

Sentencia C-391/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ESTATUTO GENERAL DE TRANSPORTE-  
Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras,  
ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-  
Incumplimiento de requisitos de especificidad y suficiencia

Referencia: Expediente D-12516

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 (parciales) de  
la Ley 336 de 1996 “Estatuto General de Transporte”

Demandante: Edwin Palma Egea

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones  
constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el Decreto 2067 de  
1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en los  
artículos 40.6, 241.4 y 242.1 de la Constitución, el ciudadano Edwin Palma Egea demandó  
los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 (parciales) de la Ley 336 de 1996, “Estatuto General de  
Transporte”[1].

2. En cumplimiento del reparto efectuado por la Sala Plena de la Corte

Constitucional, en sesión del 6 de diciembre de 2017, el expediente de la referencia se remitió al despacho de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger[2].

3. Mediante auto de 19 de diciembre de 2017, la magistrada sustanciadora, (i) inadmitió la demanda de la referencia; (ii) concedió al demandante el término de tres días para corregir la demanda; y (iii) advirtió al demandante que la no corrección de la demanda daría lugar a su rechazo[3].

4. El 17 de enero de 2018, el demandante presentó escrito de subsanación de la demanda[4].

5. Mediante auto de 29 de enero de 2018, la magistrada sustanciadora, (i) admitió la demanda de la referencia; (ii) dispuso su fijación en lista por el término de 10 días; (iii) comunicó la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Transporte; (iv) invitó a múltiples entidades del Estado, instituciones académicas y agremiaciones[5], para que intervinieran en este proceso, si lo estimaban conveniente; (v) ordenó correr traslado de la demanda al Procurador General de la Nación; y (vi) ordenó suspender los términos del proceso, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Plena de la Corte mediante el auto 305 de 2017[6].

6. Mediante auto 082 del 20 de febrero de 2019, la magistrada sustanciadora resolvió levantar la suspensión de términos que había sido ordenada mediante el auto del 29 de enero de 2018[7].

7. Mediante auto de 30 de agosto de 2019, al considerar que el 28 de agosto de 2019 la Sala Plena de la Corte Constitucional no había acogido el proyecto de sentencia presentado, la magistrada sustanciadora remitió a la Secretaria General de esta Corte el expediente de la referencia con el fin de continuar el trámite constitucional.

8. El 30 de agosto de 2019, en cumplimiento de lo dispuesto en la sesión de Sala Plena del 28 de agosto de 2019, de lo ordenado en el auto citado, así como lo dispuesto en el artículo 34.8 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, la Secretaria General de la Corte Constitucional envió el expediente de la referencia al despacho del suscrito magistrado.

9. Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

## II. DEMANDA

### 1. Normas demandadas

10. A continuación, se transcriben las disposiciones demandadas y se resaltan con subrayado y negrilla las expresiones que de acuerdo con el accionante vulneran la Constitución:

“LEY 336 DE 1996

(diciembre 28)

ESTATUTO GENERAL DE TRANSPORTE

TÍTULO I

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS Y NATURALEZA

ARTÍCULO 5. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.

[...]

TÍTULO II

DISPOSICIONES ESPECIALES

CAPÍTULO I

## TRANSPORTE AUTOMOTOR

ARTÍCULO 56. El Modo de Transporte Terrestre Automotor, además de ser un servicio público esencial, se regirá, por normas de esta Ley y por las especiales sobre la materia

[...]

## TRANSPORTE AÉREO

ARTÍCULO 68. El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto, Capitulo Preliminar y Segunda Parte), por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.

[...]

## CAPÍTULO III

### TRANSPORTE MARÍTIMO

ARTÍCULO 70. El modo de transporte marítimo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose por las normas que regulan su operación, y en lo no contemplado en ellas se aplicarán las de la presente Ley.

[...]

## CAPÍTULO IV

### TRANSPORTE FLUVIAL

ARTÍCULO 74. El Modo de transporte fluvial, además de ser un modo de Servicio Público esencial, se regula por las normas estipuladas en esta ley y las normas especiales sobre la materia.”

## CAPÍTULO V

### TRANSPORTE FERROVIARIO

ARTÍCULO 80. El Modo de Transporte Ferroviario, además de ser un servicio público esencial, se regula por las normas estipuladas en esta Ley y las normas especiales sobre la materia.”

## 2. Cargo de inconstitucionalidad planteado por el demandante

11. El demandante solicita a la Corte declarar la inexequibilidad de la expresión “esencial” contenida en los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 de la Ley 336 de 1996, “Estatuto de Transporte”. En su criterio, la expresión vulnera el artículo 56 de la Constitución y el “bloque de constitucionalidad”, en particular, los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)[8].

12. Para fundamentar su solicitud, afirma que el legislador no puede prohibir la huelga en industrias que no tengan el carácter de servicios públicos esenciales. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional[9], indica que los servicios públicos esenciales son aquellos cuya interrupción “pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o en parte de la población”[10].

13. En su criterio, el transporte público no puede considerarse, materialmente, un servicio público esencial, por las siguientes razones: (i) su suspensión no genera un riesgo para la vida, la seguridad o la salud de la población, pues en Colombia “no hay monopolio en el manejo de transporte aéreo, ni fluvial ni terrestre, ni de ninguna otra categoría”[11]. Por lo tanto, “mientras los trabajadores de una empresa estén en huelga, sus servicios fácilmente pueden ser asumidos por los trabajadores de otra empresa”[12]; y (ii) de acuerdo con las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las cuales son vinculantes para el Estado colombiano, “ninguno de los transportes son servicios públicos esenciales donde pueda restringirse el derecho de huelga”[13].

14. Con fundamento en lo anterior, concluye que las disposiciones acusadas vulneran la Constitución porque “le dan el carácter de servicio público esencial a actividades que materialmente no lo son”[14] y, por lo tanto, “prohíben in limine el derecho a la huelga haciendo nugatorio el artículo 56 superior y el espíritu del constituyente”[15].

## 3. Intervenciones

15. Durante el trámite, se recibieron oportunamente 14 escritos de intervención[16]. Uno de los intervinientes solicitó a la Corte declararse inhibida para conocer el fondo del asunto. Ocho solicitaron declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas, un interviniente solicitó la exequibilidad condicionada y los restantes su inexequibilidad.

Solicitud

Intervinientes

Solicitud de fallo inhibitorio

Ministerio de Transporte

Solicitudes de exequibilidad

Federación Colombiana de Municipios, Dirección General Marítima (DIMAR), Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Asociación del Transporte Aéreo en Colombia, Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, Superintendencia de Transporte, Ministerio del Trabajo y el Procurador General de la Nación.

Solicitud de exequibilidad condicionada

Grupo de Acciones Públicas de la Universidad ICESI.

Solicitudes de inexequibilidad

Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) y Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

3.1. Solicitud de sentencia inhibitoria

“En un caso, los requisitos de claridad y especificidad resultan evidentemente inexistentes y se presentan ambiguos y confusos [...] En los otros, los argumentos resultan insuficientes. Los argumentos expuestos no contienen una oposición de inconstitucionalidad, son más

juicios subjetivos provenientes de posiciones filosóficas particulares que no implican la confrontación necesaria respecto de los principios, valores y derechos de la Constitución Política”[17].

### 3.2. Solicitudes de exequibilidad

17. Ocho intervinientes le solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas, fundamentalmente, por tres razones:

18. Primero, el carácter “esencial” que las disposiciones acusadas les otorgan a los diferentes modos de transporte no vulnera la Constitución. La jurisprudencia constitucional ha establecido dos condiciones o criterios (formal y material) para que un servicio pueda ser calificado como “esencial”. En este caso se cumple con el criterio formal porque el Estatuto de Transporte fue expedido por el legislador en ejercicio de sus facultades constitucionales[18]. Además, los modos de transporte son materialmente un servicio público esencial porque son servicios “cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en todo o en parte de la población”[19], y en los que “su prestación se encuentra ligada con garantías de la población a tener un estándar mínimo de existencia”[20].

19. Segundo, las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, que señalan que los servicios de transporte no son servicios públicos esenciales, no hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, no son un parámetro de control constitucional[21]. En cualquier caso, estas recomendaciones otorgan un margen de actuación a los Estados, que “permite entender que el Estado colombiano tiene la facultad de determinar si considera o no el transporte como esencial [...]”[22].

20. Tercero, la existencia o no de un monopolio no es un criterio para determinar si un servicio público tiene el carácter de “esencial” pues: (i) los monopolios rentísticos están proscritos constitucionalmente; y (ii) porque “en cualquier actividad se podría aplicar el argumento del accionante con el propósito de permitir la huelga como consecuencia de la prohibición constitucional”[23]. En cualquier caso, (iii) lo cierto es que “la generalidad de las veces no existen [sic] servicios en competencia, sino que lo usual es que para un determinado barrio no exista más que una empresa que atiende la ruta [...]”[24]. De hecho, la mayoría de la población colombiana se ubica “en zonas montañosas escarpadas y

de difícil acceso, con muy pobre infraestructura de transporte [...]”[25].

### 3.3. Solicitud de exequibilidad condicionada

21. El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad ICESI indicó que el transporte público no es un servicio público esencial en todos los casos. Con fundamento en lo anterior, solicitó a la Corte: (i) declarar “la exequibilidad condicionada de las normas demandadas dado que el transporte debe ser considerado como un servicio público esencial pero no en un sentido estricto, dado que no tiene una relación directa con la vida, salud y seguridad de las personas en todos los casos, si no que este reconocimiento debe hacerse en un sentido no estricto y supeditado a las circunstancias fácticas de cada caso y con unos estándares mínimos que garanticen el derecho a la huelga [...]”[26]; (ii) fijar “condiciones jurisprudenciales preliminares para frenar la posibilidad de que la norma produzca más circunstancias inconstitucionales”[27]; y (iii) ordenar al Congreso que “regule el derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales [...]”[28].

### 3.4. Solicitudes de inexequibilidad

22. Cuatro intervinientes le solicitaron a la Corte declarar la inexequibilidad de las expresiones demandadas, fundamentalmente, por tres razones:

23. Primero, la calificación de los diferentes modos de transporte como servicios públicos esenciales es contraria a la Constitución, pues no atiende los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional a dichos efectos. No cumple con el requisito formal porque “el tipo de norma con la cual el legislador debe definir una actividad como derecho público esencial, corresponde a una ley estatutaria”[29] y el Estatuto de Transporte es una ley ordinaria[30] que, además, “adolece de ambigüedad y precariedad al prescribir los criterios de esencialidad”[31]. Por otro lado, el transporte público no es un servicio público esencial desde el punto de vista material pues “la actividad de transporte en sus diferentes modalidades, [sic] no son actividades cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona [sic] en todo en parte de la población [...]”[32]. Igualmente, señalan que “no es válido argumentar que la paralización del transporte pueda conducir a una crisis nacional aguda que exija la imposición de restricciones al derecho de huelga”[33].

24. Segundo, el Comité de Libertad de Sindical de la OIT ha señalado que el servicio público de transporte no es un servicio público esencial[34]. El legislador colombiano ha incumplido estas recomendaciones recurrentemente lo que deriva en “la aplicación de artículos que anulan el derecho a la huelga como los que se analizan en la presente acción”[35].

25. Tercero, en Colombia no existe un monopolio en ninguno de los modos de transporte “[s]egún el documento Transporte en Cifras – Estadísticas, publicado en la página del web del Ministerio de Transporte a 2017, para la movilización de pasajeros operaban en el territorio nacional 544 empresas de transporte terrestre, 40 empresa de transporte aéreo, 155 empresas de transporte fluvial y 3 empresas de transporte Ferroviario”[36]. Por lo tanto, “[e]stas cifras evidencian que ninguna de las modalidades de transporte en Colombia configuran [sic] un servicio esencial en sentido estricto del término”[37].

#### 4. Actuaciones del despacho sustanciador

26. Mediante auto del 29 de agosto de 2018, la magistrada sustanciadora, Cristina Pardo Schlesinger, ordenó a la Secretaría General de la Corte oficiar a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) que informara si consideraba que el modo de transporte aéreo podía calificarse como un servicio público esencial. Igualmente, solicitó a esta entidad informar cuántas ciudades capitales de departamento estaban cubiertas por dos o más aerolíneas, cuántas por una o dos aerolíneas y cuántas únicamente por la aerolínea del Estado, SATENA.

27. Mediante escrito del 7 de septiembre de 2018, en primer lugar, la Aerocivil informó que compartía la posición de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, en el sentido de que el transporte aéreo era un servicio público esencial, en la medida en que “asegura el suministro de bienes y servicios con los que se garantizan derechos fundamentales como la salud y la educación; permite el traslado de pacientes insumos médicos para garantizar el derecho a la vida y la salud de la población; y hasta permite cumplir con servicios de asistencia humanitaria a poblaciones lejanas y apartadas del territorio nacional”[38]. Por otro lado, respecto de la restante información solicitada, señaló que “en 25 ciudades capitales de departamento existen servicios regulares de pasajeros cubiertos por dos o más aerolíneas [...] 12 ciudades de departamento poseen servicios

regulares provistos por una o dos aerolíneas [...] en 4 ciudades capitales de departamento, Satena es la única aerolínea que opera regularmente”[39].

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

28. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

#### 2. Aptitud del cargo formulado

29. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 señala que la demanda de inconstitucionalidad debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio, o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas “concepto de violación”; (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso; y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

30. Con relación al concepto de la violación, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este se formula debidamente cuando: (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–; y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados desconocen la Constitución.

31. De conformidad con la Sentencia C-1052 de 2001, ampliamente reiterada por la jurisprudencia constitucional[40], toda demanda de inconstitucionalidad debe fundarse en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Esta exigencia constituye una carga mínima de argumentación para quien promueve una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, la cual resulta indispensable para adelantar el control constitucional.

32. En relación con el alcance de tales exigencias, a partir de dicha sentencia, la Corte Constitucional ha reiterado, de manera uniforme, que las razones de inconstitucionalidad

deben ser:

“(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”[41].

34. Por tanto, ha indicado que las demandas de inconstitucionalidad deben ser analizadas a la luz del principio *pro actione*, habida cuenta del carácter público de esta acción[43]. En todo caso, también ha reconocido que dicho principio “no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla”[44]. En consecuencia, si al estudiar las razones expuestas por el demandante al formular sus pretendidos cargos de inconstitucionalidad, la Corte encuentra que estos no satisfacen los requisitos previstos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia constitucional[45], se impone la necesidad de proferir un fallo inhibitorio, por la ineptitud sustancial de la demanda.

35. Tal inhibición, por una parte, garantiza que la Corte ajuste su ámbito de decisión a los cargos propuestos, sin suplir el papel que debe desempeñar el demandante. Por otra parte, implica la ausencia de cosa juzgada frente a las normas demandadas y, por lo tanto, que es viable presentar nuevas demandas contra ellas, ya sea que se alegue la violación de las mismas disposiciones constitucionales o de otras. Esa posibilidad se eliminaría si la Corte Constitucional, a pesar de las deficiencias argumentativas de los cargos, optara por pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los contenidos normativos acusados.

36. A continuación, la Corte valorará la aptitud del presunto cargo de

inconstitucionalidad formulado por el demandante.

## 2.1. Análisis de aptitud del presunto cargo de inconstitucionalidad por vulneración al artículo 56 de la Constitución y al bloque de constitucionalidad

37. La Corte considera que el presunto cargo de inconstitucionalidad propuesto por el demandante no es apto, en tanto no satisface las exigencias mínimas decantadas por la jurisprudencia constitucional para adelantar el control constitucional. En particular, el presunto cargo carece de los requisitos de especificidad y suficiencia[46].

38. En primer lugar, el cargo propuesto no es específico porque el demandante presenta argumentos genéricos y abstractos respecto a la imposibilidad de catalogar el servicio público de transporte como “esencial”, sin referirse a cada uno de los modos de transporte a que hacen referencia las disposiciones acusadas.

39. El demandante solicitó a la Corte declarar la inexecutable de la expresión “esencial” contenida en seis disposiciones del Estatuto de Transporte, que establecen que los modos de transporte público terrestre automotor (art. 56), aéreo (art. 68), marítimo (art. 70), fluvial (art. 74) y ferroviario (art. 80) son servicios públicos esenciales. Dicha solicitud de inexecutable exigía que el demandante presentara argumentos concretos y precisos que demostraran, por lo menos prima facie, que cada uno de los modos de transporte citados, individualmente considerados, no eran materialmente un servicio público esencial. Esto, máxime que los modos de transportes automotor terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y ferroviario, que se presentan bajo la técnica iusadministrativista del servicio público, presentan diferencias sustanciales en cuanto a: (i) el régimen jurídico; (ii) las dinámicas de oferta y demanda y (iii) el efecto que una interrupción en su prestación genera en la vida, la seguridad y la salud de la población. Estos factores de diferenciación son relevantes para establecer el carácter de servicio público esencial de cada uno de los modos de transporte. Por lo tanto, requerían de un análisis específico y diferenciado en la demanda.

40. El demandante, sin embargo, no presentó un análisis diferenciado. A pesar de reconocer que “no puede el legislador determinar que se proscriba in limine el derecho a la huelga de todos los transportes, cuando es claro que no todos los transportes son servicios públicos esenciales materialmente como se explicará”, nunca realizó la anunciada explicación. Por el contrario, únicamente hizo afirmaciones vagas y genéricas acerca de la

imposibilidad de catalogar al servicio público de transporte como esencial[47]. La Corte echa de menos que el demandante no hubiese (i) expuesto argumentos concretos respecto del carácter no esencial de cada uno de los modos de transporte a que hacen referencia las disposiciones demandadas; o, por lo menos, (ii) identificado criterios que permitieran determinar cuáles de las modalidades de transporte podían catalogarse materialmente como servicios públicos esenciales y cuáles no.

41. En opinión de la Corte, esta ausencia de concreción y precisión en la argumentación hace que el presunto cargo de inconstitucionalidad carezca de especificidad y, por lo tanto, no sea apto.

42. En segundo lugar, el cargo propuesto no es suficiente porque los argumentos de la demanda no despiertan una duda mínima acerca de la inconstitucionalidad de la expresión acusada. En particular, el demandante no presenta argumentos que permitan concluir, siquiera prima facie, que en este caso no se configure la cosa juzgada material, de conformidad con la decisión contenida en la Sentencia C-450 de 1995.

43. En esta sentencia la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del literal (b) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo (CST), que disponía lo siguiente:

“De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos. || Para este efecto se considera como servicio público 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. Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades: [...] b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones”.

44. En dicha oportunidad, la demanda señalaba que el artículo 430 del CST era contrario al artículo 56 de la Constitución, pues “la suspensión del servicio del transporte por tierra, agua o aire, no pone en peligro la vida, la salubridad o la seguridad de las personas”[48]. La Corte desestimó el cargo y concluyó que:

“las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación

(art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.). [...] a juicio de la Corte no resultan irrazonables ni desproporcionadas las normas jurídicas mencionadas, en punto a considerar que, bajo el presente examen, en principio, dichas actividades constituyen servicios públicos esenciales. Sin embargo [sic] ello no obsta, para que el Legislador en ejercicio de las facultades que le confiere el art. 56 de la Constitución y con base en la experiencia y la realidad nacionales pueda hacer una redefinición total o parcial de dichas actividades como servicios públicos esenciales. || Consecuente con los anteriores razonamientos la Corte declarará la exequibilidad de los literales b) y h) del art. 430 del C.S.T. Pero debe advertir, que la decisión adoptada en el presente proceso sólo se contrae a la consideración como servicios públicos esenciales de las actividades a que aluden los referidos literales, pues en cada caso concreto sometido a su consideración la Corte examinará si una determinada actividad, atendiendo a su contenido material, corresponde o no a un servicio público esencial”[49].

45. En opinión de la Sala, la existencia de este pronunciamiento exigía al demandante en el sub judice presentar argumentos que permitieran concluir, al menos prima facie, que (i) no existía cosa juzgada constitucional material; o (ii) que la Corte podía apartarse de lo resuelto en dicha providencia. Precisamente, por este motivo, en el auto admisorio de la demanda, la magistrada sustanciadora señaló que el cargo presentado no era apto, pues el demandante apoyó su argumentación en la Sentencia C-691 de 2008,

“sin considerar que en otras decisiones [C-450 de 1995 y C-033 de 2014], mucho más cercanas al problema jurídico del presente asunto, la Corte ya se ha manifestado prohibiendo la definición del legislador que considera el transporte como un servicio público esencial”[50].

46. A pesar de lo anterior, el demandante no subsanó la demanda frente a este punto. La lectura del escrito de subsanación de la demanda evidencia que el demandante: (i) no hizo referencia a lo decidido por la Corte en la sentencia C-450 de 1995, mucho menos, a la Sentencia C-033 de 2014[51]; (ii) no expuso las razones por las cuales consideró que en este caso no se configuraba el fenómeno de la cosa juzgada material. Por el contrario, se limitó a afirmar que “lo cierto es que sobre las normas demandadas NO HAY UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD hecho por toda la Corte”[52] que coteje el contenido de las normas

acusadas con el artículo 56 de la Constitución y el bloque de constitucionalidad[53]; y (iii) no expuso argumentos que permitieran concluir, siquiera prima facie, que la Corte estaría habilitada para apartarse de lo decidido en la Sentencia C-450 de 1995 (vgr., cambio en el parámetro de control constitucional o cambio de contexto fáctico o normativo[54]).

47. En opinión de la Corte, esta falta de argumentación hace que el presunto cargo de inconstitucionalidad carezca de suficiencia y, por lo tanto, no sea apto.

48. En consecuencia, al haberse constatado la falta de especificidad y suficiencia en el cargo de inconstitucionalidad propuesto contra las disposiciones demandadas, la Corte debe declararse inhibida para resolver la demanda.

### 3. Síntesis de la decisión

49. Le correspondió a la Sala Plena determinar si los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 (parciales) de la Ley 336 de 1996 “Estatuto General de Transporte” eran contrarios a la Constitución. El demandante argumentó que las disposiciones acusadas vulneraban el artículo 56 superior porque “le dan el carácter de servicio público esencial a actividades que materialmente no lo son” y, por lo tanto, “prohíben in limine el derecho a la huelga haciendo nugatorio el artículo 56 superior y el espíritu del constituyente”.

50. La Corte constató que el cargo no era apto, al no satisfacer las exigencias mínimas de argumentación fijadas por la jurisprudencia constitucional, en particular las de especificidad y suficiencia.

51. En primer lugar, consideró que el cargo no era específico pues el demandante únicamente había presentado argumentos generales acerca de la imposibilidad de catalogar al transporte público como un servicio público esencial, sin plantear razones concretas y precisas en relación con los distintos modos de transporte público que regulaban las disposiciones acusadas: automotor, aéreo, marítimo, fluvial y ferroviario. En tales términos, censuró que el demandante no hubiere presentado criterios o argumentos específicos que permitieran a la Sala inferir cuáles modos de transporte público podían o no catalogarse como servicios públicos esenciales.

52. En segundo lugar, concluyó que el cargo no era suficiente, pues los argumentos

presentados por el demandante no planteaban una duda mínima acerca de la inconstitucionalidad de las normas demandadas. En particular, la Sala censuró que en la demanda no se presentara ningún argumento que permitiera concluir que, respecto del asunto planteado en el sub iudice, no se configurara el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material. En efecto, en la Sentencia C-450 de 1995 la Corte había concluido que el literal (b) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo era exequible pues “las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.)”. En opinión de la Sala, la existencia de este pronunciamiento exigía al demandante presentar argumentos que permitieran concluir, al menos prima facie, que (i) no existía cosa juzgada constitucional; o (ii) que la Corte podía apartarse de lo resuelto en dicha providencia. El demandante no presentó argumentos en este sentido y, por lo tanto, esta falta de fundamentación impidió a la Corte realizar un estudio de fondo.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad de los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 (parciales) de la Ley 336 de 1996, “Estatuto General de Transporte”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Comuníquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

## SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-391/19

Referencia: Expediente D-12.516

Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido

Con el debido respeto por la determinación de la Sala Plena, manifiesto mi salvamento de voto en relación con la decisión mayoritaria adoptada sobre inhibirse frente a los cargos formulados contra los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 de la Ley 336 de 1996 “Estatuto General de Transporte”.

Considero en primer lugar, que la demanda presentada por el ciudadano era apta. Los argumentos expuestos para sustentar el cargo eran inteligibles y en esa medida cumplían las exigencias jurisprudenciales. En efecto, el peticionario cumplió con la carga de plantear las razones por las cuales considera que los artículos cuestionados de la Ley 336 de 1996, que disponen que el servicio de transporte en cada una de sus modalidades es esencial, vulneran la Constitución.

Sus razones eran claras, porque permitían comprender argumentativamente lo solicitado, es decir, de sus argumentos se podía establecer que lo que se atacaba era el carácter esencial que el legislador le otorga al transporte en todas las modalidades, característica que impide el ejercicio del derecho a la huelga en este servicio público; eran ciertas, pues cuestionaba, bajo una interpretación razonable, el contenido parcial de los artículos vigentes de la Ley 336 de 1996, toda vez que de conformidad con la Constitución, la huelga está prohibida en los servicios públicos esenciales, entre los que se encuentra el transporte en sus distintas modalidades. Igualmente, las razones expuestas eran específicas, al relacionar de manera objetiva la forma en que se afecta el ejercicio del derecho a la huelga en las distintas modalidades del transporte al ser considerado un servicio público esencial; pertinentes y suficientes porque sus cuestionamientos tenían naturaleza constitucional, en tanto generaban una duda razonable sobre el carácter esencial del servicio de transporte dado que en la actualidad existen múltiples operadores y la oferta del

servicio en la mayoría del territorio nacional es amplia, motivo por el cual, la suspensión del mismo podría no causar riesgo en la vida, salud y seguridad de la población.

En segundo lugar, estimo que no existía cosa juzgada en el presente caso en la medida en que se ha presentado un cambio de contexto por modificaciones normativas y sociales que permitía realizar un nuevo análisis sobre los contenidos normativos acusados y que en su oportunidad fueron objeto de estudio en la Sentencia C- 450 de 1995 que declaró exequible el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo. Como lo ha sostenido esta Corporación[55] para que se configure la cosa juzgada material es necesario acreditar:

“(ii) Que exista identidad entre los cargos que fundamentaron el juicio de constitucionalidad que dio lugar a la sentencia proferida por esta Corporación y aquellos que sustentan la nueva solicitud.

(iii) Que la declaratoria de constitucionalidad se haya realizado por razones de fondo.

(iv) Que no se hayan producido reformas constitucionales frente a los preceptos que sirvieron de base para sustentar la decisión; y que se esté ante el mismo contexto fáctico y normativo. En efecto, como en reiteradas ocasiones lo ha señalado este Tribunal, el juez constitucional tiene la obligación de tener cuenta los cambios que se presentan en la sociedad, pues puede ocurrir que un nuevo análisis sobre normas que en un tiempo fueron consideradas exequibles a la luz de una nueva realidad ya no lo sean.”[57] (Subraya fuera de texto).

Frente a este último punto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la posibilidad de realizar un nuevo juicio constitucional de enunciados normativos declarados exequibles previamente y que, por ello, se encontraban cobijados por los efectos de la cosa juzgada constitucional. Al respecto, en la sentencia C-007 de 2016, indicó que este nuevo análisis constitucional es permitido “cuando entre el momento de la decisión y la nueva demanda que se formula, la comprensión del marco constitucional relevante –no su redacción- ha cambiado. En este grupo, cuyo rasgo común es el reconocimiento de la doctrina de la constitución viviente, pueden diferenciarse entre las decisiones que reconocen tal posibilidad y emiten un nuevo pronunciamiento, y las que señalan en abstracto que es procedente emprender un nuevo análisis cuando esto ocurre, pero se abstienen de hacerlo al constatar que no se reúnen las condiciones para el efecto. (...) Estas sentencias admiten,

entonces, que aun en eventos en los que una decisión previa hace tránsito a cosa juzgada constitucional formal, es posible iniciar un nuevo juicio si se acredita un cambio jurisprudencial respecto del marco constitucional a partir del cual debe ser evaluada la validez de un determinado género de normas. En este caso, la Corte se apoya en la modificación de la jurisprudencia constitucional en aspectos centrales para la revisión del asunto y, a partir de ello, declara admisible juzgar nuevamente los artículos acusados”.

En esta oportunidad se evidenciaba un cambio contexto fáctico en la industria del transporte pues evidentemente no es el mismo que se presentaba para la fecha de expedición de las normas ni para la fecha en que se analizó una de ellas, en el año de 1995. En efecto, diversos estudios e informes de las entidades públicas relacionadas con el sector, dan cuenta del gran avance del transporte aéreo y terrestre (principalmente) en las últimas décadas.

A manera de ilustración, en informe estadístico del sector transporte del Ministerio de Transporte del año 2010,[58] la entidad destacó los avances que ha tenido el país a lo largo del tiempo en esta materia:

“El país ha tenido grandes avances en el sector transporte, la historia parte del mismo proceso institucional, la creación del Ministerio de Obras Públicas en 1905 fue un gran paso en la planeación del sector, y la posterior modificación en 1992 al constituirse como Ministerio de Transporte, así como la asignación de funciones específicas para la fijación de la política en materia de transporte y su infraestructura asociada en el 2003, son la respuesta a las necesidades y prioridades en materia de infraestructura y transporte como eje de la senda de progreso en el país. Pero no solo el marco institucional ha evolucionado, las cifras estratégicas que se presentan en el capítulo dos de este documento, reflejan un panorama cada vez más amplio del sector, cuya evolución ha sido orientada a la competitividad del país y su fortalecimiento como eje vital de la economía nacional.”

En cuanto a la participación de este sector en el PIB nacional, se indicó que “respecto al componente de servicios de transporte, es importante resaltar la gran participación de los servicios de transporte terrestre, la cual en el año 2009 fue de 76%, tal como se observa en la gráfica”. Afirmando entonces que “la estable participación del sector de servicios de transporte en el PIB Nacional y el crecimiento de la inversión registrada en los últimos cinco

años, han permitido un avance en el desarrollo del transporte y la infraestructura, lo cual se refleja en la evolución de las cifras de movimiento de pasajeros y carga movilizadas en cada uno de los modos de transporte”.

Igualmente, en el informe de la Cámara Sectorial de Transporte de la Andi,[59] se puede observar que:

“Durante la década del 2007 al 2016, el sector transporte presentó un crecimiento del 39.61%, con un 3.6% promedio anual. En adición, en el 2016, el crecimiento registrado fue de 1.32% anual, desacelerándose de manera marcada frente al 2015 (3,8%). Contrastando lo anterior con el total de pasajeros transportados vía terrestre, para la década 2007-2016 este aumentó 10,36%, con un crecimiento anual promedio de 1.57%. El aumento para el 2016 fue de tan solo un 0.59%, cercano al 0.5% del 2015. En relación con el transporte aéreo de pasajeros, tenemos que en el 2016 la demanda creció en un 4,8 %, es decir, 1 millón 641 mil pasajeros más que en el año inmediatamente anterior. El transporte aéreo representa el 13.89% del PIB total del sector transporte del país, frente al 68.58% que representa el transporte terrestre, siendo este último, el tipo de servicio de transporte público que influye más en el crecimiento del sector”.

Así las cosas, en mi opinión, resultaba evidente la evolución de este servicio público y de esta industria en el país durante los últimos años, influenciada especialmente por el turismo y las actividades comerciales tanto locales como regionales. Por lo tanto, este desarrollo no podía ser desconocido al momento de analizar las normas que regulan el transporte a efectos de establecer si las mismas se adecuan a esta nueva realidad y al Texto Constitucional.

Igualmente, en este caso era evidente que se presentaba una modificación de la posición jurisprudencial respecto de la esencialidad del servicio público de transporte desde la expedición de la sentencia C-691 de 2008[60] mediante la cual la Sala Plena consideró que el criterio empleado en la providencia C-450 de 1995[61] para definir un servicio público esencial era demasiado amplio y podía llevar a la desnaturalización del derecho a la huelga,[62] motivo por el cual estimó necesario adoptar una tesis más restringida con apoyo en la doctrina de la OIT,[63] según la cual constituyen servicios públicos esenciales las actividades “cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de

la persona en todo parte de la población.”[64]

Finalmente, en el tercer Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Parte 1A) en 2012, dicho órgano señaló respecto de la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) por parte de Colombia:

“Cuestiones legislativas y prácticas pendientes (...) Artículos 3 y 6. Derecho de las organizaciones de trabajadores de organizar sus actividades y formular su programa de acción. Restricciones impuestas a las actividades de las federaciones y confederaciones. La Comisión recuerda que desde hace varios años se refiere a la necesidad de tomar medidas para modificar la legislación en relación con: – la prohibición de la huelga, no sólo en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, sino también en una gama muy amplia de servicios que no son necesariamente esenciales (artículo 430, incisos b), d), f), g) y h); artículo 450, párrafo 1), inciso a), del Código del Trabajo, Ley Tributaria núm. 633/00 y decretos núms. 414 y 437 de 1952; 1543 de 1955; 1593 de 1959; 1167 de 1963; 57 y 534 de 1967); (...)

A este respecto, en su observación anterior, la Comisión tomó nota de que en virtud de lo dispuesto en la ley núm. 1210, la legalidad o ilegalidad de una suspensión o paro colectivo de trabajo será declarada judicialmente mediante trámite preferente y que le compete al Poder Judicial determinar cuándo un servicio es esencial. Teniendo en cuenta que la actualización del acuerdo tripartito de 2006 prevé profundizar la cooperación con la OIT y que el plan de acción acordado con el Gobierno de los Estados Unidos prevé tratar las cuestiones relacionadas con los servicios esenciales, la Comisión confía en que el Gobierno realizará de manera tripartita un análisis sobre las disposiciones legislativas mencionadas, que tenga en cuenta las sentencias de la Corte Suprema y de la Corte Constitucional a este respecto. La Comisión pide al Gobierno que informe en su próxima memoria sobre toda medida adoptada a este respecto.”

Recomendación que considero que la Corte tenía la obligación de revisar.

De manera que en este caso, a diferencia de la posición mayoritaria de la Sala Plena creo que existían razones para separarse de lo resuelto en la sentencia C-450 de 1995, la cual constituiría precedente para analizar el cargo planteado por el accionante y declarar las

normas cuestionadas exequibles pero bajo el entendido de que este servicio en sus distintas modalidades por regla general y desde un criterio material no es un servicio público esencial, pero puede llegar a serlo en determinadas zonas y escenarios en los que la interrupción ponga en riesgo o peligro la vida, la salud y la seguridad de las personas. En ese orden de ideas, le correspondería al juez verificar las circunstancias que rodean la interrupción del servicio de transporte y evaluar sus efectos con el fin de determinar la esencialidad del servicio en el caso particular y la consecuente ilegalidad de la huelga.

En los anteriores términos salvo mi voto.

Fecha ut supra,

Cristina Pardo Schlesinger

Magistrada

## SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-391/19

A continuación, presento las razones por las cuales salvé el voto frente a la sentencia C-391 de 2019 en la que la mayoría decidió inhibirse para adoptar un pronunciamiento de fondo respecto de las disposiciones legales que calificaban el transporte como un servicio público esencial.

Los fundamentos de la decisión de inhibición

1. La Corte estimó que la acusación no cumplía las exigencias de especificidad y suficiencia requeridas para adoptar una decisión de mérito. La primera no se encontró satisfecha “pues el demandante únicamente había presentado argumentos generales acerca de la imposibilidad de catalogar al transporte público como un servicio público esencial, sin plantear razones concretas y precisas en relación con los distintos modos de transporte público que regulaban las disposiciones acusadas: automotor, aéreo, marítimo, fluvial y

ferroviario”.

A su vez, la Sala Plena consideró que tampoco se satisfacía el requisito de suficiencia dado que la acusación no presentó ninguna razón “que permitiera concluir que, respecto del asunto planteado en el sub judice, no se configurara el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material” teniendo en cuenta que la Sentencia C-450 de 1995 “había concluido que el literal (b) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo era exequible pues “las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.)” (...). En opinión de la Sala, “la existencia de este pronunciamiento exigía al demandante presentar argumentos que permitieran concluir, al menos prima facie, que (i) no existía cosa juzgada constitucional; o (ii) que la Corte podía apartarse de lo resuelto en dicha providencia”.

2. La decisión adoptada por la Corte impuso un estándar de admisibilidad del cargo que no resulta compatible con el carácter público de la acción de inconstitucionalidad y con la naturaleza del debate que planteaba la demanda. A continuación, fundamento esta conclusión.

El cargo formulado cumplía el requisito de especificidad

4. Las razones del demandante se encaminaron a demostrar que el servicio público de transporte no podía calificarse como esencial. En el escrito de corrección indicó que “el transporte no es un servicio público esencial por el simple hecho que su suspensión no genera un inmediato riesgo para la vida, la seguridad o la salud de la población”. Luego de ello señaló que en “Colombia no hay monopolio en el manejo del transporte ni aero (sic), ni fluvial ni terrestre, ni de ninguna otra categoría” precisando, seguidamente, que la “huelga no pone en riesgo la vida, ni la seguridad ni la salud de la población porque mientras los trabajadores de una empresa estén en huelga, sus servicios fácilmente pueden ser asumidos por los trabajadores de otra empresa”. Refiriéndose de manera particular al servicio de transporte aéreo sostuvo el ciudadano que “[p]or ejemplo en Colombia, solo en transporte aéreo hay 44 empresas de las cuales 7 son nacionales y 37 extranjeras”. Luego de ello y al preguntarse cuál “afectación a la salud, la seguridad o la vida puede haber si los

trabajadores de una de esas entran en huelga”, concluía que “ninguna”. Igualmente precisó que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema había indicado, en sentencia de fecha 3 de junio de 2009, que el transporte ferroviario de materiales no constituía un servicio público esencial.

Es cierto que la acusación hubiera podido ser más detallada. Sin embargo, ella proporcionaba los elementos mínimos para evaluar si existía o no una oposición objetiva entre las disposiciones demandadas y el artículo 56 de la Carta. Incluso, si en gracia de discusión se aceptara que los argumentos planteados no alcanzaban a cuestionar la validez de todas las disposiciones demandadas, era posible que la Corte abordara, al menos, la validez constitucional de la disposición que califica el transporte aéreo como servicio esencial dado que (i) no solo el demandante había aportado elementos particulares sobre las características de ese mercado sino que, adicionalmente, (ii) las pruebas practicadas en el curso del proceso así como las diferentes intervenciones contribuían a delimitar una controversia constitucional. En suma, la demanda propuso un núcleo argumentativo básico que, contrastado con las diferentes intervenciones, hacía posible -sin reemplazar al demandante- adoptar una decisión de fondo.

5. Ahora bien, admitiendo una vez más en gracia de discusión, que el planteamiento del demandante no cumplía las exigencias derivadas del requisito de especificidad, la Corte ha debido tomar en cuenta que dentro de sus planteamientos el demandante alegó, también, que el legislador no podía “determinar que se proscriba in limine el derecho de huelga a todos los transportes, cuando es claro que no todos los transportes son servicios públicos esenciales materialmente”.

El sentido de la acusación se fundaba, a mi juicio, en una premisa fundamental: teniendo en cuenta que las restricciones del derecho a la huelga son excepcionales de conformidad con el artículo 56 de la Constitución y por ello al legislador le corresponde definir expresamente los servicios públicos esenciales en las que se prohíbe, no puede establecerse de manera general e indeterminada que todas las modalidades de transporte tienen esa condición. El carácter excepcional de la restricción del derecho a la huelga tenía, en este caso específico, una consecuencia procesal de significativa importancia. En efecto, aportadas las razones básicas que sugerían que la actividad no constituía un servicio público, debía reconocerse una especie de traslado de la carga argumentativa a los autores

o defensores de la medida.

6. Las intervenciones ofrecían un conjunto de materiales suficientes para provocar un pronunciamiento de fondo. Algunas respaldaban la postura del demandante indicando, por ejemplo, que en materia de transporte no existía un monopolio. Otras, por el contrario, se oponían advirtiendo que del servicio de transporte dependía la satisfacción de necesidades básicas de las personas. Incluso para el caso del servicio de transporte aéreo, existía información aportada por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil que explicaba la configuración del mercado de transporte aéreo.

7. La perspectiva que aquí planteo no implica, en modo alguno, desconocer la presunción de constitucionalidad que, *prima facie*, ampara las normas adoptadas por el Congreso de la República. Sin embargo, en aquellos casos en los cuales la norma acusada (i) activa una excepción -calificación de un servicio público como esencial- que tiene como resultado (ii) introducir una limitación al contenido central de un derecho constitucional -derecho a la huelga-, dicha presunción empieza a debilitarse con un razonamiento como el presentado por el demandante en esta ocasión. Cuando ello ocurre, es posible considerar que ha cumplido su carga y, en esa medida, la justificación de la disposición corre por cuenta de quienes defienden la constitucionalidad o, en su caso, por la Corte Constitucional.

8. La conclusión anterior encuentra apoyo adicional en el hecho de que la calificación de una actividad como servicio público esencial exige la convergencia de valoraciones técnicas de diferente naturaleza relacionadas, por ejemplo, con los participantes en el mercado, el carácter sustituible o no de los servicios y los vínculos existentes entre la actividad de transporte y la protección de la vida, la seguridad y la salud. Exigir del demandante una argumentación exhaustiva en esa dirección desconoce el carácter público de la acción.

El cargo formulado cumplía el requisito de suficiencia

9. La sentencia estableció que el demandante, en relación con la sentencia C-450 de 1995, no había presentado argumentos que indicaran (i) la inexistencia de cosa juzgada y, en caso de presentarse tal fenómeno, (ii) las razones que le permitirían a la Corte separarse de lo resuelto en esa oportunidad.

10. Es problemático que llegado el momento de proferir la sentencia se reproche al

ciudadano -luego de que correctamente ha indicado en el escrito de corrección que los artículos demandados no han sido previamente analizados por la Corte- el incumplimiento de la carga de demostrar por qué no existe cosa juzgada. La naturaleza pública de la acción es incompatible, ya en la etapa final del proceso, con un requerimiento de esta naturaleza. Lo dicho no se opone a que una vez constatada la configuración de dicho fenómeno, debido a la doble identidad de objeto de control y cargo de inconstitucionalidad, se valore si han sido presentadas razones que justifiquen una separación de lo decidido previamente.

11. En todo caso, precisado lo anterior, era claro que no existía cosa juzgada. En efecto, el examen que realizó la Corte en la sentencia C-450 de 1995 se ocupó de la constitucionalidad de un artículo que prohibía la huelga en las actividades de transporte. Dicha disposición, anterior a la Constitución, las calificaba como un servicio público -no eran identificadas como esenciales- y, en esa oportunidad, este Tribunal indicó que las empresas de transporte prestaban un servicio público esencial y, en consecuencia, la prohibición de huelga era constitucional[65].

El enunciado normativo juzgado en ese entonces y las ahora cuestionadas no son equivalentes: su texto es diferente y hacían parte de contextos normativos diversos. En efecto, de una parte, (i) la disposición examinada en esa oportunidad indicaba que el transporte era un servicio público al tiempo que las demandadas lo califican como un servicio público esencial y, de otra, (ii) la juzgada en la sentencia C-450 de 1995 era una norma que hacía parte del régimen de derecho colectivo del Código Sustantivo del Trabajo, al tiempo que las ahora acusadas hacen parte de un régimen general que regula el transporte.

12. En suma, la Corte ha debido adoptar una decisión de fondo respecto de un asunto de significativo interés constitucional. Le permitía, de una parte, precisar el alcance del artículo 56 de la Constitución y, al mismo tiempo, integrar en su análisis los importantes elementos que el derecho internacional ha desarrollado con el propósito de delimitar el alcance del derecho a la huelga.

Fecha ut supra,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

[1] Folios 1 a 5, Cuaderno No. 1.

[2] Folio 6, Cuaderno No. 1.

[3] Folios 7 a 10, Cuaderno No. 1.

[4] Folios 12 a 15, Cuaderno No. 1.

[5] La Corte invitó a participar a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Nacional de Municipios, a la Superintendencia de Puertos y Transporte, a la Dirección General Marítima –DIMAR-, al Consejo Superior del Transporte, a la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles –ACDAC-, a la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia –CUT-, a la Confederación Colombiana de Transportadores, a la Asociación del Transporte Aéreo de Colombia –ATAC-, a la Confederación Nacional de Transportes Urbanos –CONALTUR-, a la Asociación Asotaxi del Cagúan,, a Asociados Fluviales de Magangué Ltda, a la Organización Internacional del Trabajo –por intermedio de la Oficina de proyectos en Colombia-, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Libre, Universidad de los Andes, Universidad del Rosario –Grupo de Acciones Públicas y Observatorio Laboral-, ICESI de Cali –Grupo de Acciones Públicas-, Universidad del Norte, Universidad de Antioquia, Universidad de la Amazonía, Universidad del Cauca y Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC-, Sede Central Tunja.

[6] Folios 15 a 19, Cuaderno No. 1.

[7] Folio 412, Cuaderno No. 3.

[8] Folio 12, Cuaderno No. 1.

[9] Al respecto, hizo referencia a las sentencias C-691 de 2008 y C-796 de 2014. Ver, folio 14, Cuaderno No. 1.

[10] Folio 3, Cuaderno No. 1.

[11] Folio 14, Cuaderno No. 1.

[12] Folio 14, Cuaderno No. 1.

[13] Folio 3, Cuaderno No. 1.

[14] Folio 4, Cuaderno No. 1.

[15] Folio 2, Cuaderno No. 1.

[16] Escritos presentados por: (i) el Ministerio de Transporte; (ii) el Ministerio del Trabajo; (iii) la Superintendencia de Transporte; (iv) la Federación Colombiana de Municipios; (v) la Dirección General Marítima (DIMAR); (vi) la Universidad Pedagógica de Colombia; (vii) la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI); (viii) la Asociación del Transporte Aéreo en Colombia; (ix) el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario; (x) el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad ICESI; (xi) el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario; (xii) la Universidad Libre; (xiii) la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) y (xiv) el Procurador General de la Nación.

[17] Folio 63, Cuaderno No. 1.

[18] El Ministerio del Trabajo indicó que las disposiciones demandadas no vulneraban el artículo 56 de la Constitución pues esta “le da plena facultad al legislador para determinar cuáles son las actividades que harán parte de esta categoría [servicios públicos esenciales]” (folio 486, Cuaderno No. 3). En el mismo sentido, el Procurador General de la Nación señaló que “el artículo 56 exige que el legislador defina como esencial un determinado servicio público. En el presente caso, se cumple este requisito porque el Congreso de la República expidió la Ley 336 de 1996” folio 501, Cuaderno No. 3.

[19] Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), folio 106, Cuaderno No. 1. Para fundamentar su posición, indicó que en las sentencias C-450 de 1995, C-691 de 2008, T-987 de 2012 y C-033 de 2014, la Corte Constitucional calificó al transporte público como un servicio público esencial “por su vínculo inescindible con la efectividad y garantía de diferentes derechos fundamentales”. En el mismo sentido, el Ministerio de Transporte señaló que “[l]a interrupción en la prestación del servicio de manera continua puede causar consecuencias directas para la población, tales como: desabastecimiento de alimentos, las dificultades del sector industrial y comercial para comercializar productos,

ausencia de materiales de construcción y otros productos en algunas regiones del territorio nacional, (sic) alza de precios” (folio 68, Cuaderno No. 1. Ver también las intervenciones de (i) la Asociación del Transporte Aéreo en Colombia, folio 381, Cuaderno No. 2; (ii) el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, folio 409, Cuaderno No. 2; y (iii) la Superintendencia de Transporte; y (iv) el Ministerio del Trabajo, folio 486, Cuaderno No. 3

[20] Intervención de la DIMAR, folio 83, Cuaderno No. 1. En su intervención, la DIMAR argumentó que, en particular, aquellos que se “materializa[n] por vía acuática” deben considerarse un servicio público esencial porque “representa total esencialidad para la estabilidad de la vida y demás bienes tutelados por el Estado”. Para ilustrar lo anterior, hizo referencia a la situación en la que se encuentran municipios tales como El Charco, Puerto Carreño y la región insular de San Andrés y Providencia, en los cuales “todo funciona por y a través del agua” (folio 83, Cuaderno No. 1).

[21] Intervención de la Asociación del Transporte Aéreo en Colombia, folio 387, Cuaderno No. 2.

[23] Concepto del Procurador General de la Nación, folio 503, Cuaderno No. 3.

[24] Intervención de la Federación Colombiana de Municipios, folio 78, Cuaderno No. 1.

[25] Intervención de la Federación Colombiana de Municipios, folio 79, Cuaderno No. 1.

[26] Folio 130, Cuaderno No. 1.

[27] Folio 130, Cuaderno No. 1.

[28] Folio 130, Cuaderno No. 1.

[29] Folio 91, Cuaderno No. 1.

[30] Folio 92, Cuaderno No. 1.

[31] Intervención presentada el 14 de marzo de 2018 por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, folio 92, Cuaderno No. 1.

[32] Folio 93, Cuaderno No. 1. Es importante resaltar que en la intervención presentada el 5 de marzo de 2018, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia sostuvo que la Corte debía analizar por separado si cada una de las modalidades de transporte podía considerarse como un servicio público esencial. En su criterio, el transporte automotor “es esencial en la medida que las actividades que lo conforman contribuyen directamente al respeto, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales [...]” (folio 87, Cuaderno No. 1). El transporte marítimo y aéreo, por su parte, no es esencial “por cuanto su falta de prestación no compromete seriamente la satisfacción de mínimos fundamentales”. Finalmente, el transporte fluvial y ferroviario no son esenciales porque son “prestados por el Estado de manera deficiente casi inoperante” por lo que “atenta contra el sentido común considerar estos servicios públicos como esenciales” (folio 87, Cuaderno No. 1).

[33] Intervención de la Universidad Libre, folio 457, Cuaderno No. 3. La Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) argumentó que el transporte aéreo de pasajeros no constituye un servicio público esencial por las siguientes razones: (i) para catalogar un servicio público como esencial, “debe probarse el riesgo para la salud, la seguridad y la vida; (ii) “[p]ara los casos de preservación de la salud, la vida y la seguridad el Estado colombiano cuenta con el servicio de ambulancias aéreas, el cual se encuentra regulado y controlado [...]”; (iii) el transporte regular de pasajeros “se sujeta a un contrato de transporte que exonera al transportador de cualquier eventualidad en la salud, vida o seguridad de los transportadores”; (iv) el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que el transporte aéreo no es un servicio público esencial (folio 144, Cuaderno No. 1).

[34] Intervención de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC), folio 144, Cuaderno No. 1.

[35] Intervención del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, folio 112, Cuaderno No. 1. Igualmente, el Observatorio indicó que en el control constitucional de las disposiciones acusadas, la Corte debe tener en cuenta que “el contexto en Colombia está marcado por una fuerte cultura antisindical [...] Recordamos que aún Colombia es uno de los países más peligroso (sic) del mundo para el ejercicio de la actividad sindical como derecho”, folio 114, Cuaderno No. 1.

[36] Folio 458, Cuaderno No. 3.

[37] Folio 458, Cuaderno No. 3.

[38] Folio 355, Cuaderno No. 2.

[39] Folio 356, Cuaderno No. 2.

[40] De manera reciente, entre otras, en las sentencias C-247 de 2017, C-002 de 2018, C-087 de 2018 y C-221 de 2019.

[41] Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2013, entre muchas otras.

[42] Ibid.

[43] La aplicación de este principio supone que, “cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante y en ese orden de ideas se admita la demanda y se produzca un fallo de mérito”. Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2004.

[44] Corte Constitucional. Sentencia C-584 de 2016.

[45] Ver, por ejemplo, la Sentencia C-1052 de 2001.

[46] A título preliminar, es importante aclarar que en la fase de admisión de la demanda la magistrada sustanciadora admitió el cargo propuesto por el demandante. Sin embargo, ello no impide que la Corte realice un nuevo análisis y profiera un fallo inhibitorio, pues el análisis sobre la aptitud de los cargos en la fase de admisión de la demanda es apenas preliminar y no compromete ni limita la competencia del pleno de la Corte (ver, entre otras, las sentencias C-1115 de 2004, C-1300 de 2005, C-074 de 2006 y C-929 de 2007). Además, en este caso es razonable analizar nuevamente la aptitud del cargo propuesto, pues después de la fase de admisión uno de los intervinientes solicitó a la Corte proferir un fallo inhibitorio.

[47] En efecto, el demandante únicamente se refirió, de manera concreta, a modos de transporte específicos en dos apartados de su escrito de subsanación. Primero, para señalar que en Colombia “no hay monopolio en el manejo del transporte ni aéreo, ni fluvial ni terrestre”. Segundo, para señalar que “solo en transporte aéreo hay 44 empresas de las

cuales 7 son nacionales y 37 extranjeras” folio 14, Cuaderno No. 1.

[48] Corte Constitucional. Sentencia C-450 de 1995.

[49] La ratio decidendi de la Sentencia C-450 de 1995 ha sido reiterada por la Corte Constitucional en las sentencias C-033 de 2014 y T-987 de 2012.

[50] Folio 15, Cuaderno No. 1.

[51] En la Sentencia C-033 de 2014 la Corte afirmó, en obiter dicta, que: “el transporte público comporta un carácter esencial al permitir materializar y ejercer libertades fundamentales como la de locomoción, al tiempo que facilita la satisfacción de intereses de distintos órdenes, incluido el ejercicio de actividades de diversa clase que permiten desarrollar la vida en sociedad, el bienestar común y la economía en particular”.

[52] Folio 12, Cuaderno No. 1.

[53] Es importante resaltar que el demandante afirmó que las disposiciones acusadas vulneraban el bloque de constitucionalidad, en particular, los convenios 87 y 98 de la OIT. Sin embargo, en la demanda inicial y en el escrito de subsanación, el demandante (i) no señaló las disposiciones específicas de estos convenios que se desconocían por las normas acusadas; (ii) no explicó, tampoco, de manera suficiente las razones por las cuales consideraba que estos convenios hacían parte del bloque de constitucionalidad, en sentido estricto o lato; y (iii) no expuso argumentos concretos tendientes a demostrar que la expresión acusada vulneraba estos convenios. En estos términos, para la Sala las referencias a las recomendaciones de la OIT no constituían un cargo independiente. Por el contrario, se trataba de argumentos que apoyaban un único cargo por desconocimiento del artículo 56 de la Constitución.

[54] El demandante únicamente se limitó a afirmar que: “Eso fue lo que hizo la Corte Constitucional en la Sentencia C-796 de 2014 a pesar de existir la sentencia C-450 de 1995, hizo una nueva confrontación de la norma demandada con la actualidad sociológica pero también con los avances normativos internacionales incorporados al ordenamiento jurídico colombiano”. Folio 12, Cuaderno No. 1.

[55] Sentencia C-073 de 2014 (MP. Luis Guillermo Guerrero).

[57] “Sobre este punto, en la Sentencia C-310 de 2002 se dijo que: “De igual manera, la jurisprudencia señala que si la disposición es declarada exequible, la cosa juzgada material, en principio, imposibilita al juez constitucional para ‘pronunciarse sobre la materia previamente resuelta, ya que puede conducir a providencias contradictorias que afecten la seguridad del ordenamiento jurídico, o alteren la confianza legítima de los administrados en la aplicación de la Constitución, o vulneren el principio de la igualdad.’ No obstante, atendiendo al carácter dinámico de la Constitución, que se deriva de su relación directa con la realidad sociopolítica del país, es posible que el juez constitucional se vea obligado a reevaluar la interpretación previamente adoptada en torno al alcance de un determinado texto jurídico, debiendo adelantar un nuevo juicio de inconstitucionalidad; esta vez, a partir de acontecimientos distintos a los que respaldaron la decisión positiva que se adoptó en el pasado –cambios sociales, económicos, políticos o culturales–, aun cuando no se hayan presentado cambios sustanciales o formales en las disposiciones constitucionales que suscitaron su aval inicial. Por supuesto que, en estos casos, la actividad desplegada por el organismo de control constitucional no atenta contra la cosa juzgada material, pues ‘el nuevo análisis parte de un marco o perspectiva distinta, que en lugar de ser contradictorio conduce a precisar los valores y principios constitucionales y permiten aclarar o complementar el alcance y sentido de una institución jurídica’ (...)”

[58] <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?idFile=53> (Consultado el 4 de junio de 2019).

[59] Información contenida en:  
<http://www.andi.com.co/Uploads/SECTOR%20TRANSPORTE%20TERRESTRE%20DE%20PASAJEROS%20POR%20CARRETERA%20EN%20COLOMBIA%20VF.pdf> (consultada el 4 de junio de 2019).

[60] Corte Constitucional. Sentencia C-691 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[61] Corte Constitucional. Sentencia C-450 de 1994 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

[62] Al respecto, en la sentencia C-691 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) se indicó: “Este criterio resulta demasiado amplio, pues innumerables actividades de la vida social y económica están relacionadas con los derechos y libertades fundamentales. Una aplicación estricta de este criterio podría desnaturalizar la garantía del derecho de huelga

contenida en el artículo 56 de la Constitución, pues extendería de manera inadmisibles el ámbito de restricción del derecho de huelga.”

[63] Sobre este particular, la Sala Plena aclaró que “si bien los principios y reglas adoptados por los órganos pertenecientes a la OIT no ostentan la calidad de normas jurídicas directamente vinculantes en el ordenamiento jurídico colombiano, sí constituyen criterios orientadores para los distintos órganos del Estado colombiano y, en consecuencia, son relevantes para la interpretación de las disposiciones constitucionales relacionadas con el derecho laboral”.

[64] Bajo ese entendido, declaró inexecutable el literal g) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo relativo a la prohibición de huelga en las actividades de explotación, elaboración y distribución de sal.

[65] En esa oportunidad este Tribunal señaló: “En anterior oportunidad, la Corte mediante la sentencia C-473 de 1994, varias veces citada, había resuelto “declarar executable el inciso primero del art. 430 del Código Sustantivo del Trabajo, siempre que se trate, conforme al art. 56 de la Constitución Política, de servicios esenciales definidos por el Legislador”. En dicha oportunidad, deliberadamente la Corte se abstuvo, por insuficiencia de la pretensión del demandante, de determinar si materialmente las actividades allí enlistadas correspondían o no a definiciones de servicios públicos esenciales y si éstas desde el punto de vista material se adecuaban o no a la preceptiva constitucional. // Pero como en esta ocasión precisamente se cuestiona la constitucionalidad de los literales b) y h) del art. 430 del C.S.T., en razón de que a juicio del demandante las actividades que allí se mencionan no constituyen servicios públicos esenciales, la Corte procede a resolver de fondo la cuestión planteada, así: // Con respecto al literal b) de la mencionada disposición estima que las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc) (...)”.