



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020).

NATURALEZA DEL PROCESO:	ACCIÓN DE TUTELA
PROCESO No:	11001-33-35-025-2020-00227-00
DEMANDATE:	CLAUDIA VERENICE ACEVES MARTÍNEZ
DEMANDADO:	MINISTERIO DE TRANSPORTE, vinculada SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia en la acción de tutela promovida por la señora CLAUDIA VERENICE ACEVES MARTÍNEZ, quien actúa por intermedio de apoderada judicial, en contra del MINISTERIO DE TRANSPORTE y SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ, por la presunta violación al derecho fundamental a la igualdad.

I. ANTECEDENTES

1. Soporte fáctico de la solicitud de amparo

Del escrito de tutela se extraen los siguientes hechos relevantes:

Indicó que en noviembre del 2016 declaró la Unión Marital de Hecho con el señor Cristhian Camilo Borrás Mosquera, identificado con número de cédula de ciudadanía 1.014.222.197.

Manifestó que en el año 2017 obtuvo la cédula de extranjería “temporal”, y luego de tres años, es decir, en noviembre del 2019 la otorgaron la cédula de extranjería “residente”, adquiriendo los mismos derechos que los ciudadanos colombianos.

Sostuvo que el día 04 de febrero del 2020 realizó los exámenes médicos necesarios para la licencia de conducir y el día 05 de febrero del 2020 me inscribió en la academia de manejo CEA Grand Prix, en Bogotá, para obtener mi licencia de manejo B1y A2, terminándolo el 28 de febrero.

Que el 10 de marzo de 2020, inició sus clases prácticas, sin embargo, debido a la orden gubernamental, por la situación de Emergencia provocada por el nuevo coronavirus fueron suspendidas y reanudadas el 18 de junio de 2020, el 30 de junio realizó el examen práctico B1 y el 21 de julio realizó el examen práctico A2.

Manifestó que la Academia le informó que para obtener la licencia de conducir requería validar los cursos, pruebas y exámenes respectivos en la plataforma RUNT, sin embargo, debido al aislamiento estricto declarado a raíz de la Emergencia Social, Económica y Ecológica por el nuevo coronavirus SARS-Cov-2, no se está permitiendo realizar trámites para las personas con cédula de extranjería, generándose un trato diferencial injustificado.

Que radicó Derecho de Petición el 23 de julio de 2020, ante la Secretaria de Movilidad con el fin de que se habilite la plataforma RUNT, para que se pueda realizar el respectivo registro para validar los exámenes y así obtener la licencia de conducir, frente a la cual no se dio respuesta.

Indicó que la academia de manejo CEA Grand Prix, radicó Derecho de Petición ante el Ministerio de Transporte con el fin de que se les diera indicaciones sobre el proceso para certificar ante RUNT el proceso de enseñanza ante el SICOV, sin embargo, frente a esta petición no se obtuvo respuesta.

Sostuvo que frente a la misma situación el RUNT, le envió correo electrónico donde le informan que para el proceso de validación de acuerdo al documento de identidad, se encuentran en espera de la instrucción por parte del Ministerio de Transporte por ser la autoridad máxima en tránsito y transporte del país.

Que los exámenes Médicos y el pago por los cursos A2 y B1 tienen fecha de vencimiento de 6 meses, los cuales ya han expirado, pero no por una circunstancia imputable a la actora, sino al sistema RUNT que no le ha permitido continuar con el trámite, debido a su cédula de extranjería, siendo un trato diferencial injustificado.

1.2. Pretensiones.

El tutelante solicitó al Despacho acceder a las siguientes:

“PRIMERO: Tutelar el derecho fundamental a la igualdad.

SEGUNDO: Que se extienda la vigencia de los exámenes médicos y demás pruebas hasta tanto se realice el registro en la Plataforma RUNT.

TERCERO: Ordenar al MINISTERIO DE TRANSPORTE –NACIÓN se garantice el registro en la plataforma RUNT para personas con cédula de extranjería, y por ende, el de la aprobación de los cursos y exámenes realizados por mi parte, para obtener mi licencia de conducir, conllevando a que se proteja mi derecho fundamental y humano a la igualdad frente a los ciudadanos que tienen cédula de ciudadanía.”

2. TRÁMITE PROCESAL Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA DE TUTELA

La demanda de tutela fue admitida por este Despacho mediante auto de fecha 13 de agosto de 2020, en el que se ordenó notificar por el medio más expedito y eficaz a los representantes legales de las accionadas a quien se le concedió el término de dos (2) días para que rindieran informe sobre los hechos y fundamentos de la acción y ejercieran su derecho de defensa.

Notificada en debida forma a las entidades accionadas y vencido el término concedido para su intervención, contestó la demanda en los siguientes términos:

CONSORCIO SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD – SIM

Por intermedio de apoderado contestó la acción manifestando que los requisitos sobre trámites relacionados con licencias de conducción fueron regulados por parte del Ministerio de Transporte a través del artículo 29 de su Resolución 12379 de 2012. Que como puede observarse en su numeral 2 el primer paso del procedimiento comprende la captura de huella del ciudadano a fin de autenticar su identidad ante el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT).

Que el Registro Único Nacional de Tránsito es un registro del orden nacional, el cual no está a cargo de un organismo del orden distrital como lo es SIM o la Secretaría Distrital de Movilidad. Ese registro, por mandato del artículo 8 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) está a cargo del Ministerio de Transporte quien en virtud de esa misma norma, concesionó su funcionamiento en una sociedad comercial que lleva el mismo nombre, denominada: RUNTS.A. por lo tanto indica que el RUNT no está a cargo de SIM sino de la sociedad RUNT S.A del Ministerio del Transporte, razón por la cual no se tiene la legitimación en la causa por pasiva.

Finalmente, informa que el derecho de petición radicado por la actora fue contestado por medio del Oficio C.J.M.3.1.2.5847.20 de 18 de agosto de 2020, el cual se notificó al correo de la accionante, para lo cual allega tanto el oficio como la constancia de envío.

MINISTERIO DE TRANSPORTE

Contestó la acción indicando que la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante Circular Externa No. 002 del 24 de marzo de 2020, impidió el uso de “huelleros físicos o electrónicos” teniendo en consideración la actual situación de pandemia a causa del COVID 19.

Que debido al estado de emergencia se vieron llamados a realizar cambios e implementar soluciones ante nuevos retos, fue así como en el mes de abril de 2020 a través de la Concesión RUNT S.A., se implementó en el sistema RUNT, un proceso de validación de identidad virtual del usuario CIUDADANO en

estado ACTIVO y que sea MAYOR DE EDAD, donde el Sistema valida la identidad.

Es así como ante la imposibilidad del uso de los huellers físicos o electrónicos para capturar la información biométrica de las personas, se ha tenido que recurrir a validar únicamente la información de los conductores CIUDADANOS NACIONALES COLOMBIANOS frente a la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, por lo que al carecer de una base de datos de CIUDADANOS EXTRANJEROS, este tipo de validaciones no sean posibles, no solo para los Organismos de Transito y el Registro Único nacional de Transito -RUNT-, sino para todos los organismos y entidades en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas.

Que acceder a lo pretendido por la actora conlleva a hacer cambios en la plataforma del Registro único Nacional de tránsito -RUNT- que tomarían tiempo en implementarse y aún más en estos tiempos de pandemia por parte de la Concesión RUNR S.A. como responsables de la administración, operación, actualización, mantenimiento y la inscripción e ingreso de datos a la plataforma RUNT y permitir que dichos tramites puedan realizarse sin el uso del huellero electrónico, aclarando que el diseño y aplicación de procesos de virtualización de trámites estará a cargo de cada organismos de tránsito y no del Ministerio de Transporte de tal manera que los ciudadanos puedan efectuar los mismos a través de medios tecnológicos.

A través de la Dirección de Acciones Constitucionales contestó la acción constitucional de la referencia indicando que las pretensiones de la acción de tutela no requieren ser objeto de protección, como quiera que la entidad ya atendió de fondo la solicitud presentada por el accionante y que dio lugar a la acción de tutela de la referencia, para lo cual allega el oficio BZ2020_7644720, del 6 de agosto de 2020 a través del cual se le da respuesta a la petición enervada y la constancia de remisión de la respuesta al correo electrónico del apoderado de la actora de fecha 6 de agosto de 2020.

Indicó que hasta que no se pueda garantizar o hacer efectiva la validación de la identidad de CIUDADANOS MENORES DE EDAD, EXTRANJEROS y personas FALLECIDAS, o hasta cuando se declare surtida la medida de emergencia sanitaria y económica, social y ecológica por causa del COVID-19, este grupo de usuarios no podrán realizar validación de su identidad por lo cual no podrán llevar a cabo la evaluación de aptitud física, mental y de coordinación motriz, como tampoco la respectiva validación ante el Organismo de Tránsito, en consecuencia, por ahora no podrán obtener la licencia de conducción por parte del Organismo de Transito.

SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ

Por medio del Director de Representación Judicial la entidad contestó la tutela indicando que a través del artículo 105 del Acuerdo 257 del 2006, “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”, se creó la Secretaría Distrital de Movilidad como un organismo del Sector Central, con autonomía administrativa y financiera, que tiene por objeto orientar y liderar la formulación de las políticas del sistema de movilidad para atender los requerimientos de desplazamiento de pasajeros y de carga en la zona urbana, tanto vehicular como peatonal, y de su expansión en el área rural del Distrito Capital en el marco de la interconexión del Distrito Capital con la red de ciudades de la región central, con el país y con el exterior y celebró en la vigencia 2007 el contrato 071 con la SIM-SERVICIOS INTEGRALES PARA LA MOVILIDAD y en virtud de dicho acuerdo la concesionaria SIM, recibió en concesión la prestación de los servicios de trámites que hacen parte de los registro Distritales de Automotores, de conductores y Tarjetas de operación matrícula inicial de vehículos, traspasos, inscripciones de prenda, expedición de licencias de conducción, cancelación de matrículas, entre otros.

Manifestó que, de acuerdo con la concesión celebrada, toda la información, competencia, funciones relacionadas con los hechos de la tutela, se encuentra bajo disposición y custodia del Concesionario Servicios Integrales para la Movilidad –SIM.

Sostuvo que en cuanto a los hechos de la acción de tutela la Secretaría Distrital de Movilidad, no tiene injerencia alguna, por cuanto las funciones y competencias en las cuales se le vincula, se encuentran concesionadas por cuenta y riesgo al Concesionario Servicios Integrales para la Movilidad –SIM.

I. CONSIDERACIONES

La acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, como mecanismo preferente y sumario, fue concebida como una acción judicial subsidiaria, residual y autónoma, a disposición de los ciudadanos, mediante la cual pueden reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección judicial inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas y, excepcionalmente, de particulares.

El trámite de esta herramienta jurídica por medio de un procedimiento preferente y sumario, supone su prevalencia frente a las demás acciones, y que el fallo que disponga la protección de derechos fundamentales sea de inmediato

cumplimiento, empero, puede ser impugnado ante el superior, quien luego debe remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

A la par, se constituye como una acción subsidiaria y residual, de manera que se torna improcedente cuando existen otros mecanismos de defensa judicial a los que puede acudir el interesado para obtener la protección de sus derechos fundamentales. No obstante, a pesar de ello, en el evento de que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable, la solicitud de amparo se hace procedente.

Así, aunque la acción de tutela ha sido puesta por la Constitución y la Ley a disposición de todas las personas, ese derecho de acción no es absoluto, en cuanto está limitado por las causales de improcedencia, como la anteriormente mencionada, y las previstas en el Artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, tales como: i) Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus; ii) Cuando se pretenda proteger derechos colectivos; iii) Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho y, iv) Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

Sin embargo, también la norma que crea la acción indica que la acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

PRUEBAS ANEXAS AL ESCRITO DE TUTELA

1- Derecho de Petición Elevado el 23 de julio de 2020, ante Secretaria de Movilidad con Radicado SDM 106058.

2- Oficio C.J.M.3.1.2.5847.20 de 18 de agosto de 2020, por medio del cual se le da respuesta a la accionada

3- Derecho de Petición elevado por parte de la academia automovilística ante el Ministerio de Transporte, con radicado 20203030737652.

4- oficio del 18 de julio de 2020 por medio del cual se da respuesta a la petición con radicado 20203030737652.

5- Petición del 3 de agosto de 2020 dirigida al RUNT

6.- Respuesta por parte del RUNT del 14 de julio de 2020.

7.- Copia de la Cédula de Extranjería "Residente".

1. Problema jurídico.

El presente asunto, se contrae a establecer si las **accionadas**, vulneraron el derecho fundamental invocado por la actora.

2. Derecho Fundamental de igualdad.

El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia estableció el derecho a la igualdad de la siguiente manera:

“ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, **recibirán la misma protección y trato de las autoridades** y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades **sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional** o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” (Negrillas fuera de texto)

De otro lado, el artículo 100 establece los derechos de los extranjeros en Colombia, así:

ARTICULO 100. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.

La Corte Interamericana de Derechos humanos en varias sentencias sobre la prohibición de los Estados miembros de no discriminar en forma indirecta o directa ha señalado que:

“...Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18 103. En cumplimiento de dicha obligación, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales...”

Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251 234. En este sentido, la Corte recuerda que el derecho internacional de los derechos humanos no sólo prohíbe políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquellas cuyo impacto sea discriminatorio contra ciertas categorías de personas, **aun cuando no se pueda probar la intención discriminatoria**. En el mismo sentido: Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 263...

235. La Corte estima que una violación del derecho a la igualdad y no discriminación se produce también ante situaciones y casos de discriminación indirecta reflejada en el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aún cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables. Tal concepto de discriminación indirecta también ha sido reconocido, entre otros órganos, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual ha establecido que cuando una política general o medida tiene un efecto desproporcionado perjudicial en un grupo particular puede ser considerada discriminatoria aún si no fue dirigida específicamente a ese grupo. En el mismo sentido: Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 263...

Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257 286. El Tribunal ha señalado que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos. El Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han reconocido el concepto de la discriminación indirecta. Este concepto implica que una norma o práctica aparentemente neutra, tiene repercusiones particularmente negativas en una persona o grupo con unas características determinadas. Es posible que quien haya establecido esta norma o práctica no sea consciente de esas consecuencias prácticas y, en tal caso, la intención de discriminar no es lo esencial y procede una inversión de la carga de la prueba. Al respecto, el Comité sobre las Personas con Discapacidad ha señalado que "una ley que se aplique con imparcialidad puede tener un efecto discriminatorio si no se toman en consideración las circunstancias particulares de las personas a las que se aplique". Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha desarrollado el concepto de discriminación indirecta, N° 14: IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN 32 estableciendo que cuando una política general o medida tiene un efecto desproporcionadamente perjudicial en un grupo particular, esta puede ser considerado discriminatoria aún si no fue dirigido específicamente a ese grupo..."

En cuanto 43. La Corte Interamericana¹ ha señalado que la suspensión de garantías no puede comportar la suspensión del Estado de Derecho o de la legalidad:

*La suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades, que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. **Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse.** Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables (cf. La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 32)..."*

En relación con los derechos de los extranjeros en Colombia, en punto de la igualdad, la Corte Constitucional en sentencia 395 de 2002 sostuvo:

Acerca de la igualdad de los extranjeros con los nacionales colombianos, esta corporación ha manifestado:

*"El artículo 13 consagra la obligación del Estado de tratar a todos en igualdad de condiciones. Obviamente, esta norma no significa que no se puedan formular diferenciaciones en el momento de regular los distintos ámbitos en los que se desarrolla la convivencia, sino que opera a la manera de un principio general de acción del Estado, **que implica que siempre debe existir una justificación razonable para el establecimiento de tratos diferenciados.**"*

"Al mismo tiempo, el primer inciso señala cuáles son los criterios que, en principio, son inaceptables para el establecimiento de diferenciaciones. En su presencia, como ya lo ha señalado esta Corporación, el examen de igualdad que realiza el juez constitucional debe ser estricto o intermedio, según el caso, de manera tal que el creador de la norma debe justificar sobradamente la necesidad o conveniencia de la diferenciación."²

"Entre los criterios sospechosos mencionados en el inciso 1° del artículo 13 se encuentra el del origen nacional. Este criterio también hace relación a los extranjeros. Sin embargo, con respecto a este grupo de personas debe aclararse que el artículo 100 de la Constitución autoriza la limitación o supresión de algunos de sus derechos y garantías. Es así como la mencionada norma permite la restricción o denegación de algunos de sus derechos civiles, siempre y cuando medien razones de orden público. Asimismo, el artículo señala que la Constitución y la ley podrán limitar el ejercicio por parte de los extranjeros de las garantías concedidas a los nacionales e, igualmente, precisa que los derechos políticos se reservan a los nacionales, aun cuando se admite que la ley podrá autorizar la participación de los extranjeros residentes en Colombia en las elecciones del orden municipal o distrital. Es decir, el mismo artículo 100 de la Constitución atenúa la fuerza de la expresión "origen nacional" contenida en el artículo 13, cuando ella se aplica a las situaciones en que estén involucrados los extranjeros."

¹ Corte I.D.H., El Hábeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8. Párr. 20. (énfasis agregado).

² Ver al respecto la sentencia C-445 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*“De lo anterior se colige que no en todos los casos el derecho de igualdad opera de la misma manera y con similar arraigo para los nacionales y los extranjeros. **Ello implica que cuando las autoridades debatan acerca del tratamiento que se debe brindar a los extranjeros en una situación particular, para el efecto de preservar el derecho de igualdad, habrán de determinar en primera instancia cuál es el ámbito en el que se establece la regulación, con el objeto de esclarecer si éste permite realizar diferenciaciones entre los extranjeros y los nacionales. Por lo tanto, la intensidad del examen de igualdad sobre casos en los que estén comprometidos los derechos de los extranjeros dependerá del tipo de derecho y de la situación concreta por analizar**”.*³

De otro lado, la Corte ha señalado que la aplicación de un tratamiento diferente debe estar justificado por situaciones de hecho diferentes, una finalidad objetiva y razonable y una proporcionalidad entre el tratamiento y la finalidad perseguida.⁴ (Negrillas fuera de texto)

De otro lado, en lo relacionado con el derecho de igualdad *per se*, la Corte Constitucional en sentencia C-015 de 2014 ha indicado:

4.3.1. La igualdad tiene un tripe rol en el ordenamiento constitucional: el de valor, el de principio y el de derecho⁵. En tanto valor, la igualdad es una norma que establece fines, dirigidos a todas las autoridades creadoras del derecho y en especial al Legislador; en tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico y, por tanto, se trata de una norma de mayor eficacia que debe ser aplicada de manera directa e inmediata por el Legislador o por el juez⁶; en tanto derecho, la igualdad es un derecho subjetivo que *“se concreta en deberes de abstención como la prohibición de la discriminación y en obligaciones de acción como la consagración de tratos favorables para los grupos que se encuentran en debilidad manifiesta. La correcta aplicación del derecho a la igualdad no sólo supone la igualdad de trato respecto de los privilegios, oportunidades y cargas entre los iguales, sino también el tratamiento desigual entre supuestos disímiles”*⁷.

(...)

4.3.3. Dado su carácter relacional, en el contexto de la acción pública de inconstitucionalidad la igualdad requiere de una comparación entre dos regímenes jurídicos. Esta comparación no se extiende a todo el contenido del régimen, sino que se centra en los aspectos que son relevantes para analizar el trato diferente y su finalidad. El análisis de la igualdad da lugar a un juicio tripartito, pues involucra el examen del precepto demandado, la revisión del precepto respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del propio principio de igualdad. La complejidad de este juicio no puede reducirse a revisar la mera adecuación de la norma demandada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que requiere incluir también al otro régimen jurídico que hace las veces de término de la comparación. Ante tal dificultad este tribunal suele emplear herramientas metodológicas como el test de igualdad⁸.

4.3.4. En tanto principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico, aunque su contenido puede aplicarse a múltiples ámbitos del quehacer humano, y no sólo a uno o a algunos de ellos. **Este deber ser específico, en su**

³ Sentencia C-768/98. M.P.Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁴ Al respecto pueden consultarse las sentencias C-530/93, T-040/98, T-375/98 y C-474/99, entre otras.

⁵ Sobre la diferencia entre valor, principio y derecho, ver las Sentencias T-406 de 1992, T-881 de 2002, C-818 de 2010 y C-250 de 2012.

⁶ Cfr. Sentencias C-862 de 2008, C-818 de 2010 y C-250 de 2012.

⁷ Cfr. Sentencia C-862 de 2008.

⁸ Cfr. Sentencia C-093 de 2001.

acepción de igualdad de trato, que es la relevante para el asunto *sub examine*, comporta dos mandatos: (i) el de dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no haya razones suficientes para darles un trato diferente; y (ii) el de dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes.

4.3.5. A partir del grado de semejanza o de identidad, es posible precisar los dos mandatos antedichos en cuatro mandatos más específicos aún, a saber: **(i) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas;** (ii) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (iii) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (iv) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presentes similitudes y diferencias, cuando las segundas más relevantes que las primeras. (Negrillas fuera de texto)

4.4. Juicio integrado de igualdad: etapas de su análisis y modalidades del test de igualdad según su grado de intensidad.

4.4.1. El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución⁹.

4.4.2. El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cual es el grado de intensidad adecuado a un caso *sub iudice*, este tribunal ha fijado una regla y varios criterios¹⁰, como se da cuenta enseguida.

4.4.2.1. La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se funda el ejercicio de las competencias del legislador, y la *“presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas”*. El test leve busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad.

El test leve ha sido aplicado por este tribunal en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, o en los cuales se trata de analizar una normatividad anterior a la vigencia de la Carta de 1991 derogada pero que surte efectos en el presente, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecie *prima facie* una amenaza para el derecho en cuestión.

4.4.2.2. Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que

⁹ Cfr. Sentencias C-093 y C-673 de 2001 y C-862 de 2008.

¹⁰ Cfr. Sentencia C-093 de 2001.

pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, *prima facie*, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio.

El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis: si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

4.3.2.3. Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica por este tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

De otra parte, la Convención Interamericana de Derechos Humanos señala lo siguiente:

"... PARTE I - DEBERES DE LOS ESTADOS Y DERECHOS PROTEGIDOS

CAPITULO I - ENUMERACION DE DEBERES

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a **respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.**

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano...

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley...

CAPITULO IV

SUSPENSION DE GARANTIAS, INTERPRETACION Y APLICACION

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, **siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social...**

Claros en el desarrollo y tratamiento de los derechos de los extranjeros y de la igualdad, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, por ello, se hace

necesario determinar aspectos relacionados con el RUNT, eje esencial de la controversia a tratar.

Así las cosas, se tiene que la Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, en su artículo 8, estableció la creación a cargo del Ministerio de Transporte del Registro Único Nacional de Tránsito de la siguiente manera:

ARTÍCULO 8o. REGISTRO UNICO NACIONAL DE TRÁNSITO, RUNT. El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país.

El RUNT incorporará por lo menos los siguientes registros de información:

1. Registro Nacional de Automotores.
- 2. Registro Nacional de Conductores.**
3. Registro Nacional de Empresas de Transporte Público y Privado.
- 4. Registro Nacional de Licencias de Tránsito.**
5. Registro Nacional de Infracciones de Tránsito.
6. Registro Nacional de Centros de Enseñanza Automovilística.
7. Registro Nacional de Seguros.
8. Registro Nacional de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que prestan servicios al sector público.
9. Registro Nacional de Remolques y Semirremolques.
10. Registro Nacional de Accidentes de Tránsito.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Transporte tendrá un plazo de dos (2) años prorrogables por una sola vez por un término de un (1) año, contados a partir de la fecha de promulgación de este código **para poner en funcionamiento el RUNT** para lo cual podrá intervenir directamente o por quien reciba la autorización en cualquier organismo de tránsito con el fin de obtener la información correspondiente.

PARÁGRAFO 2o. En todos los organismos de tránsito y transporte existirá una dependencia del RUNT.

PARÁGRAFO 3o. Los concesionarios, si los hay, deberán reconocer, previa valoración, los recursos invertidos en las bases de datos traídos a valor presente, siempre y cuando les sean útiles para operar la concesión.

PARÁGRAFO 4o. Las concesiones establecidas en el presente artículo se deberán otorgar siempre bajo el sistema de licitación pública, sin importar su cuantía.

PARÁGRAFO 5o. La autoridad competente en cada municipio o Distrito deberá implementar una estrategia de actualización de los registros, para lo cual podrá optar entre otros por el sistema de autodeclaración.

El propietario que no efectúe la declaración será sancionado con multa de 2 salarios mínimos legales mensuales, además de la imposibilidad de adelantar trámites en materia de Tránsito y Transporte ante cualquier organismo de tránsito del país.

Los Organismos de Tránsito diseñarán el formato de autodeclaración con las instrucciones de diligenciamiento pertinentes, que será suministrado al interesado sin costo alguno. (Negrillas fuera de texto)

Conforme con lo expuesto es claro que el RUNT es está a cargo del Ministerio de Transporte.

Ahora, en desarrollo el artículo 1 de la Ley 769 de 2002, se expidió la Resolución 0012379 DE 2012, por la cual se adoptan los procedimientos y se establecen los requisitos para adelantar los trámites ante los organismos de tránsito, la cual en su artículo 29 el cual reguló los requisitos y el procedimiento que debe adelantar el usuario para obtener su licencia de conducción ante los organismos de tránsito, así:

Artículo 29. Requisitos y procedimiento. Los siguientes son los requisitos y el procedimiento que debe adelantar el usuario para obtener su licencia de conducción ante los organismos de tránsito:

1. Inscripción ante el sistema RUNT, si aún no aparece inscrito. El proceso es adelantado por el organismo de tránsito, sin costo alguno, para lo cual registra en el sistema los datos referentes a tipo y número del documento de identidad del usuario, nombres, apellidos, fecha de nacimiento, grupo sanguíneo y RH, sexo, dirección, teléfono fijo y móvil, correo electrónico, registro de la firma **y captura de la huella del usuario.** (Negrillas fuera de texto)
2. Si el usuario se encuentra registrado en el sistema RUNT. El organismo de tránsito procede a verificar con la exigencia de la presentación del documento de identidad y **la captura de la huella del usuario**, la confrontación con la información registrada en el sistema y la confirmación de que el ciudadano que adelanta el trámite es el mismo que se encuentra inscrito con ese documento de identidad. (Negrillas fuera de texto)
4. Certificado de aptitud en conducción. El organismo de tránsito procede a verificar en el sistema que al usuario le fue otorgado un certificado de aptitud en conducción para la categoría que solicita la licencia de conducción, por un Centro de Enseñanza Automovilística debidamente habilitado y autorizado por el Ministerio de Transporte.
5. Examen teórico y práctico. El organismo de tránsito valida que el usuario presentó y aprobó el examen teórico y práctico ante la entidad debidamente autorizada por el Ministerio de Transporte.

6. Validación de paz y salvo por infracciones de tránsito. El organismo de tránsito valida a través del sistema RUNT que el usuario se encuentra a paz y salvo por concepto de multas, por infracciones de tránsito.

7. Validación y verificación del pago de los derechos del trámite. El organismo de tránsito valida en el sistema RUNT el pago realizado por el usuario por los derechos del trámite, a favor del Ministerio de Transporte y de la tarifa RUNT, y verifica la realización del pago correspondiente a los derechos del organismo de tránsito.

8. Otorgamiento de la licencia de Conducción. Verificados y validados los requisitos enunciados anteriormente, el organismo de tránsito procede a otorgar la licencia de conducción indicando las categorías para la cual está autorizado conducir el usuario.

Teniendo en cuenta la actual situación de pandemia y en aras de evitar su propagación la Superintendencia de Industria y Comercio a través de la Circular Externa No. 002 del 24 de marzo de 2020, dirigida a los responsables y Encargados del tratamiento de datos personales restringió el uso de “huelleros físicos o electrónicos” de uso masivo para recolectar información biométrica (datos sensibles) con miras a prevenir el contagio del COVID-19 a través de contacto indirecto.

A través de la Resolución No. 20203040001315 de 27 de abril de 2020, se adicionó la Resolución 20203040000285, la Ministra de Transporte dispuso:

“Parágrafo primero: Los desarrollos tecnológicos implementados por la concesión RUNT S.A. que reemplazará la validación biométrica mediante el uso del huellero físico o electrónico será informado a los actores que actualmente poseen plataformas tecnológicas que interactúan con el Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT, por la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte **mediante circular.**”

A partir de la fecha de la circular emitida por la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, se entenderá levantada la suspensión de los trámites a los que se refiere el presente artículo.”

En los demás casos, se mantendrá vigente la suspensión de los trámites asociados al Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT que requieran validación biométrica mediante el uso de huellero físico o electrónico hasta tanto se emita la nueva circular por la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte”.

Por medio de la Circular No. 20204000182061 del 30 de abril de 2020, el Ministerio de Transporte dispuso:

(...)

En ese sentido y teniendo en cuenta que se requiere efectuar un piloto para probar los desarrollos efectuados por la Concesión RUNT S.A., se informa que a partir de las 14:30 horas del día 1 de mayo de 2020 hasta las 17:00 horas del mismo día se utilizará el desarrollo tecnológico en remplazo de la validación biométrica, en los

Organismos de Tránsito las ciudades que a continuación se mencionan y solo para los efectos antes señalados:

(...)

Bogotá D.C.

(...)

Así mismo, se informa que a partir del día lunes 4 de mayo de 2020, estará disponible el desarrollo tecnológico dispuesto por la Concesión RUNT S.A. en remplazo de la validación biométrica, en todos los organismos de tránsito distritales, departamentales y municipales, que cuentan con plataformas tecnológicas que interactúan con el Registro Único Nacional De tránsito – RUNT que se mencionan a continuación:

(...)

3. Caso en concreto

Del escrito de tutela y del material probatorio aportado, se pudo extraer que la tutelante consideró vulnerado su derecho fundamental a la igualdad, con ocasión a la negativa del Ministerio de Transporte de inscribirla en el Registro Único Nacional de Tránsito, por la imposibilidad de efectuar la validación biométrica y así obtener la licencia de conducir, teniendo en cuenta la restricción de uso de huelleros físicos o electrónicos generara a raíz de la pandemia generada por el Covid 19, situación que se suma a que por su **condición de extranjera residente**, no le es posible efectuar el trámite debido a que la entidad no cuenta con el desarrollo tecnológico que permita la validación de los datos para ese grupo poblacional.

En efecto se arrió la cédula de extranjería de la actora en la modalidad de residente.

Derecho de Petición elevado el 23 de julio de 2020, ante Secretaria de Movilidad con Radicado SDM 106058 en la que solicitó la habilitación del sistema RUNT a efectos de que la Academia Gran Prix validara los exámenes.

Oficio C.J.M.3.1.2.5847.20 de 18 de agosto de 2020, por medio del cual se le da respuesta a la accionada indicándole que no existe el desarrollo tecnológico para la validar los exámenes en su condición de extranjera, situación que es de resorte del Ministerio de Transporte.

Derecho de Petición elevado por parte de la academia automovilística Gran Prix en agosto de 2020 ante el Ministerio de Transporte, con radicado 20203030737652, en la cual le solicita información para efectuar el registro en el sistema RUNT.

Oficio del 18 de julio de 2020, por medio del cual se da respuesta a la petición, indicándole que el citado trámite para personas extranjeras se encuentra suspendido.

La anterior manifestación guarda relación con la respuesta ofrecida por el Ministerio de Transporte a la presente acción.

Así las cosas, es de público conocimiento el actual Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada a raíz de la proliferación del Covid 19 en el mundo, que por sus efectos devastadores han llevado a cambiar múltiples costumbres y procedimientos tanto para las personas como para las entidades públicas.

Esta situación como se aprecia de caso que se estudia, no ha escapado a los trámites de tránsito en lo que tiene que ver con la adquisición de la licencia por parte de los ciudadanos nacionales y extranjeros.

Para esta sede judicial es claro que tal aspecto debido a la presencialidad que requiere para la validación biométrica, genera un riesgo que conlleva al aumento de casos por covid 19. También es claro, que para habilitar el servicio fue necesaria la implementación de un sistema tecnológico que permitiera la verificación de los datos o validación biométrica desde la virtualidad.

En ese sentido, la Resolución No. 20203040001315 de 27 de abril de 2020 y la circular No. 20204000182061 del 30 de abril de 2020, proferidas por el Ministerio de Transporte, si bien generaron una solución a la problemática presentada de la validación biométrica, no establecieron distinción entre un grupo de ciudadanos como los nacionales y otro constituido por los extranjeros con cédula de extranjería como la actora, pues de hacerlo, infringiría normas tanto constitucionales como internacionales, entre ellas la Convención Interamericana de Derechos Humanos en los artículos mencionados anteriormente incluso en estados de excepción.

Como se lee de su articulado, de manera general habilitaron el uso de la plataforma tecnológica y solo a partir de las solicitudes particulares como lo constituye la de la actora, entraron a distinguir entre unos y otros, situación que para el Despacho constituye una discriminación objetiva injustificada y por tanto un trato discriminatorio injustificado o por lo menos no justificado en el ámbito legal, pues se insiste ni la Resolución No. 20203040001315 de 27 de abril de 2020 como la circular No. 20204000182061 del 30 de abril de 2020 no se argumentó diferenciación que pudiera justificar el trato diferenciado respecto de los ciudadanos con cédula de extranjería.

Aunado a lo expuesto, en el presente caso la accionante no cuenta con un medio judicial alternativo que provea la protección al derecho que reclama, razón por la cual la presente acción se erige como el medio definitivo de protección a su derecho.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el Despacho dispondrá la protección del derecho a la igualdad de la accionante y en consecuencia, se ordenará al MINISTERIO DE TRANSPORTE, que en el término de diez (10) días, habilite para el caso exclusivo de la actora el Registro Único Nacional de Tránsito, para que la accionante de manera personal acuda y se evacue la validación biométrica que requiere para acceder a la licencia de conducir, teniéndole en cuenta además los exámenes y pruebas realizadas por ella para tal fin.

Así mismo, para evitar situaciones de contagio del Covid 19, la accionante deberá efectuarse el examen que acredite que estar libre de este virus, para que la entidad proceda a efectuar la valoración biométrica presencial, que en todo caso deberá estar presidida de todos los elementos de bioseguridad y protocolos desarrollados para evitar el contagio.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental a la igualdad de la señora CLAUDIA VERENICE ACEVES MARTÍNEZ identificada con cédula de extranjería N°. 528.371, según lo manifestado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al MINISTERIO DE TRANSPORTE, que en el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de la presente decisión, habilite para el caso exclusivo de la actora el Registro Único Nacional de Tránsito, para que la accionante de manera personal acuda y se evacue la validación biométrica que requiere para acceder a la licencia de conducir, teniéndole en cuenta además los exámenes y pruebas realizadas por ella para tal fin.

Así mismo, para evitar situaciones de contagio del Covid 19, la accionante deberá efectuarse el examen que acredite que estar libre de este virus, para que la entidad proceda a efectuar la valoración biométrica presencial, que en todo caso deberá estar presidida de todos los elementos de bioseguridad y protocolos desarrollados para evitar el contagio.

TERCERO: Comunicar a las partes por el medio más expedito la presente decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA

Juez

mas

Firmado Por:

ANTONIO JOSE REYES MEDINA

**JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 025 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-
CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

3c4b0e28009144636b99cbd741b2fdb2b8e1b0d5150b4de11c35d4aa700deb27

Documento generado en 21/08/2020 09:12:25 p.m.