y el derecho de “*los ancianos*” a recibir una especial protección del Estado. (ii) La disposición no viola el derecho a la igualdad de “*los ancianos*” con respecto a las demás clasificaciones incluidas en la norma, ni frente al resto de la sociedad. Según la tesis mayoritaria, la norma incluye a este grupo en un listado que enuncia diversas clases de sujetos que tienen alguna disminución de facultades psicofísicas. Esta mengua es un elemento común entre todos los individuos incluidos por el precepto y sólo pretende salvaguardar la vida e integridad de sujetos que merecen una especial protección constitucional. De otro lado, la expresión “*los ancianos*” constituye un criterio orientador educativo y no plantea discriminación de este grupo con respecto al resto de la sociedad porque no restringe, sanciona ni prohíbe, sólo desarrolla el deber de solidaridad con estos individuos, en concordancia con lo establecido en la Carta Política.

2. En mi opinión, la expresión debió ser declarada inexecutable por violación del derecho a la igualdad. Considero que la norma es discriminatoria porque usa un vocablo peyorativo, que tiene como único criterio de distinción la edad avanzada de ciertas personas para sugerir que se trata de peatones especiales, que necesitan protección de los demás, aunque no la deseen o requieran.

A pesar de la supuesta función protectora de la norma, esta no contiene una precisión sobre quién es considerado “*anciano*”. Ante la vaguedad del texto es razonable asumir, desde el lenguaje natural, que los destinatarios son personas de avanzada edad. En efecto, la palabra “*anciano*” alude a un adulto de cierta edad, pero ni de la disposición ni del resto del ordenamiento jurídico es posible establecer el alcance de la expresión. Si se acudiera a una interpretación sistemática o analógica que considerara otros preceptos del ordenamiento jurídico para determinarlo, tampoco habría claridad, pues la edad como criterio de identificación de un “*anciano*”, adulto mayor o persona en situación de vejez, se ha fijado de acuerdo con la materia de que se trata y,

en ciertos casos con distinciones de género¹⁰⁷, por lo tanto la consideración de un individuo como “*anciano*” es variable.¹⁰⁸

Con todo, la violación del artículo 13 constitucional no se genera por la indeterminación normativa en sí misma, sino por el carácter despectivo de la expresión usada por el Legislador. Si bien es cierto que la Corte ha establecido que, por regla general, no ejerce control sobre el lenguaje de las normas, también lo es que se ha considerado competente para estudiar ciertas expresiones que integran disposiciones legales que tienen una carga emotiva negativa y que, por ser parte del sistema jurídico, pueden vulnerar la Carta Política. De hecho, ha considerado que se ajustan al ordenamiento superior las expresiones que, aunque parezcan desdeñosas a primera vista, operan como formas de amparar a sujetos especialmente protegidos por la Constitución¹⁰⁹. El método para la determinación de ese objetivo jurídico que cumplen ciertos enunciados lingüísticos deberá analizar elementos como el momento de expedición de las normas, su rol en el sistema jurídico y su función tuitiva.

Estas pautas indican una metodología de análisis que la posición mayoritaria ignoró al construir su argumentación y declarar que la expresión “*los ancianos*” no viola el artículo 13 Superior. Si se hubieran seguido los criterios que la propia jurisprudencia constitucional ya ha establecido, la única conclusión posible habría sido la declaratoria de inexecutable.

3. Los elementos para este tipo de análisis pueden verse en la sentencia C-485 de 2015¹¹⁰, decisión en la que fue estudiada una demanda contra múltiples normas que contenían distintas expresiones que se referían a personas en situación de discapacidad con vocablos que podrían aparecer como

¹⁰⁷ El artículo 33 de la Ley 100 de 1993 no habla de ancianidad, pero sí de vejez y establecía el requisito de edad para acceder a la pensión de vejez en cincuenta y cinco (55) años de edad para las mujeres, o sesenta (60) años de edad para los varones. Con la reforma de la Ley 797 de 2003, a partir del 1° de enero del año 2014 la edad se incrementó a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre. La Ley 1251 de 2008 “*Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores*” dice en su artículo 3° que vejez es el “*Ciclo vital de la persona con ciertas características propias que se produce por el paso del tiempo en el individuo*” y define adulto mayor como “*aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más*”. Por su parte, la Ley 1276 de 2009 “*A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida*” define adulto mayor en su artículo 7° en los siguientes términos “*b). Adulto Mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los especialistas de los centros vida, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 55, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen*”; el programa adulto mayor del Ministerio del Trabajo fija, entre otros, un requisito de edad para acceder a los beneficios: los hombres deben ser mayores de 59 años y las mujeres de 54 años. Además prioriza la asignación de cupos por edad, lo que significa que ingresan primero los adultos mayores que superen los 70 años. <http://www.mintrabajo.gov.co/junio-2014/3512-el-programa-qcolombia-mayorq-se-fortalece-en-el-pais-en-beneficio-de-los-adultos-mayores.html> Fecha de acceso: 28 jul. 2016.

¹⁰⁸ Incluso algunas investigaciones académicas proponen entre las etapas bio-psico-sociales del desarrollo humano, una distinción entre los adultos mayores y los ancianos. Lo primeros se encontrarían en la etapa laboral en el rango de 51 a 64 años, los segundos en la etapa jubilar entre 75 y 84 años. MANSILLA A., María Eugenia. Etapas del desarrollo humano. Revista de Investigación en Psicología, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 105-116, mar. 2014. ISSN 1609-7475. Disponible en: <<http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/psico/article/view/4999>>. Fecha de acceso: 21 jul. 2016

¹⁰⁹ Por ejemplo las palabras inválido o invalidez.

¹¹⁰ MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

discriminatorios y denigrantes. En aquella oportunidad la Corte estableció lo siguiente:

- (i) las palabras usadas en las normas jurídicas pueden tener una carga emotiva y por ello son susceptibles de ser valoradas en procesos de control abstracto de constitucionalidad.
- (ii) La función del tribunal en tales escenarios consiste en identificar los enunciados implícitos que se transmiten por medio de signos lingüísticos con alta carga emotiva, y verificar si su existencia como parte del sistema jurídico viola la Carta Política.
- (iii) Aunque el lenguaje sí puede tener implicaciones inconstitucionales, pues podría ser entendido y utilizado con fines discriminatorios, el uso de algunas expresiones como parte de enunciados técnico jurídicos que pretenden definir una situación legal, en general protectora del individuo, y no hacer una descalificación subjetiva de ciertas personas, se ajusta a la Carta.

4. En este caso, la ley ha usado una palabra con una carga negativa importante. Esta puede ser determinada según el contexto social que da contenido al lenguaje natural y que es visible en la transformación lingüística del mismo Legislador¹¹¹ que hace varios años no usa la expresión “*los ancianos*”. El carácter peyorativo de la expresión también resulta de lo que han evidenciado diversas investigaciones académicas que se han referido a la discriminación de que son víctimas los miembros de este grupo etario¹¹², tratamiento que comienza desde el lenguaje bajo la presunción de que son seres que no son autosuficientes, simplemente por su edad.

Los enunciados implícitos que puede transmitir esta expresión y que tendrían rasgos discriminatorios son fácilmente identificables dado su vínculo directo con la edad. Las palabras “*los ancianos*” reproducen la exclusión de una población especialmente protegida sin ninguna razón distinta a su rango etario, atentan, sin sustento alguno, contra la neutralidad del Legislador al generar un lenguaje peyorativo. En efecto, la norma parte únicamente de la edad de una persona para transmitir, de manera inmediata y sin ninguna otra consideración, una idea de cierto nivel de disminución psicofísica, que convierte a “*los ancianos*” en sujetos dependientes, necesitados de ayuda en toda circunstancia. Por eso los denomina “*peatones especiales*” a través de una fórmula que reproduce el estigma que asume un paradigma del envejecimiento altamente cuestionable fundamentado únicamente en la edad de un sujeto. Los individuos “*ancianos*” no pueden ser tratados con

¹¹¹ Ver nota 1 supra.

¹¹² Algunos expertos consideran que “*la sociedad actual tiende más bien a ver a los ancianos como una rémora y, con excesiva frecuencia, los abandona y los rechaza. Los ancianos hoy día pueden ser tenidos como paradigma de especial discriminación tanto familiar como social*” pg 6. De tal suerte los sujetos mayores asumen la conciencia de ser un estorbo pg 20. GARCÍA FÉREZ, José (2003). “Bioética y Personas Mayores”. Madrid, Portal Mayores, *Informes Portal Mayores*, nº 4. [Fecha de publicación: 31-03-2003] <<http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/garcia-bioetica-01.pdf>> Fecha de acceso: 21 jul. 2016.

“normalidad”, la disposición los ubica en una categoría de “anormalidad” derivada de un rango etario que denomina “especialidad”.

De acuerdo con la metodología de análisis sólo resta establecer si, a pesar de que se trata de un vocablo que aparece en principio como discriminatorio, pretende hacer una definición legal tuitiva. Considero que el aparte demandado no encuadra en este objetivo. En efecto, el carácter indeterminado de la expresión no aporta nada significativo para efectos de una definición legal. Difícilmente podría proteger a un individuo dado su carácter vago, pues la expresión “anciano” debe entenderse según la materia de que se ocupa, ya que su comprensión dependería del tipo de protección que pretende otorgar la norma examinada (especial protección constitucional, régimen pensional, entre otros temas). Adicionalmente, la norma no es protectora porque no establece una obligación ni una prohibición, tal como lo acepta la tesis mayoritaria, tan sólo fija una permisión que, en palabras de la sentencia, desarrolla el deber constitucional de solidaridad. Lógicamente no hay protección jurídica alguna cuando la normativa se ubica en el terreno de las potestades, ya que el supuesto fáctico se puede cumplir o no, sin que se genere ninguna consecuencia relevante para el derecho.¹¹³

Sin embargo, es importante aclarar que la ausencia de un efecto jurídico no es la causa de la inconstitucionalidad de este apartado, sí lo es la utilización de una expresión peyorativa que configura una violación del artículo 13 constitucional por dos razones: (i) el único criterio usado por el Legislador es la edad –estándar que es insuficiente para definir a un “peatón especial- y (ii) la norma que contiene el vocablo denigrante solo es un enunciado potestativo cuyo beneficio es inexistente o, al menos, dudoso.

En efecto, la expresión viola el derecho a la igualdad porque si el objetivo es otorgar apoyo y protección a una persona de avanzada edad, el criterio realmente relevante no es su rango etario, sino su falta de suficiencia para cruzar la calle. La edad no puede ser un criterio definitorio para lograr el objetivo protector de la disposición ya que puede haber personas de avanzada edad que sean absolutamente autosuficientes y no requieran ninguna ayuda para cruzar la calle y también puede haber individuos que no sean “ancianos” pero que necesiten ese tipo de ayuda por tener limitaciones para su movilidad en el espacio público. En síntesis, la ancianidad no es un criterio suficiente para calificar a una persona como “peatón especial” tal como lo hace la norma.

En segundo lugar, la expresión declarada exequible por la mayoría es indefinida, no consolida una situación jurídica favorable para los destinatarios, no busca la protección de “los ancianos” y tampoco reconoce la necesidad de

¹¹³ Sobre el carácter de las permisiones como normas “imperfectas” ver KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, México: Porrúa, 2003.

adoptar medidas especiales. De hecho, la disposición encasilla a estos individuos en el estigma de la necesidad de cuidado –consentido o no- derivada del simple paso del tiempo y sin considerar otros factores que sí podrían ser causas eficientes para generar la protección que la norma pretende otorgar, por ejemplo los problemas físicos que afectan gravemente la movilidad. De tal suerte, esta expresión agravia a los sujetos descritos por la norma por medio del vocabulario utilizado, no desarrolla la parte descriptiva de una prescripción jurídica porque no tiene una consecuencia jurídica, es sólo una permisón. En efecto, no define un catálogo de derechos, no determina las obligaciones del Estado y de los particulares en relación con este colectivo, tampoco prescribe ninguna conducta que busque la protección jurídica de los sujetos a los que hace referencial.

En suma, el lenguaje utilizado sí atenta contra la igualdad, pues no se trata de palabras o frases que respondan a criterios definitorios de técnica jurídica; son solamente formas escogidas para referirse a ciertos sujetos, opciones para designar que no son sensibles a los enfoques más respetuosos de la dignidad humana y acuden a un criterio irrelevante –la edad- bajo una supuesta protección normativa que tampoco existe.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada