

Sentencia C-1084/08

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Estudio relacional entre normas jurídicas/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Objeto sobre el que recae/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Deber de certeza de cargos de inconstitucionalidad

El control de constitucionalidad de las leyes es un mecanismo de garantía del principio de supremacía constitucional que se desarrolla mediante el cotejo entre dos disposiciones normativas, una de superior jerarquía cuyo respeto se impone y, otra de nivel inferior, cuya validez depende de la observancia de la norma superior. Es, entonces, el juicio de constitucionalidad un análisis comparativo, un estudio relacional entre normas jurídicas generales, abstractas y obligatorias. Por la naturaleza rogada de la acción pública con la que se pretende realizar el juicio de constitucionalidad de la ley y por la dinámica misma del control de constitucionalidad abstracto, el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, impone al ciudadano demandante el cumplimiento de algunos requisitos de procedibilidad que la Corte ha descrito como “cargas mínimas” que pretenden, de un lado, delimitar con seguridad, claridad y transparencia el debate constitucional y, de otro, evitar no sólo el control oficioso de la ley, sino el abuso del derecho a acceder a la justicia.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

El análisis de certeza de los argumentos de inconstitucionalidad implica una lectura de la ley a cargo del juez constitucional y el análisis de si el reproche se predica de la disposición atacada. Sin embargo, ello no significa que el debate de constitucionalidad hubiere desplazado el debate de la legalidad o que el juez constitucional es el responsable de establecer cuál es la interpretación más adecuada de la ley, pues, el principio de separación de jurisdicciones consagrado en el Título VIII de la Constitución impone límites a la competencia funcional de los jueces, de tal forma que, por regla general, corresponde a los jueces ordinarios y contencioso administrativos la resolución de los conflictos relacionados con la interpretación de la ley y a la Corte Constitucional los derivados de la interpretación de la Constitución, y únicamente en aquellos casos en los que la discusión hermenéutica tenga relevancia en el control de constitucionalidad, corresponderá al juez constitucional realizar o definir una interpretación legal, por lo que el análisis de legalidad en el juicio de constitucionalidad es excepcional. Esta Corporación ha dicho que la interpretación de la ley en el control de constitucionalidad es excepcionalmente viable, esto es, que las controversias originadas en la hermenéutica de la ley únicamente pueden estudiarse en el juicio abstracto de constitucionalidad cuando el conflicto se origina directa y claramente del texto o contenido de las disposiciones impugnadas. Por ejemplo, en estas hipótesis: i) cuando es necesario definir o delimitar el entendimiento racional y lógico de la norma objeto de reproche constitucional, para establecer si el cargo de inconstitucionalidad es cierto; ii) cuando es indispensable delimitar el objeto del control de constitucionalidad porque existe expresa asimetría entre disposiciones y normas jurídicas; iii) cuando la interpretación de la ley que hacen los operadores jurídicos que tienen la capacidad de imponerla de manera generalizada (los jueces o a las autoridades administrativas) integran su contenido y alcance; y iv) cuando al poder interpretarse la ley en varios sentidos, la Corte debe dejar en el ordenamiento jurídico interpretaciones que se ajustan a la Constitución y excluir aquellas que

no. En el presente caso se hace necesario verificar si la interpretación del demandante, en la que asevera que el sistema de recaudo centralizado y la prohibición para que los operadores del servicio público de transporte administren los recursos de la tarifa se aplica tanto a las empresas cofinanciadas con recursos de la Nación como a las empresas que prestan ese servicio con recursos únicamente privados surge de las expresiones normativas acusadas o si en realidad esa interpretación es una proposición jurídica inexistente, con lo cual la Corte tendría que declararse inhibida para conocer de fondo el asunto por ausencia de certeza de los cargos de inconstitucionalidad, precisándose que en ninguno de los textos normativos acusados, el legislador se refirió al recaudo centralizado de las empresas de transporte colectivo que con recursos privados prestan ese servicio público, pese a lo cual los argumentos de la demanda están centrados a atacar la integración al sistema de recaudo centralizado de los prestadores del servicio de naturaleza privada. Entonces, si el reproche ciudadano se circunscribe a la supuesta decisión legal de agrupar empresas de transporte cofinanciada con recursos de la Nación y a empresas privadas de transporte colectivo y ese supuesto no se deriva de las expresiones directamente acusadas porque la definición de subsistema de transporte complementario no fue impugnada, es lógico concluir que el cargo no cumple la condición de certeza porque la acusación no recae sobre el texto normativo acusado, además que la demanda no plantea argumentos suficientes para que el debate constitucional se adelante con suficiencia, claridad y pertinencia.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-
Falta de certeza en los cargos

Referencia: expediente D-7278

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 53 (parcial) de la Ley 1151 de 2007.

Actor: Edgar Saavedra Rojas

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., cinco (5) de noviembre de dos mil ocho (2008)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Humberto Antonio Sierra Porto -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Mauricio González Cuervo, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Edgar Saavedra Rojas demandó algunos apartes del artículo 53 de la Ley 1151 de 2007, "Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010".

Mediante auto del 12 de mayo de 2008, el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda

porque consideró que no determinaba con claridad y certeza los cargos de inconstitucionalidad. Dentro de la oportunidad prevista en el Decreto 2067 de 1991, el demandante corrigió la demanda, por lo que, por auto del 28 de mayo de 2008, se admitió y se ordenó darle el trámite señalado en la ley.

1. Norma demandada

A continuación se transcribe la totalidad del artículo 53 y se subrayan los apartes acusados:

“Ley 1151 de 2007

(julio 24)

Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

(...)

Artículo 53. SISTEMA DE RECAUDO. Los sistemas de transporte que sean cofinanciados con recursos de la Nación adoptarán un sistema de recaudo centralizado que integre los subsistemas de transporte complementario y de transporte masivo, utilizando mecanismos que lo permitan y preferiblemente el sistema de pago electrónico.

Para efectos del presente artículo, se entiende como subsistema de transporte complementario el sistema de transporte público colectivo que atiende la demanda de transporte colectivo que no cubre el sistema de transporte masivo. Así mismo, se entiende como recaudo centralizado aquel sistema mediante el cual se recaudan los dineros provenientes de la tarifa del servicio de transporte en un patrimonio autónomo o en cualquier otro sistema de administración de recursos.

PARÁGRAFO 1o. Mediante el sistema de recaudo centralizado el municipio en el cual se desarrolle el sistema de transporte podrá captar recursos de la tarifa del subsistema de transporte complementario, para la reducción de la sobreoferta de transporte. Dicha sobreoferta se determinará técnicamente mediante el análisis de la oferta y demanda.

PARÁGRAFO 2o. En ningún caso los operadores o empresas de transporte ni sus vinculados económicos, entendidos como tales los que se encuentren en los supuestos previstos por los artículos 450 a 452 del Estatuto Tributario, podrán participar en la administración de los recursos recaudados bajo este concepto. La autoridad competente cancelará las habilitaciones correspondientes a las empresas que no se integren al sistema de recaudo centralizado.

2. La demanda

2.1. Según criterio del demandante, la disposición acusada viola los artículos 2º, 13, 26, 38, 150, 151, 158, 333 y 339 de la Constitución, los artículos 16 y 22 del Pacto Universal de Derechos Humanos y 16 y 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, estos últimos en cuanto integran el bloque de constitucionalidad de acuerdo con lo dicho por la Corte Constitucional en las sentencias C-200 de 2002, C-225 de 1995 y C-295 de 1993, entre otras. Las razones en que se apoya la demanda, en resumen, son las siguientes:

2.2. El actor comienza por aclarar el sentido de las disposiciones normativas acusadas, en el entendido que aquellas buscan integrar al sistema de recaudo centralizado a las empresas privadas que no forman parte del transporte masivo, dentro de las cuales se encuentran las cooperativas y empresas particulares que desarrollan el servicio de transporte público urbano. Así pues, el motivo principal de reproche de inconstitucionalidad se circunscribe a la decisión legal de agrupar o reunir tanto a las empresas de transporte masivo como a las empresas privadas de transporte colectivo que, sin ser socios, o sociedades financiadas o subsidiadas por el Estado, deben someterse a la intervención del Estado en el recaudo y captación de la tarifa. Por ese hecho, a juicio del actor, la norma acusada limita a los propietarios de dichas empresas su capacidad de disposición presupuestal y el manejo de los recursos operativos generados por el objeto social de su actividad lícita.

Precisado lo anterior el demandante concluye que la integración al sistema de recaudo centralizado de los subsistemas de transporte complementario produce una intervención ilegítima del Estado en la actividad de los transportadores privados porque excluye a los propietarios del manejo de los recursos que se obtienen de la operación social, con lo que se desconocen los derechos a la igualdad, propiedad privada, libre asociación y libertad de empresa. Considera que si bien es cierto el Estado puede intervenir en materia de transporte público, principalmente en la fijación de tarifas, rutas, permisos de operación e, incluso, en el recaudo de los dineros que surgen de empresas cofinanciadas por el Estado, no es menos cierto que esa facultad no puede ser tan amplia que anule la libertad de empresa con el impedimento de recaudo del “producido económico de su actividad” o la administración de esos recursos que, por disposición legal, se entregan a empresas ajenas a los transportadores.

2.3. Afirma el actor que las expresiones normativas impugnadas vulneran el artículo 13 superior desde dos puntos de vista: El primero, porque, al impedir que los dueños de las empresas transportistas hagan parte de las empresas encargadas del recaudo del producido económico del transporte, discrimina a un sector económico por el sólo hecho de ser transportadores. En efecto, sostiene que la ley estableció una desigualdad sin justificación entre los sistemas de transporte masivo y las empresas privadas dedicadas al transporte complementario, pues mientras los primeros cuentan con financiación del Estado los segundos trabajan con sus propios recursos, pese a lo cual los recursos de todos ellos son administrados por los municipios que son los encargados de recibir los rendimientos de capital invertido en el transporte. El segundo, porque el legislador no definió con claridad cuáles eran los fines y alcance de la medida, con lo cual permite “que el Gobierno Nacional trate de manera igual a las empresas de transporte cofinanciadas y las que no lo son”.

2.4. A su juicio, los apartes normativos acusados desconocen el artículo 58 de la Constitución porque vulneran el núcleo esencial del derecho a la propiedad de los dueños de las empresas de transporte urbano municipal a quienes, de un lado, se les quita la posibilidad de obtener la utilidad económica de su negocio “en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad” y, de otro, se les impone la administración estatal de recursos privados propios, en tanto que para ese efecto el Estado desplaza a inversores privados para administrarle sus réditos. De esta forma, sostiene que el análisis de este derecho a partir de su evolución histórica y de la interpretación que del mismo ha realizado la doctrina especializada permite concluir, sin lugar a dudas, que la

propiedad privada otorga derechos a su titular cuyo núcleo debe ser respetado por el Estado. Pese a ello con la norma acusada se pretende que “los particulares asuman la carga absoluta de la inversión -pues no co-financia la actividad para los subsistemas complementarios- pero en el momento de los ingresos despoja, a quienes asumen el riesgo con su capital, de administrar la ‘caja’ de administrar los recursos que provienen de la productividad del patrimonio netamente privado”.

2.5. De otra parte, la demanda afirma que las expresiones impugnadas vulneran el derecho a la libertad de empresa consagrado en el artículo 333 de la Constitución, por dos razones. La primera, porque los transportadores, como cualquier empresa con finalidad social económica en los términos señalados en el artículo 25 del Código de Comercio, tienen derecho a administrar el resultado de sus operaciones y a aprovecharse de los rendimientos económicos de su negocio, pese a lo cual la ley los desplaza para entregarle esa actividad al municipio y a una empresa recaudadora ajena al objeto social de la empresa. La segunda, porque si bien es cierto la actividad del transporte es una de aquellas en las que el Estado tiene mayor margen de intervención, no lo es menos que no está facultado para “despojar a los ciudadanos de la administración del retorno de sus capitales, del producto de su patrimonio”.

No obstante que el demandante reconoce que los derechos a la libre empresa y a la propiedad privada pueden ser limitados por el bien común, considera que la medida impugnada constituye una restricción irrazonable y desproporcionada de dichos derechos. Considera que no es razonable, por cuanto si el objetivo del recaudo centralizado y de la prohibición de las empresas de transporte en la administración de esos recursos es, como dice el artículo 53 de la Ley 1151 de 2007, reducir la sobreoferta del transporte público colectivo, “¿no será mucho más fácil controlar esa sobreoferta, disponiendo que el Ministerio del Transporte y los organismos regionales encargados de autorizar las licencias para nuevas empresas de transporte las limiten dentro de las necesidades racionales?, o establezcan restricciones a los modelos de los vehículos autorizados para prestar el servicio?, o el número de los mismos que puede tener una empresa de esa naturaleza?”. No es proporcional porque los perjuicios causados al gremio transportador son gravísimos, pues no sólo priva del producido que se obtiene en forma inmediata, lo somete a demoras operativas de 30 o 60 días y les quita la rentabilidad financiera de dichos dineros por ese tiempo, todo lo cual se reduce a la pretensión de “meterle la mano al bolsillo a un importante grupo de empresarios privados... les niega de entrada la posibilidad justa por decir lo menos, que pudieran participar como socios en las empresas encargadas de hacer el recaudo y la administración de esos dineros”

Así, después de recordar lo dicho por algunos doctrinantes y por la Corte Constitucional en sentencias T-291 de 1994, T-425 de 1992, T-240 de 1993 y C-616 de 2001, sobre el sentido de la libertad de empresa y de la libre actividad económica, el demandante concluyó que las disposiciones acusadas anulan dichas garantías porque despojan “a los ciudadanos que han hecho cuantiosas inversiones en el transporte, de uno de los derechos fundamentales inherentes a la propiedad privada como es el recaudo del producido, y administración del usufructo diario de sus capitales invertidos”.

2.6. Agregó que, aunque el transporte público es un tema macro que puede ser regulado en

la Ley del Plan de Desarrollo porque requiere una planificación a largo y mediano plazo, las disposiciones acusadas no deben hacer parte de esa normativa en tanto que “el tema de quien y cómo debe hacerse el recaudo del producido de empresas de transporte privado (el recaudo preferiblemente debe ser electrónico) nada tiene que ver con los objetivos nacionales a mediano y largo plazo, ni con las metas y prioridades de la acción estatal en materias económicas, sociales y ambientales”. Por el contenido de la norma parcialmente acusada infiere que regula un aspecto propio de la ley de intervención económica, por lo que “una norma que establece una intervención del Estado en la libre actividad económica, constituye una materia extraña, que vulnera la exigencia constitucional de que toda ley debe tener una unidad de materia”. Por esa razón, la demanda afirma que las disposiciones impugnadas son contrarias al artículo 158 de la Constitución.

2.7. Finalmente, el actor manifestó que, tal y como lo explicó la Corte Constitucional en sentencia C-615 de 2002, la intervención del Estado en las empresas privadas que presten un servicio público es legítima si se realiza mediante ley, no afecte el núcleo esencial del derecho y obedezca a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación del derecho de negociación privada. Sin embargo, en las expresiones acusadas se encuentra que el legislador no definió los límites, los motivos ni los parámetros de su “injerencia”; afectó el núcleo esencial del derecho al eliminar la libre dirección empresarial en aspectos internos de la empresa privada y no señaló motivos suficientes para justificar la intervención. En tal virtud, concluyó que la medida es inconstitucional.

3. Intervenciones

3.1. Ministerio de Transporte

Dentro de la oportunidad legal prevista, mediante apoderada, el Ministerio de Transporte intervino en el presente asunto para oponerse a los planteamientos formulados en la demanda. Las razones en que se apoya son, en resumen, las siguientes:

- Las normas parcialmente acusadas hacen parte de la regulación general en torno a la política de Estado sobre movilidad, que es uno de los problemas progresivos en las ciudades con gran densidad poblacional que ha ocupado la atención del legislador en los últimos tiempos. En efecto, a partir de la Ley 86 de 1989, se estructuró una política oficial sobre los sistemas de transporte masivo de pasajeros, lo cual fue desarrollado por las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, con las cuales se dejó en claro que las autoridades deben propender por el uso de medios de transporte masivo, darle prioridad en las agendas administrativas, racionalizar los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y garantizar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad del sistema.

- La regulación del sistema de recaudo centralizado para manejar recursos públicos y privados se ajusta a la Constitución porque tiene como fin “servir de medio para la administración de los recursos originados en el factor de calidad, y para garantizar la ejecución de la destinación especial de esos recursos, los cuales no son de carácter público sino originariamente de los usuarios que pagan la tarifa y que las empresas prestadoras del servicio sólo pueden recibir cuando les sean entregados por la administradora”.

3.2. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Por encargo del Vicepresidente Académico de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el doctor Bernardo Carreño Varela intervino en el proceso para explicar las razones por las que considera que las disposiciones acusadas se ajustan a la Constitución. En síntesis, dijo:

- El interviniente comienza por precisar que la interpretación sistemática de los artículos 52 y 53 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y en su contexto con el capítulo donde se encuentran incluidas esas dos normas, muestra que los textos normativos acusados regulan la acción de la Nación en el servicio público de transporte masivo. A continuación describe el sistema de transporte masivo y el complementario para concluir que este último es prestado por vehículos que no tienen ni la capacidad, ni la velocidad, ni las vías especiales que tiene el transporte masivo, pero que para que se suministre un servicio cómodo la ley permite "que, como ocurre en muchas ciudades del mundo, le baste comprar un solo pasaje (tiquete, decimos en el habla diaria) que le permita utilizar todos los vehículos que conforman el sistema. Para agilizar el expendio y utilización de esos pasajes, la ley prevé que se expida en forma electrónica// Todo este plan no sería posible si cada uno de los dueños de los vehículos que integran el subsistema complementario cobra y maneja el valor que pagan los usuarios".

- En cuanto al cargo planteado por violación del principio de unidad de materia, la Academia consideró que no debe prosperar porque para ello "basta leer el plan" para inferir que éste regula la obligación constitucional del Estado de brindar un servicio público de transporte eficiente.

- En relación con la violación de los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa, el interviniente afirmó que los transportadores no están obligados a afiliarse al sistema de transporte masivo, por lo que es lógico que la ley no despoja a nadie del ejercicio de una actividad lícita ni introduce un monopolio obligatorio. Así mismo, recordó que, cuando el artículo 53 parcialmente acusado se refiere a los sistemas de transporte que sean cofinanciados con recursos de la nación, simplemente impone las condiciones en las cuales puede cofinanciar sistemas masivos de transporte, por lo que "no está imponiendo una conducta; está condicionando su propia actividad".

- Finalmente, la Academia de Jurisprudencia manifestó que el artículo 52 de la Ley 1151 de 2007 autoriza a la Nación a cofinanciar los sistemas de transporte masivo de algunas ciudades y ofrece un contrato de adhesión a los transportadores que quieran hacer parte del subsistema complementario, sin que importe cuál es el último prestador del servicio, o quién es el operador intermedio o quién recolecta el valor de los pasajes. Por consiguiente, concluye que "al no cumplirse las condiciones de hecho que soportan la demanda, las acusaciones caen por propio peso"

3.3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dentro de la oportunidad legal prevista, mediante apoderada, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino en el presente asunto para oponerse a los planteamientos formulados en la demanda. Las razones en que se apoya son, en resumen, las siguientes:

Dice el interviniente que las dificultades de movilidad en las ciudades, las nuevas necesidades en la prestación del servicio público de transporte colectivo y el aumento de

servicios informales, exige al Estado adoptar instrumentos de control y vigilancia para garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas. Precisamente, la centralización del recaudo es una estrategia de integración del transporte que busca no sólo facilitar la intervención y el control del Estado sobre el recaudo efectivo de los recursos, mejorar y hacer más eficiente la prestación del servicio, sino también garantizar que cuando el usuario paga únicamente un pasaje para llegar a su destino, que puede ser por compra anticipada, se cubran todos los costos asociados al mismo. Entonces, el sistema centralizado de recaudo constituye una herramienta fundamental en el proyecto de organización del transporte público colectivo que requiere una organización estructural y transversal a todas las empresas comprometidas en el sistema.

Según criterio del Ministerio de Hacienda, el mejoramiento del servicio del transporte urbano fue consignado como política de Estado en el documento CONPES 3167, dentro del cual se prevé la articulación de los distintos sistemas de transporte cofinanciados y los de carácter netamente privados, a partir de un esquema centrado en una tarifa que cubra los costos propios de la inversión, la administración, la operación y el mantenimiento de la infraestructura.

De acuerdo con el interviniente, el esquema de sistema de recaudo centralizado no despoja a los operadores del servicio de transporte de su derecho de propiedad por tres razones. La primera, porque contrario a la interpretación que el demandante hace de la norma acusada, las empresas recaudadoras no controlarán el flujo de caja de los operadores ni arrebatan las utilidades generadas por el servicio. La segunda, porque a diferencia de lo planteado en la demanda, el Estado asegura que los operadores reciban el justo pago por su actividad. Y, la tercera, porque se busca que ningún interesado en la operación del sistema tenga una posición dominante respecto de otros operadores ni ningún tipo de interés preferente en relación con los intereses generales que se pretende proteger.

A juicio del gobierno, si se tiene en cuenta que el Estado tiene amplia capacidad para intervenir en la utilización de los medios de transporte masivos y en la actividad privada de ese servicio público, tal y como lo disponen los artículos 3º de la Ley 336 de 1996, 333 y 334 de la Constitución, las medidas adoptadas son razonables y proporcionadas.

El marco normativo general de la actividad de transporte conformado por el artículo 24 superior que regula el derecho a la libre circulación, el artículo 300 de la Carta que autoriza a las Asambleas Departamentales a expedir normas sobre el transporte (facultad que fue ampliada a otros entes territoriales con el Acto Legislativo 1 de 1996), los artículos 333 y 334 de la Constitución que reconocen la libre iniciativa privada y la facultad del Estado de intervenir en la economía, las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, permiten concluir que el Estado tiene a su cargo el control y vigilancia del servicio público de transporte, en especial para asegurar la infraestructura adecuada, suficiente y necesaria que garantice la seguridad de las personas, su movilidad, su comodidad y accesibilidad del servicio. En conclusión, la norma acusada “pretende darle un mayor control a los sistemas operativos, así como una mejor planeación del servicio público de transporte”

Finalmente, dijo que la prohibición para que los operadores del sistema de transporte administren los recursos que provienen del recaudo se fundamenta en tres premisas: i) en

las ciudades donde el Estado impulsa el transporte no existe un único operador, ii) los recursos que provienen de los ciudadanos requieren vigilancia especial y fundamental y, iii) las experiencias en el manejo de este tipo de recursos, como el caso del Distrito Capital, muestran que “los transportadores no son los actores más idóneos para la administración de los recursos provenientes de la tarifa”.

3.4. Departamento Nacional de Planeación

Dentro de la oportunidad legal prevista, mediante apoderada, el Departamento Nacional de Planeación intervino en el presente asunto para oponerse a los planteamientos formulados en la demanda. Las razones en que se apoya son, en resumen, las siguientes:

- La lectura integral del Plan Nacional de Desarrollo muestra que no es cierto que el artículo 53 vulnere el principio de unidad de materia porque el recaudo unificado de la tarifa de transporte es una de las herramientas consignadas en dicho plan para la integración de los sistemas de transporte, para el progreso urbano de las ciudades y para la “reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad”. De hecho, al presentar el proyecto de ley, el gobierno buscaba “reducir los problemas detectados en la prestación del servicio público de transporte, a saber, aumento de servicios informales de transporte, como el mototaxi, la antigüedad de algunos vehículos de transporte público, la insuficiencia de control y regulación de tráfico y la ausencia de sistemas organizados de transporte público”. Luego, existe total coherencia entre la norma parcialmente acusada y la materia de la ley que la contiene.

- La interpretación que el actor hace de la norma acusada, en el sentido de indicar que el recaudo centralizado de la tarifa constituye una intervención arbitraria del Estado, es equivocada y se aleja del verdadero propósito con que fue introducida en la Ley del Plan. En efecto, a su juicio, este tipo de recaudo pretende: i) que los usuarios adquieran anticipadamente los pasajes requeridos y ahorren tiempo en desplazamientos, ii) mayores condiciones de seguridad para los usuarios porque los conductores no se dedican a recibir dinero, sino a manejar el vehículo, iii) evitar la “guerra del centavo” porque los conductores percibirían un salario y no un porcentaje de ingresos, iv) evitar el desvío de recursos y, v) evitar posiciones dominantes entre las empresas prestadoras del servicio. Luego, las disposiciones acusadas demuestran la legitimidad del ejercicio de las funciones de control y vigilancia del Estado en la prestación de un servicio público en aras de garantizar el bien común.

- Los artículos 2º y 3º de la Ley 105 de 1993 y 2º a 4º de la Ley 336 de 1996, contienen el marco general de la regulación en materia de transporte que le señalan al Estado el deber de garantizar la calidad y seguridad a los usuarios de ese servicio público. Entonces, “carece de sentido interpretar que el artículo 53 de la Ley 1151 de 2007 desconoce la propiedad privada y la libertad de empresa, cuando lo que hace es establecer un mecanismo de control del servicio público de transporte, que repercutirá en mejores condiciones para los usuarios, los conductores y hasta los propios transportadores, quienes en lo sucesivo no correrán el riesgo de ver desviadas las tarifas recaudadas por sus conductores”. Por consiguiente, como lo ha advertido la jurisprudencia constitucional, no es de recibo acudir a los derechos a la propiedad privada, a la libertad de empresa e iniciativa privada si con ellos se impone

barreras infranqueables a la protección del interés público.

- Dejar la administración del sistema integrado de recaudo de la tarifa a personas distintas a los transportadores corresponde a una política de moralidad administrativa que pretende proteger, en especial, el patrimonio público, pues se pretende que ningún actor interesado en la operación del sistema tenga una posición dominante con respecto a otros.

- En cuanto a la violación del artículo 13 superior, el interviniente dijo que el cargo no tiene sustento porque “los operadores del sistema de transporte masivo no son financiados con recursos públicos; por el contrario, la estrategia de la política de transporte urbano pretende que el sector privado asuma los costos de los equipos, de la administración de su negocio, de la operación y mantenimiento y de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio”

3.5. Intervención ciudadana

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano Ernesto Rey Cantor intervino en el presente asunto para coadyuvar la demanda y solicitar la declaratoria de inexecutable de las expresiones acusadas. Las razones en que se apoya son, en resumen, las siguientes:

- Las normas acusadas contradicen los artículos 1.1., 2º y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 58 de la Constitución. Para iniciar, el ciudadano realizó amplias consideraciones y referencias jurisprudenciales al concepto de bloque de constitucionalidad y a la vinculación superior del instrumento internacional que se considera vulnerado. A su juicio, las normas acusadas desconocen el derecho humano a la propiedad en tanto que dispone “que los dineros fruto del recaudo provenientes de la tarifa del servicio de transporte no entran a formar parte del concepto de bienes de los propietarios de las empresas de transporte, sino que formarán parte del patrimonio del Estado, contra la voluntad de los legítimos titulares del derecho a la propiedad, sin indemnización alguna que se le reconozca”.

- Después de recordar algunas sentencias de la Corte Constitucional en torno al concepto de propiedad privada, de hacer un recorrido por la historia y la evolución de ese derecho a nivel constitucional y en el Código Civil, concluye que en aras de proteger el bien común y de privilegiar el interés general, el Estado puede limitar y regular el ejercicio del derecho a la propiedad, pero debe respetar su núcleo esencial de tal forma que no lo anule porque, bajo ningún punto, puede “suprimir el uso y goce de los bienes”. Pese a ello, las normas acusadas autorizan al Estado a administrar “la caja” del transportador y les imponen condiciones a los particulares que comprometen su capital, su esfuerzo y su inversión porque le quitan la capacidad de administrar directamente su actividad.

- Las expresiones acusadas consagran una “confiscación” prohibida constitucionalmente porque “se apropia indefinidamente de los bienes sin indemnización alguna”. En cuanto al concepto de confiscación, el interviniente transcribió in extenso apartes de la sentencia C-119 de 2006, que le permitieron inferir que es contrario a la Constitución que el Estado intervenga en el capital privado donde no ostenta ninguna participación y sea el encargado de captar dineros producto de la actividad prestada por empresas particulares.

- Después de precisar los conceptos de “uso y goce de sus bienes” y de “pago de una justa indemnización” consagrados en el artículo 21 de la Convención Americana, dijo que para la privación de los bienes de una persona (entendidos estos en un concepto general como los dineros provenientes de la tarifa del servicio de transporte) por parte del Estado es obligatorio que la ley justifique la medida con razones de utilidad pública o interés social y pague los perjuicios causados.

4. Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, intervino dentro de la oportunidad legal prevista, con el fin de solicitar que la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo sobre el artículo 53 de la Ley 1151 de 2007, por ineptitud sustantiva de la demanda. Y, como petición subsidiaria, solicitó que se declare la exequibilidad de la totalidad del artículo 53, únicamente por los cargos examinados. Para sustentar sus conclusiones, en resumen, dijo:

- De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los cargos de inconstitucionalidad deben cumplir los requisitos de certeza, claridad, suficiencia, especificidad y pertinencia. Sin embargo, el asunto sub iúdice no cumple la condición de certeza porque la demanda recae sobre una proposición jurídica que no surge del texto acusado. En efecto, tanto en la demanda inicial como en su corrección, el actor parte del supuesto de que el artículo 53 parcialmente acusado incluye en el sistema de recaudo centralizado a las empresas que prestan el servicio de transporte complementario cuyo capital es exclusivamente privado; sin embargo “el artículo 53 de la Ley 1151 de 2007, en ninguno de sus apartes establece que los ingresos captados por las tarifas del subsistema de transporte complementario prestado por empresas privadas sin cofinanciamiento público, deba ser recaudado y administrado por el sistema de transporte que sí es cofinanciado con recursos de la nación// Tampoco establece el artículo impugnado que el Estado única y exclusivamente puede cofinanciar el subsistema de transporte masivo y prohíbe o excluye de esta medida al transporte complementario”. Así, la norma acusada señala que el recaudo centralizado integrará todos los recursos provenientes del sistema de transporte que es cofinanciado con recursos de la Nación, ya sea que provengan del subsistema de transporte masivo o del subsistema de transporte complementario, de tal forma que si no existe la cofinanciación (que es el presupuesto para la aplicación de la norma) tampoco existe la obligación de manejo económico centralizado de los recursos. Luego, la demanda es inepta al recaer sobre un supuesto normativo inexistente, por lo que la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo.

- No obstante, si la Corte estima viable emitir un pronunciamiento bajo el entendido que el artículo 53 parcialmente acusado también se aplica a empresas privadas, el Ministerio Público considera que esas disposiciones se ajustan a la Constitución, por las siguientes razones:

-De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 150 y 334 de la Constitución, el Estado tienen amplia facultad de intervención en la economía y, en especial, en la regulación del funcionamiento del servicio público de transporte, la cual se justifica por la naturaleza de la actividad y no por la financiación del mismo. De ahí que el Estado puede y debe intervenir en

la prestación de este servicio, mediante la regulación, para garantizar un servicio eficiente, seguro y permanente. Y, una de las manifestaciones de la intervención del Estado para asegurar la prestación del servicio público en esas condiciones es el recaudo centralizado de la tarifa, por lo que este sistema es la materialización de las normas constitucionales en cita.

- Las expresiones acusadas no desconocen el derecho a la propiedad privada de los transportadores que operan sin cofinanciación de la Nación porque, por motivos de utilidad pública e interés social, únicamente regulan temas operativos y administrativos, pero bajo ningún punto implican apropiación de dineros privados. De hecho, la norma excluye a esas empresas de la administración de los recursos pero no de la utilidad que se origina en la operación del negocio, pues lo acusado es claro en indicar que el municipio puede captar esos recursos pero no apropiarse de los mismos, de ahí que la utilización del recaudo centralizado es visto como un "instrumento para captar a través de la tarifa ingresos destinados a la reducción de la sobreoferta, constituyendo una porción de la tarifa distinta a la que pueda corresponder como utilidad de las empresas transportadoras y fijada para esa finalidad específica".

- Las disposiciones impugnadas no vulneran la libertad de empresa e iniciativa privada, ni el derecho a escoger profesión u oficio, pues no prohíben la conformación de empresas sino que se limitan a fijar las reglas a las que deben someterse los operadores que elijan tener como actividad económica la prestación del servicio de transporte.

- De otra parte, el Procurador consideró que las expresiones atacadas tampoco desconocen el derecho de asociación por dos razones. La primera, porque ese derecho no es absoluto, sino que por el contrario su ejercicio está limitado por las normas que reglamenten su ejercicio. La segunda, porque permitir a los transportadores que administren los recursos captados de la tarifa "resultaría un contrasentido normativo" porque se busca una administración ajena a ese negocio y evitar que se les devuelva a esos empresarios a otro mecanismo de recaudo y manejo de esos recursos.

- Finalmente, el Ministerio Público dijo que no existe violación del principio de unidad de materia porque el sistema centralizado de recaudo de las tarifas es un asunto de política económica y social para la planeación y organización del sistema de transporte, lo cual está íntimamente ligado al desarrollo económico y social de la Nación en materia de movilidad que regula el Plan Nacional de Desarrollo. Luego, la norma parcialmente acusada tiene una conexidad razonable con su objetivo y así se descarta la violación del artículo 158 superior.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia de la Corte.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de las expresiones acusadas contenidas en el artículo 53 de la Ley 1151 de 2007, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley.

Planteamiento del caso y del problema jurídico

2. Se acusan algunas expresiones contenidas en el artículo 53 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que regulan, de una parte, la integración de los subsistemas de transporte complementario al sistema de recaudo centralizado del transporte masivo financiado con recursos de la Nación y, de otra, la administración de los recursos de la tarifa a cargo de los municipios o de otras empresas que, en ningún caso, podrán ser los operadores o los prestadores del servicio público de transporte.

Según criterio del demandante y uno de los ciudadanos intervinientes que coadyuva la demanda, el hecho de que la norma parcialmente acusada incluya en el sistema de recaudo centralizado a los prestadores del servicio de transporte complementario cuyo capital es únicamente privado, deja a los propietarios de las empresas prestadoras de ese servicio público sin la posibilidad de recaudar, administrar, disponer y manejar los recursos operativos que se derivan del objeto social de la empresa. Sobre este supuesto, en resumen, la demanda considera que las disposiciones impugnadas desconocen el núcleo esencial de la libertad de empresa (porque el Estado interviene ilegítimamente en actividades propias del manejo del capital privado), el núcleo irreductible del derecho a la propiedad privada (por cuanto los municipios administran recursos de propiedad privada y le quita al propietario de los vehículos transportadores la posibilidad de obtener rendimientos de capital sobre sus propios recursos), el derecho a la igualdad (en tanto que impide que los transportadores privados administren los recursos derivados de la tarifa por ese solo hecho y trata en forma igual a los empresarios que prestan el servicio cofinanciado con los recursos de la Nación y a los empresarios que lo hacen con recursos privados) y el principio de unidad de materia (porque mediante la Ley del Plan regula aspectos extraños a la política económica y social en general y que son propios de la ley de intervención del Estado en la libre actividad económica).

3. Los representantes de las entidades públicas que intervinieron en el presente asunto coincidieron en sostener que las normas parcialmente acusadas se ajustan a la Constitución, en esencia, por tres motivos. El primero, porque el recaudo centralizado es una estrategia de política de Estado sobre movilidad que permite administrar adecuadamente los recursos recaudados de la tarifa, propende por la prestación más segura del servicio público y evita la posición dominante de algunas empresas transportadoras. El segundo, porque, contrario a lo dicho por el demandante, las expresiones atacadas no consagran un control sobre el flujo de caja de los transportadores ni desconocen los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa. El tercero: las expresiones impugnadas materializan las facultades del Estado para controlar y vigilar los servicios públicos, para regular el servicio de transporte y hacer prevalecer el interés general y el bien común que están implícitos en los motivos que justifican el sistema de recaudo centralizado.

A su turno, la Academia Colombiana de Jurisprudencia considera que el contexto de la norma acusada y el análisis sistemático de los artículos 52 y 53 de la Ley 1151 de 2007, permite concluir que no se cumplen las condiciones de hecho que soportan la demanda porque las expresiones acusadas se limitan a regular la acción del Estado en el transporte masivo de pasajeros cofinanciados por la Nación, esto es, regula las condiciones de su propia actividad mediante un contrato de adhesión que suscribe el Estado con los particulares que quieran prestar el servicio complementario.

Por su parte, el Ministerio Público opina que, en primer lugar, la Corte debe declararse inhibida por inepta demanda, porque el actor se apoya en un supuesto que no surge de la norma acusada. Y, si ese argumento no es aceptado, en segundo lugar, conceptúa la exequibilidad de las expresiones acusadas, en tanto que materializan el deber del Estado de regular el servicio público de transporte, de un lado, para garantizar su prestación eficiente, continua y confiable y, de otro, para asegurar el manejo transparente y democrático del recaudo de la tarifa y evitar el abuso de poder dominante de algunas empresas transportadoras. De igual forma, precisó que la limitación legal objeto de estudio a los derechos a la propiedad privada y a la libertad de empresa es legítima constitucionalmente porque está soportada en motivos de utilidad pública e interés social.

Inhibición por falta de certeza de los cargos.

5. Como es bien sabido por todos, el control de constitucionalidad de las leyes es un mecanismo de garantía del principio de supremacía constitucional que se desarrolla mediante el cotejo entre dos disposiciones normativas, una de superior jerarquía cuyo respeto se impone y, otra de nivel inferior, cuya validez depende de la observancia de la norma superior. Es, entonces, el juicio de constitucionalidad un análisis comparativo, un estudio relacional entre normas jurídicas generales, abstractas y obligatorias.

Precisamente por la naturaleza rogada de la acción pública con la que se pretende realizar el juicio de constitucionalidad de la ley y por la dinámica misma del control de constitucionalidad abstracto, el artículo 2º del Decreto 2067 de 19911, impone al ciudadano demandante el cumplimiento de algunos requisitos de procedibilidad que la Corte ha descrito como “cargas mínimas” que pretenden, de un lado, delimitar con seguridad, claridad y transparencia el debate constitucional y, de otro, evitar no sólo el control oficioso de la ley, sino el abuso del derecho a acceder a la justicia. Esos requisitos, que han sido calificados por la jurisprudencia constitucional² como condiciones sustanciales para proferir sentencia de fondo respecto de las leyes acusadas, son los siguientes: i) el señalamiento de las disposiciones contra las que dirige la acusación, ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran violadas, iii) la regla legal que determina la competencia de la Corte Constitucional y, iv) las razones por las cuales el demandante estima que la ley debe ser declarada inexecutable.

6. En cuanto a la formulación del cargo de inconstitucionalidad la Corte ha explicado que no se satisface con la exposición de cualquier tipo de razones o motivos, ni puede fundarse en simples afirmaciones o mediante “la utilización de un lenguaje apodíctico, esto es, haciendo afirmaciones indeterminadas que se presentan como incontrovertibles”³. Por el contrario, ha dicho esta Corporación, que es necesario que las razones de inconstitucionalidad sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”⁴. Así, el cargo es claro cuando se presentan argumentos comprensivos y consecuentes con lo solicitado. Los motivos de impugnación son ciertos cuando la demanda recae sobre una proposición normativa real y existente⁵, y no sobre una deducida por el actor, o implícita⁶. Las razones de inconstitucionalidad son específicas cuando el actor explica por qué la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta, pues “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"⁷. El cargo de inconstitucionalidad es pertinente cuando presenta argumentos de constitucionalidad congruentes con lo solicitado, pues las discusiones puramente legales y las solicitudes dirigidas a constatar la vigencia, conveniencia o aplicabilidad de la ley no son admisibles en el proceso de constitucionalidad. Por ello, la Corte ha dicho que no prosperan las acusaciones cuyo fundamento es el análisis de conveniencia⁸, necesidad⁹ o actualidad doctrinaria¹⁰. Finalmente, los cargos son suficientes cuando la demanda está dirigida a desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la ley, esto es, cuando se genera un verdadero debate constitucional¹¹.

7. Ahora bien, es importante recordar que la condición de certeza del cargo, referida a la necesidad de acusar un precepto legal del cual se extrae la regla que al compararse con la Constitución puede resultar contraria a ella, no solo supone adelantar una valoración de la real existencia de la proposición jurídica legal sobre la cual debe recaer el juicio de constitucionalidad sino también que el reproche formulado se predique directamente de la disposición atacada. Dicho en otros términos, el cargo de inconstitucionalidad es cierto cuando la acusación que formula el demandante recae sobre una norma jurídica o un precepto legal que "tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto"¹² y cuando las razones de inconstitucionalidad se predicen del texto normativo acusado. Por el contrario, el cargo no cumple el requisito de certeza cuando el actor deduce una proposición que no ha sido expresamente suministrada o no surge de la intención del legislador al regular determinados supuestos, pues no sólo resultaría absurdo ejercer el control sobre una norma inexistente, sino que desnaturalizaría el carácter rogado de la acción, el hecho de que la Corte decida "reemplazar su contenido y fundamentos o extenderla más allá de lo que exige una integración normativa razonable y necesaria"¹³ o que, para iniciar el control de constitucionalidad, el juez le haga decir a la norma algo que no lo dice.

8. En este orden de ideas, es lógico deducir que el análisis de certeza de los argumentos de inconstitucionalidad implica una lectura de la ley a cargo del juez constitucional y el análisis de si el reproche se predica de la disposición atacada. Sin embargo, ello no significa que el debate de constitucionalidad hubiere desplazado el debate de la legalidad o que el juez constitucional es el responsable de establecer cuál es la interpretación más adecuada de la ley, pues como en múltiples oportunidades lo ha manifestado esta Corporación¹⁴, el principio de separación de jurisdicciones consagrado en el Título VIII de la Constitución impone límites a la competencia funcional de los jueces, de tal forma que, por regla general, corresponde a los jueces ordinarios y contencioso administrativos la resolución de los conflictos relacionados con la interpretación de la ley y a la Corte Constitucional los derivados de la interpretación de la Constitución. Y, únicamente en aquellos casos en los que la discusión hermenéutica tenga relevancia en el control de constitucionalidad, corresponderá al juez constitucional realizar o definir una interpretación legal, por lo que el análisis de legalidad en el juicio de constitucionalidad es excepcional.

En efecto, en jurisprudencia uniforme, sistemática y constante, esta Corporación ha dicho que la interpretación de la ley en el control de constitucionalidad es excepcionalmente viable, esto es, que las controversias originadas en la hermenéutica de la ley únicamente

pueden estudiarse en el juicio abstracto de constitucionalidad cuando el conflicto se origina directa y claramente del texto o contenido de las disposiciones impugnadas. Por ejemplo, en estas hipótesis:

i) cuando es necesario definir o delimitar el entendimiento racional y lógico de la norma objeto de reproche constitucional, para establecer si el cargo de inconstitucionalidad es cierto. Al respecto, la Corte ha explicado que sería imposible salvaguardar la integridad de la Constitución si no se tiene claro el sentido de las disposiciones legales que deben compararse con las normas superiores que se consideran infringidas¹⁵;

ii) cuando es indispensable delimitar el objeto del control de constitucionalidad porque existe expresa asimetría entre disposiciones y normas jurídicas. La Corte explicó este aspecto al decir que “es claro que con frecuencia el control de constitucionalidad no recae sobre un texto legal (disposición o enunciado normativo) sino sobre su interpretación (norma o contenido normativo), por lo tanto, en principio no siempre que la demanda de constitucionalidad verse sobre la interpretación de una disposición resultaría infundada, sin embargo, la interpretación que se acusa debe ser plausible y además debe desprenderse del enunciado normativo acusado. La falta de estas características se traduce en la ausencia del requisito de certeza en la formulación de los cargos”¹⁶,

iii) cuando la interpretación de la ley que hacen los operadores jurídicos que tienen la capacidad de imponerla de manera generalizada (los jueces o a las autoridades administrativas) integran su contenido y alcance¹⁷. En este sentido, resulta pertinente recordar lo dicho por la Corte en anterior oportunidad: “[a]delantar el juicio de inconstitucionalidad de aquellas normas que generan conflictos en torno a su verdadero significado y alcance, no implica, entonces, una intromisión o desplazamiento de la competencia asignada a los jueces para aplicar la ley en cada caso en concreto, pues, en realidad, el proceso de control abstracto -en estos casos- se lleva a cabo sobre uno de los contenidos de la norma sometida a examen: el que surge de la interpretación que en sentido general hace la autoridad judicial competente, y al cual se le han reconocido todos los efectos jurídicos como consecuencia de constituir la orientación jurisprudencial dominante o el criterio judicial obligatorio para quienes son destinatarios de la ley”¹⁸ y,

iv) cuando al poder interpretarse la ley en varios sentidos, la Corte debe dejar en el ordenamiento jurídico interpretaciones que se ajustan a la Constitución y excluir aquellas que no. Esta Corporación ha dejado en claro que si una “disposición legal admite varias interpretaciones, de las cuales algunas violan la Carta pero otras se adecuan a ella, entonces corresponde a la Corte proferir una constitucionalidad condicionada o sentencia interpretativa que establezca cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuáles no son legítimas constitucionalmente. En este caso, la Corte analiza la disposición acusada como una proposición normativa compleja que está integrada por otras proposiciones normativas simples, de las cuáles algunas, individualmente, no son admisibles, por lo cual ellas son retiradas del ordenamiento”¹⁹.

9. Así las cosas, el hecho de que, en ciertas situaciones exista una enorme compenetración entre la interpretación de la legalidad y la constitucionalidad y que para definir el alcance del control sea necesario delimitar el alcance de las normas controladas, se hace indispensable

evaluar, de manera previa, si la hermenéutica de la ley que soporta los argumentos de inconstitucionalidad se ajusta a su contenido o si es producto de una apreciación subjetiva que de la norma demandada tiene el demandante.

Entonces, es necesario verificar si la interpretación del demandante en el asunto sub iúdice, en la que asevera que el sistema de recaudo centralizado y la prohibición para que los operadores del servicio público de transporte administren los recursos de la tarifa se aplica tanto a las empresas cofinanciadas con recursos de la Nación como a las empresas que prestan ese servicio con recursos únicamente privados, verdaderamente surge de las expresiones normativas acusadas o si en realidad esa interpretación es una proposición jurídica inexistente, con lo cual la Corte tendría que declararse inhibida para conocer de fondo el asunto por ausencia de certeza de los cargos de inconstitucionalidad.

Los cargos de inconstitucionalidad no se predicán del texto normativo acusado y resultan insuficientes

10. Aunque solamente se impugnan algunas expresiones contenidas en el artículo 53 de la Ley 1151 de 2007, para su adecuada interpretación, la Sala considera indispensable adelantar una lectura integral y sistemática de ese enunciado normativo. En efecto, su inciso primero, señala:

“SISTEMA DE RECAUDO. Los sistemas de transporte que sean cofinanciados con recursos de la Nación adoptarán un sistema de recaudo centralizado que integre los subsistemas de transporte complementario y de transporte masivo, utilizando mecanismos que lo permitan y preferiblemente el sistema de pago electrónico”.

Nótese que ese texto normativo (que busca integrar el recaudo de la tarifa y el pago de la misma preferiblemente por medio electrónico) parte de dos premisas indispensables: la primera, la norma regula lo relativo al sistema de transporte público cofinanciado con recursos de la Nación. La segunda, dentro de ese sistema existen dos subsistemas: el de transporte masivo y el de transporte complementario.

En efecto, la Ley 105 de 1993 diseñó el Sistema Nacional de Transporte, el cual tiene por objeto “garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica”. Ese sistema estaría integrado por el sistema básico de transporte público accesible a todos los usuarios y otros que se denominaron “transporte de lujo, turísticos y especiales” (artículo 3º). Y, en cuanto a la financiación y prestación del servicio público de transporte, los artículos 3º y 30 de esa normativa dispusieron que, por regla general, la operación del servicio público de transporte corresponderá a los particulares, quienes, además mediante la figura jurídica de la concesión, podrán construir, rehabilitar y conservar la infraestructura vial del país.

Por su parte, la Ley 86 de 1989 ya había regulado el sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, en cuyo artículo 3º, había dicho que éste estará servido directamente por el sistema y los conectados al sistema masivo, pero que el servicio público también sería prestado por “otros servicios de transporte colectivo urbano o metropolitano y por la red vial urbana”.

Posteriormente, la Ley 336 de 1996, en varios de sus artículos se refirió al Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros y, en especial, su artículo 85, señaló condiciones para su viabilidad “cuando la Nación y sus entidades descentralizadas cofinancien o participen con aportes de capital, en dinero o en especie”. Dispuso, adicionalmente, que la prestación de este servicio público se financiará con recursos particulares aunque, de todas maneras, el Estado guarda su facultad de control y vigilancia sobre la actividad. De igual manera, reiteró que, mediante contratos de concesión los particulares pueden construir infraestructura de transporte o contribuir a la implementación del sistema de transporte masivo (artículos 4º y 21)

Finalmente, el artículo 52 de la Ley 1151 de 2007, se refirió a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y a los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP). Esa norma autorizó al gobierno nacional, de un lado, a “continuar cofinanciado” los primeros y, de otro, “propenderá, en conjunto con el sector privado, por conseguir los recursos” para la construcción de la infraestructura y desarrollo de los proyectos de los Sistemas Estratégicos.

En la exposición de motivos de esa norma, el gobierno se refirió a los sistemas de transporte como “los servicios necesarios para la operación y utilización de la infraestructura física, la calidad y eficiencia, de estos servicios”, los cuales los consideró “esenciales para la competitividad del país, que en la actualidad se afianza en los procesos de integración económica. Por lo cual, es necesario que el país formule e implemente una política integral para el desarrollo del sistema de transporte que, además de atender la infraestructura, cree el marco institucional y dé incentivos económicos adecuados para promover la eficiencia y calidad de los servicios de transporte”²⁰. Y, explicó que la estrategia de mejoramiento de transporte urbano se desarrollaría en los siguientes cuatro años mediante: i) los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, que han contado con la cofinanciación de la Nación para la construcción de la infraestructura y el desarrollo operativo para su implementación en las grandes ciudades con población superior a 600.000 habitantes y, ii) los Sistemas Estratégicos de Transporte Público, que se desarrollarán en las ciudades intermedias que pretenden la reestructuración de vías de transporte público, reorganización de los sentidos viales, optimización del sistema semafórico, nuevas estrategias empresariales para facilitar desarrollos urbanísticos. Dentro de las estrategias se encuentran los centros unificados de recaudos, los centros de información en tránsito y los sistemas de ayuda de explotación para la operación²¹.

11. Las normas a las que se ha hecho referencia muestran, de un lado, que los conceptos de sistema de transporte masivo de pasajeros y servicio colectivo urbano de pasajeros son normativamente distintos, tienen contenidos propios y regulación independiente y, de otro, que el sistema de transporte masivo de pasajeros puede estar integrado tanto por empresas cofinanciadas por el Estado como por particulares que decidan vincularse al mismo. Pese a ello, el demandante parte del supuesto de que la ley impone el recaudo centralizado a todos los prestadores del servicio público de naturaleza particular (dentro de los cuales se refiere a cooperativas de buses de carácter netamente privado o, incluso, a taxis afiliados o no a empresas), lo cual no se deriva de las expresiones expresamente atacadas.

En efecto, las expresiones acusadas son las siguientes: “que integre los subsistemas de

transporte complementario”, contenida en el inciso primero del artículo 53 de la Ley 1151 de 2007; “[m]ediante el sistema de recaudo centralizado el municipio en el cual se desarrolle el sistema de transporte podrá captar recursos de la tarifa del subsistema de transporte complementario”, del parágrafo 1º del mismo artículo, y el parágrafo segundo de esa disposición que señala [e]n ningún caso los operadores o empresas de transporte ni sus vinculados económicos, entendidos como tales los que se encuentren en los supuestos previstos por los artículos 450 a 452 del Estatuto Tributario, podrán participar en la administración de los recursos recaudados bajo este concepto. La autoridad competente cancelará las habilitaciones correspondientes a las empresas que no se integren al sistema de recaudo centralizado”.

Nótese que en ninguno de los textos normativos acusados, el legislador se refirió al recaudo centralizado de las empresas de transporte colectivo que con recursos privados prestan ese servicio público, pese a lo cual los argumentos de la demanda están centrados a atacar la integración al sistema de recaudo centralizado de los prestadores del servicio de naturaleza privada. Entonces, si el reproche ciudadano se circunscribe a la supuesta decisión legal de agrupar empresas de transporte cofinanciada con recursos de la Nación y a empresas privadas de transporte colectivo y ese supuesto no se deriva de las expresiones directamente acusadas porque la definición de subsistema de transporte complementario no fue impugnada, es lógico concluir que el cargo no cumple la condición de certeza porque la acusación no recae sobre el texto normativo acusado.

Así las cosas, es claro que el cuestionamiento sobre la existencia de empresas privadas que prestan el servicio colectivo y la manera como se integran al sistema de transporte masivo no se deriva de los textos acusados sino de la definición que el artículo 53 de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo (segundo inciso) hace del subsistema de transporte complementario, lo cual, como se evidencia en los antecedentes de esta providencia, no fue objeto de demanda. Luego, es evidente que el supuesto del cual parten las acusaciones formuladas por el demandante no recae sobre el texto normativo acusado sino sobre otra disposición que no fue impugnada.

12. Ahora, a pesar de que podría ser cierto que la integración de los subsistemas de transporte complementario a que hace referencia el artículo 53 de la Ley 1151 de 2007 es ambigua y podría generar problemas de rango constitucional, dada su amplitud o indeterminación no sólo respecto de los destinatarios del recaudo centralizado, sino también en relación con el momento en que los actuales prestadores del servicio deben someterse al nuevo sistema, también es cierto que el debate formulado en la demanda es ajeno a esos temas porque está circunscrito a la definición de la validez de la integración al recaudo centralizado de los subsistemas de transporte masivo complementario, concepto este que fue regulado en forma específica por la misma ley, pero que no fue objeto de impugnación.

13. De otra parte, la Sala encuentra que, pese a la extensión de la demanda, ésta no plantea argumentos suficientes para que el debate constitucional se adelante con suficiencia, claridad y pertinencia, por las siguientes razones:

La primera, porque, en sentido estricto, el actor soporta la violación de los derechos a la libertad de empresa y a la propiedad privada en un argumento que no surge de la norma

acusada. En efecto, a juicio del demandante, las disposiciones acusadas consagran una forma de intervención ilegítima del Estado en el manejo de los recursos privados al entender que el recaudo centralizado es una forma de retención de los ingresos derivados de la tarifa. Pese a la aparente fuerza del planteamiento, el cual incluso fue entendido por el ciudadano que coadyuvó la demanda como una forma de expropiación administrativa, la lectura de las disposiciones normativas acusadas permite concluir que la ley no establece una forma de apropiación de recursos privados, pues es evidente que los recursos que se pagan como contraprestación del servicio no cambian de destinatario ni pueden ser objeto de apropiación por parte del administrador. Ciertamente aunque el artículo 53 de la Ley 1122 de 2007 no señala expresamente el tiempo en que deben entregarse los recursos recaudados al propietario (por lo que el recaudo centralizado no podría operar sin que exista una norma que expresamente lo regule), en realidad esa disposición nunca niega que esos dineros siguen siendo de propiedad de la empresa prestadora del servicio. Luego, no es posible sostener que las expresiones acusadas consagren una forma de expropiación por vía administrativa, pues se limitan a establecer un esquema de administración centralizada de recursos derivados de la tarifa para los prestadores del servicio de transporte que decidan incorporarse al sistema de transporte masivo de pasajeros.

La segunda: nótese que pese a que la demanda sostiene que las disposiciones acusadas consagran un trato discriminatorio entre los prestadores del servicio público de transporte cofinanciado por la Nación y las empresas netamente privadas porque aunque sean distintas fueron tratadas iguales para efectos del recaudo centralizado de la tarifa, no explica las razones por las que deben ser tratadas distinto a pesar de que, respecto de la prestación del servicio de transporte, sean iguales. Entonces, como lo ha advertido esta Corporación en varias oportunidades, el cargo por violación del artículo 13 de la Carta exige la explicación suficiente, en primer lugar, de cuál es el criterio de comparación escogido y de las razones para ello y, en segundo lugar, deben aportarse argumentos que sustenten la diferencia o igualdad de trato jurídico que se pretende otorgar de tal forma que las razones expuestas sean capaces de generar el debate constitucional. Ahora, en este caso, a pesar de que salta a la vista que los prestadores del servicio público de transporte cofinanciados con recursos de la nación o financiados con dineros privados deben ser tratados de manera igual si se trata de exigir la eficiente y segura prestación del servicio, o respecto del manejo transparente y adecuado de los recursos de la tarifa, la demanda no expuso con claridad cuál es el criterio de comparación escogido para cotejar los dos tipos de prestadores del servicio que compara, ni explicó suficientemente el por qué, a partir de las disposiciones normativas acusadas, comparó los prestadores del servicio público de transporte cofinanciados con recursos de la nación con las empresas de carácter privado que no hayan decidido integrarse al sistema de transporte masivo de pasajeros.

Finalmente, respecto de la violación del artículo 158 de la Constitución, la Sala encuentra que el demandante parte de un supuesto que no deriva de la norma superior: que el recaudo centralizado debe ser regulado mediante ley de intervención económica y no en la ley del plan de desarrollo. La simple lectura del artículo en referencia muestra que el argumento expuesto por el demandante no es específico porque es indeterminado e indirecto, pues no se relaciona concreta y directamente con la disposición con la que la compara.

14. Por todas las razones anteriormente expuestas la Sala concluye que la demanda es inepta

y, por consiguiente, la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo en el asunto de la referencia.

III. DECISION

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para conocer de la totalidad del parágrafo 2º y las expresiones “que integre los subsistemas de transporte complementario” y “mediante el sistema de recaudo centralizado el municipio en el cual se desarrolle el sistema de transporte podrá captar recursos de la tarifa del subsistema de transporte complementario”, contenidas en el artículo 53 de la Ley 1151 de 2007, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Impedimento aceptado

NILSON PINILLA PINILLA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Se recuerda que el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 fue declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-131 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero

2 Sentencias C-965 de 2003, C-561 de 2002, C-1052 de 2001 y C-762 de 2002, entre otras.

3 Sentencia C-281 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis

4 Sentencia C-1052 de 2001.

5 En Sentencia C-362 de 2001, la Corte concluyó que no existían cargos porque los argumentos dirigidos a reprochar la disposición partían de proposiciones que no se derivaban de la norma acusada.

6 Mediante Sentencia C-504 de 1995, la Corte concluyó que la disposición acusada no correspondía a la realmente consagrada por el legislador.

7 Sentencia C-1052 de 2001

8 Puede verse la Sentencia C-269 de 1995.

9 Sentencias C-090 de 1996, C-357 de 1997, C, 374 de 1997, C-012 de 2000 y C-040 de 2000.

10 Sentencia C-504 de 1993.

11 Sentencias C-242 de 2006, C-402 de 2007, C-1299 de 2005, C-048 de 2006 y C-1194 de 2005.

12 Sentencia C-871 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

13 Sentencia C-422 de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis

14 Al respecto pueden verse, entre otras, las sentencias C-820 de 2006, C-126 de 2005, C-048 de 2004 y C-1093 de 2003.

15 En este sentido, en sentencia C-820 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte explicó que: “el control de constitucionalidad es un juicio relacional de confrontación de las normas con la Constitución, lo cual hace inevitable que el juez constitucional deba comprender y analizar el contenido y alcance de las disposiciones legales bajo examen. En ese orden de ideas, el análisis requiere una debida interpretación tanto de la Constitución como de las normas que con ella se confrontan”. También pueden consultarse las sentencias C-135 de 1994, C-496 de 1994, C-389 de 1996, C-4888 de 2000 y C-128 de 2002, entre otras.

16 Sentencia C-987 de 2005. M.P. Humberto Sierra Porto

17 En cuanto a la teoría del derecho viviente y la competencia de la Corte Constitucional para conocer de la constitucionalidad de las interpretaciones legales, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-557 de 2001, C-965 de 2003, C-758 de 2002, C-596 de 2004 y C-422 de 2006.

18 Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil

19 Sentencia C-496 de 1994. En este sentido, son múltiples las providencias que explican las razones para proferir este tipo de decisiones, entre otras, pueden consultarse las sentencias

C-1299 de 2005, C-923 de 2005, C-928 de 2005, C-128 de 2002, C-333 de 2001, C-477 de 2001 y C-505 de 2001.

20 Gaceta del Congreso número 32 del 8 de febrero de 2007. Página 136.

21 *Ibíd*em, página 107