

C-043-98

Sentencia C-043/98

ESTATUTO NACIONAL DEL TRANSPORTE/SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Otorgamiento de licencia de operación/DERECHOS ADQUIRIDOS DEL TRANSPORTADOR-Inexistencia

Referencia: Expediente D-1754

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11 (parcial) de la Ley 336 de 1996.

Actor: Jorge Eliécer Granados Manchola.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., veinticinco (25) de febrero de mil novecientos noventa y ocho (1998)

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Eliecer Granados Manchola, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable de la parte final del parágrafo del artículo 11 de la Ley 336 de 1996.

Admitida la demanda se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la norma es el siguiente, con la aclaración de que se subraya y resalta lo demandado.

Ley 336 de 1996

(Diciembre 20)

“Por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte”

“Artículo 11. Las empresas interesadas en prestar el servicio público del transporte o constituidas para tal fin, deberán solicitar y obtener habilitación para operar.

“La habilitación, para efectos de esta ley, es la autorización expedida por la autoridad competente en cada modo de transporte para la prestación del servicio público de

transporte.

“El Gobierno Nacional fijará las condiciones para el otorgamiento de la habilitación, en materia de organización y requisitos que deberán acreditar los operadores, tales como la existencia del capital suscrito y pagado, y patrimonio bruto, comprobación del origen del capital aportado por los socios, propietarios o accionistas, propiedad, posesión o vinculación de equipos de transporte, factores de seguridad, ámbito de operación y necesidades del servicio.

“PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional tendrá seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, para reglamentar la habilitación de cada modo de transporte, y los prestadores del servicio público de transporte que se encuentren con licencia de funcionamiento tendrán dieciocho (18) meses a partir de la reglamentación para acogerse a ella.”

### III. LA DEMANDA

#### 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 2º, 4º, 29 y 58 de la Constitución Política.

#### 2. Fundamentos de la demanda

Afirma el demandante que las empresas de transporte que operan en Colombia adquirieron su respectiva licencia de funcionamiento conforme a las exigencias contenidas en los diferentes decretos que han regulado la actividad del transporte en el país, licencias que, según la especialidad, tenían un término de duración preestablecido y cuya revocatoria procedía frente a causales previamente definidas.

Sin embargo, la norma acusada, al imponerles a los transportadores la obligación de cumplir en el término de dieciocho (18) meses con los requisitos exigidos por la Ley 336 para obtener la respectiva licencia de funcionamiento, desconoce el término de duración de las que fueron adquiridas de acuerdo con las exigencias preexistentes, y por lo tanto, vulnera los derechos adquiridos de los empresarios del transporte, así como transgrede el derecho al debido proceso, pues esta exigencia, en la práctica, es una revocatoria abusiva de las licencias de funcionamiento vigentes.

### IV. INTERVENCIONES

#### Intervención del Ministerio de Transporte

En representación del Ministerio de Transporte, intervino dentro de la oportunidad procesal legal la doctora Milady Pinillos de Liévano para solicitar la declaración de constitucionalidad de la norma demandada.

Estima la interviniente que “no puede asegurarse que la licencia de funcionamiento que detentan las empresas de transporte constituyan derechos adquiridos, pues la posibilidad de ser modificada, renovada o cancelada, siempre estará sujeta al cumplimiento de los requisitos impuestos en nueva reglamentación, ya que el Estado tiene plena competencia

para regular el servicio público de transporte, cada que lo considere necesario en bien de la comunidad.”

Aduce además, que las nuevas y constantes exigencias técnicas y administrativas imperantes en materia de transporte público, facultan al Estado para exigir nuevos requisitos a las empresas habilitadas para la prestación de este servicio, sin que sea necesario esperar para su cumplimiento, el vencimiento de la licencia de funcionamiento.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor, y solicitó a esta Corporación declarar la constitucionalidad de la expresión acusada, de acuerdo con los argumentos que se resumen a continuación.

La vista fiscal estima que el lapso de 18 meses concedido a los transportadores para que adecuen la prestación del servicio a las exigencias de la Ley 336 de 1996, constituye un término razonable para que aquellos cumplan con los deberes que les impone el ordenamiento jurídico. Considera que el legislador, en desarrollo del postulado constitucional de la prevalencia del interés general sobre el particular y a fin de garantizar la seguridad de los usuarios, facultó al Gobierno para expedir la reglamentación necesaria, tendiente a mejorar el servicio de transporte en el país, y que dicha reglamentación no implica el desconocimiento de los derechos adquiridos de los transportadores. Ello resulta acorde con el mandato contenido en los artículos constitucionales que radican en cabeza del Ejecutivo la función de regular, controlar y vigilar la prestación de los servicios públicos.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra algunos apartes de una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

### 1. Lo que se debate

Para el demandante, el hecho de que la norma acusada les exija a los operadores del servicio de transporte público acogerse a las nuevas condiciones de habilitación de cada modo de transporte, dentro del lapso de 18 meses siguientes a la reglamentación que sobre el particular expida el Gobierno Nacional, implica la revocación de las actuales licencias y, por contera, el desconocimiento de derechos adquiridos amparados por la Constitución Política. A su juicio, los actuales operadores sólo deben someterse al nuevo régimen que trae la ley 336 de 1996, a partir del vencimiento de las respectivas licencias y no en el término establecido por la norma demandada.

### 3. El servicio de transporte público y el otorgamiento de las licencias de operación.

El derecho positivo colombiano define el servicio público como "... toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente o por personas privadas." (Art. 430 del Código Sustantivo del Trabajo)<sup>1</sup>. Tal afirmación encuentra fundamento en lo dispuesto por el artículo 365 de la Constitución Política, según el cual "Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado" y es deber de éste "asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional". Para tales efectos, la norma otorga al legislador la facultad para fijar el régimen jurídico de los servicios públicos, autorizando su prestación directa o indirecta, por parte de comunidades organizadas o por particulares, pero reservando al Estado su regulación, control y vigilancia.

La operación del transporte público en Colombia es un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado y sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, en cuya prestación juega un papel decisivo la participación del sector privado. La ley, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, define este servicio como "... una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector [aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre], en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica..."<sup>2</sup>.

Pero además, la ley 336 de 1996, "por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte", en armonía con la ley 105 de 1993, le otorga "El carácter de servicio público esencial..." y resalta la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio y la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones establecidas en la Constitución, la ley y los reglamentos. El mismo ordenamiento destaca en su artículo 2° que la seguridad en el servicio, particularmente la relacionada con la protección de los usuarios, "constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte", lo cual se ajusta al mandato constitucional contenido en los artículos 2°, 11, 24, 365 y 366, que le imponen al Estado el deber de proteger la vida e integridad de todas las personas residentes en Colombia.

El citado estatuto dispone en el capítulo tercero, que el servicio será prestado únicamente por empresas de transporte públicas o privadas, formadas por personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y autorizadas para tal fin. Para efectos de la ejecución del servicio, la ley tiene previsto en su artículo 11, ahora parcialmente acusado, la expedición de una habilitación o licencia de funcionamiento otorgada por la autoridad competente, que será conferida al solicitante previo cumplimiento de ciertos requisitos relacionados con la organización, capacidad técnica y económica, accesibilidad, comodidad y seguridad, necesarios para garantizar a los usuarios una óptima, eficiente y continua e ininterrumpida prestación del servicio de transporte público.

La misma norma, en el párrafo acusado, faculta al Gobierno Nacional para reglamentar la habilitación de cada modo de transporte y dispone que los actuales operadores del servicio tendrán 18 meses, a partir de la nueva reglamentación, para acogerse a ella. Esto, a juicio del demandante, implica la revocatoria de las licencias que se encuentran vigentes y, por

ende, el desconocimiento de los derechos adquiridos de operación otorgados por normas anteriores al actual estatuto de transporte.

Sobre el particular, debe la Corte hacer algunas precisiones, referidas a los efectos jurídicos de las licencias administrativas de operación; esto con el fin de establecer si, frente a determinadas situaciones que comprometan el interés público, el Estado se encuentra facultado o no para revocarlas, o para modificar o complementar las condiciones que dieron lugar a su expedición.

La ultima-ratio de las autorizaciones o habilitaciones reside entonces en la obligación que tiene el Estado de proteger los intereses de la comunidad, de los posibles perjuicios que la ejecución indiscriminada e incontrolada de la actividad de los particulares pudiera generarle. De ahí que la Administración no pueda limitar su intervención a la decisión inicial de conceder el permiso o licencia, frente al eventual incumplimiento de las condiciones exigidas, o frente al surgimiento de unas nuevas que se impongan para la ejecución óptima de la empresa.

Precisamente, al analizar una norma de la legislación española (Art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) que prevé la revocación de las licencias de operación cuando desaparecen las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevienen otras que, de haber existido en su momento, habrían justificado la denegación, el tratadista español García de Enterría señala: "El precepto en cuestión rompe, pues, acertadamente con el tópico principio de la intangibilidad de los actos declarativos de derechos y lo hace a partir de un dato capital: la vinculación necesaria de este tipo de autorizaciones a las circunstancias concurrentes en el momento en que se otorgaron y el implícito condicionamiento de las mismas a la permanente compatibilidad de la actividad autorizada con el superior interés público, cuya prevalencia no puede quedar subordinada al resultado de una valoración inicial inmodificable."<sup>3</sup>

La intervención estatal en el otorgamiento y prórroga de las licencias, reviste aún mayor importancia en tratándose de aquellas que se dan para ejercer una actividad que, si bien beneficia al autorizado, implica la prestación de un servicio público. En estos casos, al igual que ocurre con el contrato estatal de concesión de servicios públicos, la Administración goza de ciertos derechos y prerrogativas ante los beneficiarios de las mismas como son, entre otros: 1) el derecho a introducir las modificaciones que considere necesarias para obtener una mejor organización y funcionamiento del servicio; 2) el derecho a exigir al operador del servicio la adaptación del mismo a las nuevas demandas o conveniencias para los usuarios; 3) la prerrogativa de vigilancia y control sobre la actividad desarrollada, el cual se justifica por el interés público que aquella involucra, y que, finalmente, origina el otorgamiento de la licencia; 4) el derecho a exigir del operador del servicio el cumplimiento debido y la ejecución del mismo, 5) el derecho a revocar la licencia de funcionamiento antes de cumplirse el plazo estipulado, por razones de interés público o por circunstancias previamente definidas en la Constitución, la ley o los reglamentos.

En consecuencia, cuando la actividad llevada a cabo por el particular involucra intereses que superan a los suyos propios y comprometen derechos de la colectividad en los que media un interés público, es deber de la Administración no sólo velar por su cumplimiento eficiente, so

pena de revocar el permiso de operación, sino también el de reacondicionarlo o adecuarlo, en forma razonada y justa, a las circunstancias sobrevinientes a su expedición, y que hubieran sido determinantes para concederlo de haber existido en su oportunidad.

Ello en manera alguna busca desconocer el derecho que la Administración otorga al particular para operar un servicio público. Sin embargo, como ha quedado explicado, dado que se trata de una actividad en la que resulta comprometido el interés general, el derecho otorgado es precario y temporal y, por tanto, puede resultar afectado en cuanto a su ejecución, o bien por determinaciones de la Administración dirigidas a la optimización del servicio, o bien por normas posteriores de carácter legal o reglamentario, también dictadas por motivos de utilidad pública o de interés general. Al respecto, el tratadista Roberto Dromi en su obra "Derecho Administrativo"<sup>4</sup> señala que la autorización o permiso "importa una concesión de alcance restringido, ya que otorga derechos de menor intensidad y mayor precariedad; más que otorgar un derecho, tolera un uso...". Con respecto a la precariedad del derecho sostiene que éste se funda "... en que el permiso sólo constituye una tolerancia de la Administración, que actúa en estos casos dentro de la esfera de su poder discrecional, sin que sea posible que el acto administrativo logre estabilidad."

Así entonces, tratándose del servicio público de transporte, en el que se encuentran comprometidos derechos constitucionales fundamentales como la vida y la integridad personal de los usuarios y, en general, el interés público, la autorización inicial de los organismos estatales de control no puede ser inmodificable. En este caso, sin perjuicio del poder de revocación que le asiste (art. 18 de la ley 336/96), el Estado se encuentra más que facultado, obligado a actualizar, cuando las circunstancias así lo exijan, las condiciones de operación del servicio aun cuando con ello se afecten los derechos que, mediante el otorgamiento de licencias, se conceden a los particulares para la ejecución del mismo. Tal actitud, si bien en apariencia rompe el principio de la intangibilidad de los actos administrativos derivado del precepto constitucional de la seguridad jurídica, encuentra sustento legítimo en la defensa de los derechos fundamentales de las personas y en la primacía del interés general sobre el particular, de consagración igualmente constitucional (arts. 1º, 2º de la C.P., entre otros).

Ahora bien, es cierto que la Constitución garantiza la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, correspondiendo al Estado impedir su obstrucción o restricción (art. 333). Sin embargo, tal como se expresó en la Sentencia C-398/95 (M.P., doctor José Gregorio Hernández Galindo), "insiste la Corte en que la Carta Política no ha acogido un modelo económico determinado, exclusivo y excluyente, y en que sus normas deben ser interpretadas de manera armónica y coherente, evitando posiciones absolutas, por lo cual la libertad del individuo se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo (artículo 1º), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículos 333, 334 y 335 C.P.) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prohijado."

En efecto, siguiendo los parámetros fijados en la sentencia antes citada y en otros pronunciamientos de esta Corporación, en un Estado Social de Derecho donde el Poder Público asume responsabilidades tales como la dirección general de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la regulación, el control y la vigilancia

de los servicios públicos, la libre iniciativa privada no puede erigirse como un derecho absoluto ni como un obstáculo insuperable para la actividad de intervención del Estado, particularmente en materia económica y de servicios públicos. Es así como el propio artículo 333 de la Carta permite el desarrollo de dicha iniciativa privada, pero "... dentro de los límites del bien común" y, a su vez, faculta a la ley para delimitar su alcance "... cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación."

De ahí que el legislador, con fundamento en los artículos 150-21, 150-23 de la Carta Política que lo habilita para expedir las leyes de intervención económica y aquellas que regirán los servicios públicos, y 365 del mismo ordenamiento, que le otorga al Estado el monopolio de la regulación, control y vigilancia de los mismos, haya facultado al Ejecutivo, a través de la norma parcialmente acusada, para reglamentar la habilitación en cada modo de transporte, determinando las nuevas condiciones a las cuales deben someterse, en un plano de igualdad, los actuales operadores y quienes aspiren a serlo. Ello, como ya se anotó, con el fin de mantener la seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizar a los usuarios del servicio la prestación eficiente del mismo (arts. 2º, 3º, 4º y 5º de la ley 336/96).

Con base en lo expuesto, no puede considerarse que el otorgamiento de licencias de funcionamiento para operar el servicio público de transporte genere derechos adquiridos a favor de los operadores de dicho servicio, entendiéndose como tales -lo ha dicho la Corte- aquellos que "se entienden incorporados válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona"<sup>5</sup>. Se trata simplemente de derechos temporales de operación, sujetos a las nuevas condiciones y modificaciones que se deriven de la regulación legal y reglamentaria, que busca, en todo caso, coordinarlos con los derechos e intereses de la comunidad; ello, como ya se ha explicado, encuentra respaldo constitucional en los principios fundantes y fines esenciales del Estado, como lo son la prevalencia del interés general y el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 1º, 2º y 366 C.P.).

No obstante, si en gracia de discusión se aceptara que el otorgamiento de licencias genera derechos adquiridos en favor de los beneficiarios de las mismas, es claro que, entratándose de actividades que comprometan el interés colectivo, como ocurre con los servicios públicos y, en particular con el servicio de transporte, los derechos individuales deben ceder ante tal interés. Así lo reconoce el artículo 58 de la Constitución Política cuando consagra: "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social." (Subrayas fuera de texto).

Con motivo de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunas disposiciones de la ley 335 de 1996, por la cual se modifican parcialmente las leyes 14 de 1991 y 182 de 1995, esta Corporación sentó jurisprudencia en relación con la prevalencia del interés general sobre el particular al referirse a los contratos estatales de concesión, los cuales, al igual que las licencias, constituyen otra modalidad de operación de servicios públicos por parte de los particulares. Al respecto afirmó:

"Es decir, que los términos de los contratos de concesión de servicios públicos, incluidos los

que adjudican espacios públicos de la televisión, pueden verse afectados por las disposiciones de una ley posterior a aquella que regía en el momento de su celebración, inclusive en lo que tiene que ver con los derechos, obligaciones y prerrogativas del concesionario como contratista particular, siempre y cuando esas nuevas disposiciones traduzcan motivos de interés público o bienestar general, que como tales superen el interés particular: 'En suma el interés de la comunidad está siempre por encima del interés del individuo, sea cual fuere el origen de su reconocimiento y protección jurídica... aún en las concesiones de naturaleza contractual el concesionario particular está sujeto a las modificaciones reglamentarias producidas por la administración concedente en atención a las exigencias del servicio público o a los imperativos del interés social...'" (Sentencia C-350/97, M.P., doctor Fabio Morón Díaz). (Negritas fuera de texto original).

Finalmente, no sobra aclarar que, contrario a lo sostenido por el demandante, la norma acusada en manera alguna busca la revocatoria de las licencias de operación existentes; por el contrario, con fundamento en las consideraciones expuestas, lo que persigue es que los actuales operadores, dentro de un lapso de 18 meses, que por demás resulta razonable, cumplan con las nuevas condiciones de habilitación y procedan a convalidar las citadas licencias, sin que durante ese lapso se encuentren abocados a suspender la operación del servicio. Esta medida, en términos generales, aparece desarrollada en el artículo 18 de la ley 153 de 1887, que al respecto señala: "las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o utilidad pública restrinjan derechos amparados por la ley anterior, tienen efecto general inmediato." .... "Si la ley estableciera nuevas condiciones para el ejercicio de una industria, se concederá a los interesados el término que la ley señale, y si no lo señala, el de seis meses."

Los argumentos expuestos son suficientes para que la Corte considere que la norma parcialmente acusada es exequible y, por tanto, que no viola disposición constitucional alguna.

#### DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de Nación, y cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión "y los prestadores del servicio público de transporte que se encuentren con licencia de funcionamiento tendrán dieciocho (18) meses a partir de la reglamentación para acogerse a ella.", contenida en el párrafo del artículo 11 de la ley 336 de 1996.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado doctor ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO no asistió a la sesión de Sala Plena del 25 de febrero de 1998, por encontrarse en comisión oficial en el exterior debidamente autorizada por la Sala.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-043/98

EMPRESAS DE TRANSPORTE-Actividad queda comprendida dentro de libertad económica y libre iniciativa privada (Aclaración de voto)

Creo que la actividad que realizan las empresas transportadoras resulta comprendida dentro de la libertad económica y la libre iniciativa privada. La libertad económica puede ser objeto de variadas restricciones por parte de la ley, siempre que ellas sean razonables y proporcionadas y no afecten su núcleo esencial. La intervención del Estado en la economía, por lo demás, constituye suficiente título de intervención en esta materia, desde luego teniendo presente las cautelas referidas. El control de constitucionalidad de este tipo de leyes, adicionalmente, debe ocuparse de examinar si la respectiva ley interventora ha precisado de manera satisfactoria sus fines y alcances, y los límites a la libertad económica. De este conjunto de disposiciones pueden extraerse dos principios rectores: la interdicción a la desmesura (restricciones desproporcionadas e irrazonables a la libertad económica) y la protección de la seguridad (estabilidad y claridad de las reglas), como bien constitucional sin el cual los agentes económicos y los mercados difícilmente pueden operar.

La sentencia ha debido adelantar el escrutinio constitucional con base en los criterios referidos, lo que habría conducido la misma declaración de exequibilidad, máxime si se repara en que la exigencia de un permiso y la renovación del mismo en un término de 18 meses, no representa una restricción que viole la Constitución y afecte el núcleo esencial de la libertad económica. Sin embargo, se ha preferido el tortuoso camino, a mi juicio dogmáticamente equivocado, de justificar las medidas de intervención en el carácter de servicio público dado por la ley a esta suerte de transporte y en los poderes de la autoridad concedente. Se trata de dos argumentos, no de orden constitucional, sino legal.

Referencia: Expediente D-1754

Actor: Jorge Eliecer Granados Manchola

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11 (parcial) de la Ley 336 de 1996

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Con todo respeto, me permito hacer las siguientes precisiones. Creo que la actividad que realizan las empresas transportadoras resulta comprendida dentro de la libertad económica y la libre iniciativa privada. La libertad económica puede ser objeto de variadas restricciones por parte de la ley, siempre que ellas sean razonables y proporcionadas y no afecten su núcleo esencial. La intervención del Estado en la economía, por lo demás, constituye suficiente título de intervención en esta materia, desde luego teniendo presente las cautelas referidas. El control de constitucionalidad de este tipo de leyes, adicionalmente, debe ocuparse de examinar si la respectiva ley interventora ha precisado de manera satisfactoria sus fines y alcances, y los límites a la libertad económica (C.P. art., 150-21). De este conjunto de disposiciones pueden extraerse dos principios rectores: la interdicción a la desmesura (restricciones desproporcionadas e irrazonables a la libertad económica) y la protección de la seguridad (estabilidad y claridad de las reglas), como bien constitucional sin el cual los agentes económicos y los mercados difícilmente pueden operar.

En mi concepto, la sentencia ha debido adelantar el escrutinio constitucional con base en los criterios referidos, lo que habría conducido la misma declaración de exequibilidad, máxime si se repara en que la exigencia de un permiso y la renovación del mismo en un término de 18 meses, no representa una restricción que viole la Constitución y afecte el núcleo esencial de la libertad económica. Sin embargo, se ha preferido el tortuoso camino, a mi juicio dogmáticamente equivocado, de justificar las medidas de intervención en el carácter de servicio público dado por la ley a esta suerte de transporte y en los poderes de la autoridad concedente. Se trata de dos argumentos, no de orden constitucional, sino legal. La calificación legal de una actividad como servicio público, no constituye un presupuesto para que el Estado la intervenga y limite, puesto que la fuente de la intervención se origina en la constitución y se aplica a todas las actividades, con prescindencia de su naturaleza. De otro lado, la calificación legal de una actividad como servicio público, obedece a propósitos diferentes y, por tanto, mal puede pretenderse con base en la misma en todos los casos remitir su régimen al de los servicios públicos regulados en los artículos 365 y siguientes de la C.P., menos todavía si ello se hace con el objeto de justificar la ley que sujeta una actividad a la obtención de permiso y a su renovación. Por lo demás, el nexo que se establece entre la actividad económica y el servicio público, alimenta la idea - carente de asidero constitucional -, según la cual la actividad económica lejos de ser un derecho emanado de la Constitución corresponde a una gracia derivada del legislador y de la administración, reflexión ésta que ha inducido a la Corte a centrar el análisis no en la validez constitucional de la restricción legal, sino en la precariedad de los títulos derivados de las autorizaciones administrativas.

Finalmente, la fórmula de la concesión no es claro que corresponda a la concreta técnica de regulación legal de la actividad transportadora y a la manifestación singularizada de su poder interventor que el legislador histórico efectivamente haya querido establecer en este caso. Pero, en la sentencia, a mi juicio equivocadamente, se toman argumentos del esquema abstracto de la concesión, delineados en la doctrina universal, para decidir con base en ellos un asunto de constitucionalidad. En fin, en lugar de usar toda esta artillería, no siempre acertada, de tan grueso calibre, para sustentar una medida que integra el arsenal convencional de la intervención del Estado en la economía, ha debido articularse, lo digo con todo respeto, uno criterios de control de constitucionalidad más atinentes a la materia y más confiables de modo que los mismos pudiesen ser utilizados por la Corte en el futuro.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

1 La definición citada coincide con la contenida en el numeral 3° del artículo 2° de la ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

2 Esta definición aparece en el artículo 3° de la ley 105 de 1993, concordante con lo dispuesto en los artículos 1° y 5° de la ley 336 de 1996.

3 GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, Curso de Derecho Administrativo, tomo II, pág. 140 y 141,

Editorial Civitas, Madrid, España, 1992.

4 DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, pág. 171, Edic Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina.

5 Sentencia C-147/97 (M.P., doctor Antonio Barrera Carbonell).