

Sentencia C-408/04

SERVICIOS PUBLICOS-Régimen jurídico y prestación

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Relevancia constitucional

TRANSPORTE-Modos

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Regulación legal de la prestación

TRANSPORTE PUBLICO-Carácter del servicio

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Prestación/LIBERTAD DE EMPRESA EN MATERIA DE PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Garantía de ejercicio

LIBERTAD ECONOMICA-Definición/LIBERTAD ECONOMICA-Límites a actividades

La libertad económica ha sido definida por esta Corporación como “[L]a facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar un patrimonio. La actividades que conforman dicha libertad están sujetas a limitaciones impuestas por la Constitución y las leyes, por razones de seguridad, salubridad, moralidad, utilidad pública o interés social”.

LIBERTAD ECONOMICA Y DE EMPRESA-No son absolutas

La libertad económica y de empresa no son absolutas, como lo enuncia explícitamente la Carta Política, pues se encuentran sujetas a los límites que impone el bien común, así como a las limitaciones de orden legal establecidas por el legislador, con fundamento en los derechos fundamentales y la prevalencia del interés general.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE-Organización y regulación

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Principios/TRANSPORTE PUBLICO-Regulación, vigilancia y control por el Estado/TRANSPORTE-Protección de los usuarios en expedición de normas regulatorias

Quien haya cumplido los requisitos que por ministerio de la ley se exigen para la prestación

del servicio público de transporte, y en tal virtud haya obtenido la habilitación y permiso correspondiente, puede ejercer libremente su actividad económica dentro de los límites que para el efecto establezcan la Constitución y la ley. Autorizar la prestación del servicio público de transporte sin el cumplimiento de los requisitos legales, no sólo constituiría una inaceptable falencia del Estado en perjuicio de la comunidad, sino que sería avalar la violación del derecho a la igualdad de quienes en cumplimiento de claras normas legales obtienen las habilitaciones y permisos requeridos para la prestación eficiente del servicio público de transporte.

DERECHO AL TRABAJO-Garantía y regulaciones

LICENCIA DE CONDUCCION EN SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Exigencias y requisitos

TRANSPORTE PUBLICO-Normatividad más exigente respecto de conductores/SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Relevancia e intereses que se pretenden proteger

El legislador, dada la relevancia y los intereses que se pretenden proteger, como son la seguridad de los usuarios y el interés general de la colectividad, fue más exigente con la normatividad que se aplica a los conductores de vehículos de transporte público.

LICENCIA DE CONDUCCION EN SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Suspensión por prestación con vehículos particulares/LICENCIA DE CONDUCCION EN SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Cancelación por reincidencia en prestación con vehículos particulares sin justa causa

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Prestación en regiones apartadas/SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Prestación en lugares con especial alteración del orden público

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Eliminación de posibilidad de cambio de clase o servicio

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Exigencias para la prestación

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Organización/INFRACCION DE TRANSITO-Sanción

A través de una adecuada organización del servicio público de transporte terrestre, se busca

garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, así como propender por la protección a la vida de todas las personas residentes en Colombia, a través de la sanción a las infracciones al Código Nacional de Tránsito Terrestre cuando a ello haya lugar.

Referencia: expediente D-5010

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 26, numerales 5°; y, 27, párrafo 1°, de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”

Demandante: Tulia Elena Hernández Burbano

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D. C., cuatro (4) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política la ciudadana Tulia Elena Hernández Burbano, interpuso acción de inexequibilidad contra los artículos 26, numerales 5°; y, 27, párrafo 1°, de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Por auto de 16 de diciembre del año 2003, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada y ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la

República, y al señor Ministro de Transporte.

I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la normas demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.893 de agosto de 2002. Se subraya lo acusado.

Ley 769 de 2002

(6 de agosto)

“Artículo 26. Causales de suspensión o cancelación. La licencia de conducción se suspenderá:

(...)

5. Por prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares, salvo cuando el orden público lo justifique, previa decisión en tal sentido de la autoridad respectiva.

La licencia de conducción se cancelará:

(...)

5. Por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa.

Artículo 27. Condiciones de cambio de servicio. Todos los vehículos que circulen por el territorio nacional deben someterse a las normas que sobre tránsito terrestre determine este Código. Estos deben cumplir con los requisitos generales y las condiciones mecánicas y técnicas que propendan a la seguridad, la higiene y comodidad dentro de los reglamentos correspondientes sobre peso y dimensiones.

Parágrafo 1°. A partir de la fecha de expedición de la presente ley no se podrá cambiar de clase o servicio un vehículo.

III. LA DEMANDA

Para la ciudadana demandante las disposiciones acusadas vulneran los artículos 25, 26, 333, 365 y 366 de la Constitución Política.

Manifiesta la demandante que en vigencia de la legislación anterior, se permitía el cambio de servicio de un automotor al servicio público facilitando con ello que los particulares desarrollaran actividades económicas, y construyeran empresas a partir de su patrimonio “siendo una de ellas el servicio de transporte”, para lo cual únicamente se requería, por ministerio de la ley, la habilitación y expedición de un permiso, o la celebración de un contrato de concesión o de operación “calificando además el modo de transporte terrestre automotor como un servicio público esencial”.

Aduce la actora que con fundamento en la legislación mencionada, y ante el incremento de los indicadores de desempleo, así como de la disminución del ingreso familiar, muchas familias que poseían un vehículo, se unieron y constituyeron asociaciones para atender demandas locales de transporte, generando con ello ocupación e ingreso, en términos de libertad de oficio u ocupación, aspectos que según lo establecen los artículos 25 y 26 de la Carta Política el Estado está en la obligación de proteger. No obstante, añade la accionante, con la expedición de la Ley 769 de 2002, esas prerrogativas de libertad de empresa fueron desconocidas, porque se elevó a causal de suspensión e incluso de cancelación de la licencia de conducción, el hecho de prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares “sanción que no estaba prevista en la legislación anterior, y que se erige en un constreñimiento para quien intente derivar beneficio económico de su patrimonio, cosa que también atañe a los atributos de la propiedad que el propietario puede ejercer sobre sus bienes”.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Transporte

El apoderado de la entidad interviniente considera que los cargos expuestos por la accionante, carecen de sustento constitucional. En efecto, manifiesta que la operación de transporte por tratarse de un servicio público inherente a la finalidad social del Estado, se encuentra sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes. En ese orden de ideas, las disposiciones legales que regulan el transporte resaltan la prelación del interés general sobre el particular, en especial en lo que tiene que ver con la garantía de la

prestación del servicio y la protección de los usuarios, de conformidad con los derechos y obligaciones que establece la Constitución.

Añade el apoderado del Ministerio de Transporte, que el Estatuto de Transporte dispone que dicho servicio será prestado únicamente por empresas de transporte públicas o privadas, formadas por personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y autorizadas para tal fin. Para ello se prevé por la ley, la expedición de una habilitación o licencia de funcionamiento que otorga la autoridad competente, previo el cumplimiento de ciertos requisitos relacionados con la organización, capacidad técnica y económica, accesibilidad, comodidad y seguridad, todo ello tendiente a garantizar una óptima, eficiente e ininterrumpida prestación de ese servicio público. Añade que con ello se pretende además, castigar la denominada informalidad o piratería dentro del sector transporte, que ocasiona no sólo prácticas de competencia desleal sino que atentan contra la propia seguridad de los usuarios.

Expresa que si bien es cierto en algunas zonas del país, por razones de orden público se presentan serias dificultades para la prestación regular y eficiente del servicio en cuestión, la misma ley dejó la salvaguarda de permitir la prestación del servicio con vehículos particulares cuando el orden público así lo justifique, previa decisión de la autoridad respectiva.

Tampoco se puede desconocer, agrega la interviniente, que las compañías comerciales cuyo objeto es la prestación del servicio de transporte de personas y mercancías, deben contar con pólizas de seguro que las precaven en caso de accidentes contra los daños que se ocasionen, circunstancia que no se predica de quienes prestan ese servicio de manera informal, razón poderosa para no permitir que ese servicio público se siga prestando de manera informal con vehículos particulares.

Considera el apoderado de la interviniente que la argumentación expuesta por la demandante, en el sentido de que las disposiciones acusadas violan el derecho al trabajo, resulta irrazonable pues, como reiteradamente se ha expresado por esta Corte “el ámbito del ejercicio de estos derechos fundamentales del individuo, está limitado entre otras razones, por la prevalencia del interés general y por poderosas razones atinentes a la preservación del orden público y a la seguridad del Estado”.

Por último, manifiesta que la eliminación de la posibilidad de cambio de servicio, tuvo su razón de ser en la regularización de situaciones de hecho que se venían cohonestando por las autoridades de transporte “y que en su momento fueron prohibidas de plano, con detrimento social del principio de la “confianza legítima”, no podía mantenerse indefinidamente en contravía de las políticas sectoriales de transporte que propugnan cada vez más por un servicio cómodo, eficiente, económico, rentable, rápido, seguro y responsable por parte de los prestatarios del mismo, que sólo puede ser asumido óptimamente por empresas legalmente habilitadas para ello y que cumplen con una serie de condiciones especiales para tal fin”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación, en concepto N° 3500 de 27 de febrero del presente año, solicitó a la esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones cuestionadas, por los cargos analizados. Su intervención se resume de la siguiente manera:

Inicia su intervención el Ministerio Público, manifestando que la Constitución Política defirió al legislador la tarea de fijar el régimen jurídico al cual deberá subordinarse la prestación de los servicios públicos, así como el señalamiento de las reglas generales relacionadas con su organización, funcionamiento, administración, control, inspección y vigilancia, competencia y demás responsabilidades relativas a esa prestación.

Siendo ello así, a través de la Ley 769 de 2002, el legislador en ejercicio de las facultades que le confieren los numerales 2° y 23 del artículo 150 de la Carta Política, expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre, por medio del cual se buscó regular ese servicio público, así como recoger de manera sistemática las normas referentes a la materia. Aduce la vista fiscal que el transporte terrestre por tratarse de un servicio público, debe ser regulado, controlado y vigilado por el Estado, pues a él le compete asegurar su prestación eficiente en aras de proteger la vida y demás derechos de todas las personas prestatarias y usuarias del mismo, así como garantizar el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida y lograr la vigencia de un orden justo. Añade que al ser calificado por el legislador como una actividad de alto riesgo, se requiere una mayor intervención del Estado a fin de hacer más exigente su prestación.

Así las cosas, quienes pretendan conducir un vehículo de transporte público, tienen que

cumplir con una serie de requisitos exigidos tanto a conductores como a las personas naturales o jurídicas prestadoras del servicio, en cuanto a capacitación, tipo de licencia de conducción que deben conseguir (especial), limitación de su vigencia “caso en el cual se reserva el derecho de ampliarla, previa la comprobación de los antecedentes y aptitudes personales del conductor, razón por la cual se exige certificado de aptitud física y mental y el registro de información sobre infracciones de tránsito del período vencido”. Ahora bien, expresa el Procurador General que esa licencia también puede ser suspendida o incluso cancelada, en el evento de que se preste el servicio público de transporte con vehículos particulares, sin que ello desconozca el ordenamiento superior en atención a los intereses que se busca proteger, por cuanto está involucrado el interés general, la garantía y efectividad de los derechos constitucionales de los usuarios del mismo, por tratarse de una actividad de alto riesgo.

Agrega que las causales contenidas en el artículo 26 cuestionado, en relación con la procedencia de la suspensión o cancelación de la licencia de conducción, es una medida razonable y proporcional, puesto que los vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros o carga, “están estrictamente regulados a fin de controlar y erradicar un problema endémico cual es la prestación de la actividad transportadora por parte de vehículos privados o particulares, sin que cumplan en muchos casos las exigencias técnicas para la prestación de este servicio”. De ahí, que el legislador haya dispuesto la exigencia a las empresas operadoras del servicio público en cuestión, de contar con una licencia para funcionar y el deber de registro. Es decir, los vehículos que prestan el servicio público de transporte deben estar debidamente matriculados e inscritos, y cumplir con todas las especificaciones que exige la ley, tales como capacidad, comodidad, control de contaminación del medio ambiente, así como condiciones técnicas, mecánicas y de operación. De la misma manera, se encuentran sujetos a la revisión técnico-mecánica que debe realizarse anualmente, a fin de verificar el estado de mantenimiento, funcionamiento y conservación del vehículo destinado al servicio público.

Si se incumple con las exigencias que por ministerio de la ley se exigen para el transporte público, el infractor queda sujeto a las sanciones derivadas de su incumplimiento, como acontece en el evento contemplado en los numerales acusados del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, pues según lo dispone el artículo 6° superior, los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y la ley. Por ello, la suspensión o cancelación

de la licencia de conducción es la sanción que se impone a quien infrinja la ley, como en el caso en que se cambia de destinación un vehículo privado, lo que en concepto del Ministerio Público resulta proporcional a la infracción, pues ante la primera falta procede la suspensión y, en caso de reiteración la cancelación, observando claro está el cumplimiento de la garantía constitucional al debido proceso.

Advierte el Ministerio Público que la restricción que contempla el artículo 26 cuestionado, en relación con la prestación del servicio público con vehículos particulares no es absoluta, pues la misma norma contempla la salvedad cuando las condiciones de orden público lo justifiquen, previa decisión en ese sentido de la autoridad respectiva, de suerte que en esos casos se puede prestar el servicio público de transporte con vehículos privados para asegurar la eficiente prestación de dicho servicio.

Por otra parte, en concepto del Procurador General de la Nación, la prohibición de cambiar de clase o servicio un vehículo, no desconoce la libertad económica y de empresa, pues se trata de un derecho que puede ser limitado por razones de conveniencia para garantizar los derechos constitucionales y la prevalencia del interés general. Adicionalmente, aduce la Vista Fiscal que la ley sí permite la creación de empresas para la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares, pero ello se encuentra sometido al cumplimiento de ciertos requisitos y formalidades establecidas en las leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y 769 de 2002.

Cosa distinta, añade el Procurador, es que el propietario de un vehículo particular pretenda cambiar de clase o servicio, para convertirlo en servicio público, oficial, escolar, turístico, o de transporte masivo entre otros, pues el legislador dentro de su libertad de configuración consagró una prohibición rotunda en ese sentido, sin que con ello se vulneren los cánones constitucionales, toda vez que esa restricción resulta razonable en aras de preservar el interés general, la seguridad de los usuarios del transporte, así como de los peatones. Aduce que la empresa como base del desarrollo tiene una función social que implica obligaciones, razón por la cual no basta la simple creación de empresa en ejercicio del derecho de asociación, sino que se requiere el ajuste pleno en su creación y permanencia a las previsiones legales “habida consideración a que las empresas transportadoras deben prestar el servicio de transporte en óptimas condiciones de seguridad para la comunidad en general”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

Según se deduce de los argumentos de la demanda, de la intervención del Ministerio de Transporte y del concepto del señor Procurador General de la Nación, el problema jurídico que se plantea en el asunto sub examine, es si la decisión del legislador de elevar a causal de suspensión e incluso de cancelación de la licencia de conducción el hecho de prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares, así como la prohibición de cambio de clase o de servicio de un vehículo, constituyen una violación a la libertad económica y libertad de empresa, con la consecuente limitación del derecho al trabajo.

Corresponde a la Corte establecer, sí en efecto las disposiciones acusadas restringen los derechos constitucionales aludidos, o si por el contrario, las normas cuestionadas resultan razonables en atención a la finalidad que compete al Estado en la prestación de los servicios públicos.

3. El servicio público de transporte. El tránsito terrestre como actividad económica y libre empresa.

3.1. La Constitución Política consagra en el artículo 150, numeral 23, que al Congreso de la República le corresponde expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos, los cuales además, según lo establece el artículo 365 superior, son inherentes a la finalidad del Estado quien debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así las cosas, el Constituyente de 1991 dispuso en la norma constitucional referida (art. 365), que los servicios públicos se encuentran sometidos al régimen jurídico que establezca la ley y, podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, pero en todo caso el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de los servicios en cuestión.

La relevancia constitucional del transporte como servicio público, ha sido destacada en

múltiples oportunidades por la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, dada la importancia y trascendencia que dicho servicio ha adquirido en la vida moderna y que ha permitido un enorme progreso social y crecimiento económico, por cuanto, como se ha señalado “[L]a organización del sistema de transporte condiciona gran parte del intercambio económico y social. La fuerza de estructuración económica que posee el transporte público permite, cuando se accede al servicio, participar de la prosperidad general. Su carencia, en cambio, compromete un estándar mínimo de la existencia”¹.

Existen varios Modos de transporte a través de los cuales se posibilita la movilización de individuos o de cosas de un lugar a otro. Así, existe el transporte aéreo, fluvial, terrestre, férreo, etc., y todos ellos constituyen un instrumento que facilita el ejercicio de ciertos derechos constitucionales fundamentales, como son el derecho a la libre circulación (CP. art. 24), el derecho al trabajo (CP. art. 25), a la enseñanza (CP. art. 27), y en general, el derecho al libre desarrollo de la personalidad (CP. art. 16).

Ahora bien, como se señaló la prestación del servicio público de transporte es regulada por la ley por expreso mandato de la Carta Política (art. 150-23), de ahí que corresponda al Congreso la expedición de leyes que regulen la prestación permanente, continua y regular de dicho servicio, dada la íntima conexidad del servicio público de transporte con algunos derechos fundamentales, así como la función económica que con la prestación de ese servicio público se cumple.

Así, el transporte público ha sido por virtud de la ley catalogado como un servicio público esencial (Ley 336/96, art. 5), el cual se prestará bajo la regulación del Estado, e implicará la prelación del interés general sobre el particular, en especial para garantizar la prestación eficiente del servicio y la protección de los usuarios. La seguridad, según lo disponen el artículo 2° de la ley mencionada, y el literal e) del artículo 2° de la Ley 105 de 1993, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del Sistema de Transporte en general.

Para la prestación del servicio público de transporte, la ley garantiza con fundamento en la Constitución Política, el ejercicio de la libertad de empresa. En tal sentido, el artículo 3, numeral 6°, de la Ley 105 de 1993, prohíbe para la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte, la exigencia de requisitos que no estén contenidos en las normas

legales que rigen la materia y en los reglamentos respectivos. De la misma manera, dispone la norma citada que para acceder a la prestación del servicio público “[l]as empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deberán estar habilitadas por el Estado”, y agrega, que para asumir esa responsabilidad se deberán acreditar las condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado. Las autoridades, según lo consagra la ley en cuestión, sólo podrán aplicar las restricciones a la garantía constitucional de libre empresa establecidas en la ley “[q]ue tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad”. En ese mismo orden de ideas, el artículo 3 de la Ley 336 de 1996, preceptúa que el Estado “[r]egulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política”, es decir, al amparo de la garantía constitucional de la libertad de empresa y de la libre competencia.

3.2. El artículo 333 de la Constitución Política establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común. Por su parte, el artículo 334 del Estatuto Fundamental al referirse a la dirección general de la economía a cargo del Estado, dispone que éste intervendrá por mandato de la ley “[e]n la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, y en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”.

La libertad económica ha sido definida por esta Corporación como “[L]a facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar un patrimonio. La actividades que conforman dicha libertad están sujetas a limitaciones impuestas por la Constitución y las leyes, por razones de seguridad, salubridad, moralidad, utilidad pública o interés social”².

La libertad económica y de empresa no son absolutas, como lo enuncia explícitamente la Carta Política, pues se encuentran sujetas a los límites que impone el bien común, así como a las limitaciones de orden legal establecidas por el legislador, con fundamento en los derechos fundamentales y la prevalencia del interés general. Precisamente, esta Corte al analizar una demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 18 de la Ley

336 de 19963, en relación con la naturaleza de las habilitaciones que debe conferir el Estado para la prestación del servicio público de transporte en función del carácter revocable que la ley les asigna, manifestó, acudiendo para ello a la jurisprudencia constitucional sobre la materia, que si bien es cierto que la Constitución garantiza la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, correspondiendo al Estado impedir su obstrucción y restricción (art. 333, “[l]a Carta Política no ha acogido un modelo económico determinado, exclusivo y excluyente, y en que sus normas deben ser interpretadas de manera armónica y coherente, evitando posiciones absolutas, por lo cual la libertad del individuo se encuentra atemperada en la preceptiva constitucional por la prevalencia del interés colectivo (artículo 1º), por las competencias de intervención y regulación a cargo del Estado (artículos 333, 334 y 335 C.P.) y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la doctrina de esta Corte ha prohijado”⁴.

Más adelante en la misma sentencia expresó: “[e]n un Estado Social de Derecho donde el Poder Público asume responsabilidades tales como la dirección general de la economía, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos, la libre iniciativa privada no puede erigirse como un derecho absoluto ni como un obstáculo insuperable para la actividad de intervención del Estado, particularmente en materia económica y de servicios públicos”.

3.3. De conformidad con el marco constitucional y la doctrina que en materia de derechos constitucionales relativos a los servicios públicos, así como a la libertad económica y libertad de empresa, se ha dejado someramente esbozado, corresponde entonces a la Corte en esta sentencia establecer si las disposiciones acusadas restringen en forma irrazonable y desproporcionada las garantías constitucionales aludidas o, si por el contrario, ellas encuentran pleno sustento constitucional, en aras de la prevalencia del interés general y de los derechos fundamentales de la colectividad, que pueden resultar afectados en la prestación eficiente del servicio público de transporte.

4. Los artículos 26 y 27 parcialmente acusados, de la Ley 769 de 2002, son constitucionales.

4.1. La Ley 769 de 2002, de la cual hacen parte los artículos 26 y 27 parcialmente demandados, fue expedida por el legislador en aras de organizar y regular el servicio público

de transporte terrestre, mediante un conjunto de normas que garanticen la movilización segura de peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y privadas, según lo dispone el artículo 1 de la mencionada ley.

4.2. Dentro de la regulación del transporte público, el legislador al expedir el Estatuto del Transporte⁵, dispuso que ese servicio público puede ser prestado por empresas o personas naturales o jurídicas legalmente constituidas de conformidad con lo que para el efecto disponga la ley y previa obtención de la habilitación o expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación. Significa lo anterior que quien aspire a la prestación de dicho servicio debe acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos en la ley, relacionados con la organización, capacidad técnica y económica, comodidad, seguridad, propiedad, y en general todos los elementos e instrumentos indispensables para garantizar la calidad y eficiente prestación del servicio, en atención a los intereses jurídicos que se pretenden proteger, pues como se señaló en la prestación de dicho servicio público se encuentra involucrado el interés general, la seguridad y protección de los usuarios del servicio, así como de peatones y en general quienes se desplazan por las vías públicas.

No asiste razón a la demandante cuando afirma que dicha habilitación o permiso que permitía a particulares constituir asociaciones para atender demandas locales de transporte son desconocidas por la ley cuestionada, pues las normas que regulan la habilitación o permiso aludidos se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico y, por lo demás, como ya se indicó, su carácter intransferible fue encontrado ajustado al ordenamiento superior⁶ por esta Corporación al examinar una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 13 y 18 de la Ley 336 de 1996.

Así las cosas, quien haya cumplido los requisitos que por ministerio de la ley se exigen para la prestación del servicio público de transporte, y en tal virtud haya obtenido la habilitación y permiso correspondiente, puede ejercer libremente su actividad económica dentro de los límites que para el efecto establezcan la Constitución y la ley. Cosa distinta es pretender prestar el servicio en cuestión sin el cumplimiento de los requisitos exigidos, porque, si bien la Constitución garantiza la libertad de empresa como base del desarrollo, ella tiene una función social que implica obligaciones, mucho más, si se trata de un servicio público en

donde la participación de los particulares debe ser especialmente regulada, vigilada y controlada por el Estado, pues su deber es garantizar la prestación eficiente del mismo, en aras del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Autorizar la prestación del servicio público de transporte sin el cumplimiento de los requisitos legales, no sólo constituiría una inaceptable falencia del Estado en perjuicio de la comunidad, sino que sería avalar la violación del derecho a la igualdad de quienes en cumplimiento de claras normas legales obtienen las habilitaciones y permisos requeridos para la prestación eficiente del servicio público de transporte.

No puede alegarse entonces, una indebida intervención del Estado en la economía y una limitación al derecho de libertad de empresa, pues como se dijo, se trata de derechos que admiten límites. En efecto, como lo ha señalado esta Corporación:

“[E]n materia de servicios públicos, la intervención económica adquiere una finalidad específica -asegurar la satisfacción de necesidades básicas que se logra con su prestación- y tiene un soporte constitucional expreso en el artículo 334 de la Carta. Pero, adicionalmente, en tal materia el Estado dispone de especiales competencias de regulación, control y vigilancia, pues tal prestación se considera inherente a la finalidad social del Estado, por lo cual es deber de las autoridades asegurar que ella sea eficiente y cobije a todos los habitantes del territorio nacional. En efecto, el artículo 365 superior prescribe que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley y que en todo caso el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

“Así, por cuanto los servicios públicos son una actividad económica que compromete la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y por ello mismo la eficacia de ciertos derechos fundamentales, la intervención del Estado en la actividad de los particulares que asumen empresas dedicadas a este fin es particularmente intensa, y su prestación se somete a especial regulación y control”⁷

La exigencia de requisitos para la prestación de un servicio público como el de transporte, no puede, como equivocadamente lo entiende la demandante, constituir una violación del derecho al trabajo, pues la ley permite la constitución de empresas para la prestación de dicho servicio, siempre y cuando se cumplan las exigencias legales. La protección del derecho al trabajo no implica que el Estado esté en la obligación de soportar el ejercicio de

actividades para las cuales no se cumplen las exigencias legales, con claro detrimento y desconocimiento de los derechos de los demás, pues “[u]n principio de orden social exige que las autoridades reglamenten el ejercicio de las actividades laborales cuando éstas lleguen a afectar derechos ajenos”⁸.

Como acertadamente lo afirma la demandante, el Estado se encuentra en la obligación de garantizar el derecho al trabajo, por expreso mandato del artículo 25 de la Constitución Política. Pero ese derecho puede ser sometido a regulaciones, como todos los demás, en aras de permitir su ejercicio pacífico y de hacerlo compatible con los derechos ajenos. En ese sentido, esta Corporación ha sostenido que “[e]l derecho al trabajo, al ser reconocido como fundamental, exige la protección a su núcleo esencial⁹, pero no la trae consigo la facultad de obtener una vinculación concreta, porque ésta también puede constituir una legítima expectativa de otros, con igual derecho. Así pues, en aras del derecho a la igualdad, no hay que proceder contra los intereses ajenos, sino en concordancia con ellos, de suerte que se realice el orden social justo, es decir, la armonía de los derechos entre sí”¹⁰.

4.3. Se pregunta la Corte, si resulta desproporcionado e irrazonable elevar a causal de suspensión e incluso de cancelación de la licencia de conducción en caso de reincidencia, el hecho de prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares, o la prohibición de cambiar de clase o servicio un vehículo? La respuesta es negativa, veamos por que:

4.3.1. Las licencias de conducción son documentos públicos de carácter personal e intransferible que autorizan a una persona para conducir válidamente un vehículo automotor de acuerdo con las categorías que para cada modalidad se establezcan. Para su obtención, el legislador ha previsto una serie de exigencias y requisitos, que para la conducción de vehículos de servicio público se hacen más exigentes. En efecto, el artículo 16 de la Ley 769 de 2002, dispone que los centros de enseñanza automovilística “[o]frecedrán dentro de sus programas una especial capacitación para conducir vehículos de servicio público”. Así mismo, se exige una edad superior que la requerida para la conducción de un vehículo particular, y la realización de exámenes teóricos y prácticos de aptitud física y mental, así como certificados de aptitud de conducción circunscritos a la conducción de vehículos de servicio público. De la misma manera, la vigencia de la licencia de conducción para vehículos de servicio público, a diferencia de la exigida para vehículos particulares que es indefinida, será de tres años y deberá renovarse previo cumplimiento de las exigencias previstas en la ley.

Todo ello evidencia, a juicio de la Corte, que el legislador, dada la relevancia y los intereses que se pretenden proteger, como son la seguridad de los usuarios y el interés general de la colectividad, fue más exigente con la normatividad que se aplica a los conductores de vehículos de transporte público. De ahí, que se consagre en el artículo 26 cuestionado como causal de suspensión e incluso de cancelación de la licencia de conducción, que el servicio de transporte público sea prestado en vehículos particulares, pues los conductores de esta clase de vehículos deben acreditar exigencias superiores a quienes conducen vehículos particulares, sin desestimar, por supuesto, la idoneidad que debe acreditar quien aspire a obtener una licencia de conducción en general. En ese sentido, el propio legislador al expedir el Estatuto Nacional de Transporte, impuso a las empresas de transporte público la obligación de vigilar y constatar que los conductores de sus equipos “[c]uenten con la Licencia de Conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según lo prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia. La violación de lo dispuesto en este artículo acarreará las sanciones correspondientes” (Ley 336/96 art. 34).

Con ello tampoco se desconoce el derecho al trabajo, porque sencillamente quien aspire a ejercer dicho oficio, debe sujetarse a las exigencias que establece la ley para esa clase de actividad, pues está de por medio no sólo la seguridad de los usuarios del servicio en cuestión, sino la de peatones, ciclistas, motociclistas y en general quienes se desplacen por las calles y vías públicas. Así las cosas, quien infrinja las disposiciones legales que en materia de conducción se imponen, se hará acreedor a las sanciones que al efecto establezca la ley. En esos eventos, como lo señala el Procurador General, adquiere especial relevancia el derecho administrativo sancionador, como manifestación de la potestad punitiva del Estado, mediante el cual se potencia la regulación de la vida en sociedad en aras de mantener la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (CP. art. 2).

Ahora, podría alegarse que en regiones apartadas el servicio público de transporte no puede ser prestado satisfactoriamente por tratarse de lugares con especial alteración del orden público y, por lo tanto, las necesidades de la colectividad se verían insuficientemente satisfechas, con lo cual se podrían vulnerar derechos fundamentales de la ciudadanía. Con todo, el legislador en el artículo 26 acusado, previó una excepción al disponer la procedencia de la sanción a que se refiere la norma “[s]alvo cuando el orden público lo justifique, previa decisión en tal sentido de la autoridad respectiva”. De esa forma, el legislador en

cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 365 de la Carta Política, previó la eficiente prestación del servicio público de transporte cuando por razones de alteración del orden público, este no pueda ser prestado de manera efectiva.

4.3.2. La acusación que plantea la accionante contra el parágrafo 1° del artículo 27 de la Ley 769 de 2002, en relación con la eliminación de la posibilidad de cambio de clase o servicio, en el sentido que con ello se vulnera la libertad económica y la libertad de empresa, no resulta acertada pues, como se vio, la ley sí permite la creación de empresas para la prestación del servicio público de transporte por parte de particulares, previo el cumplimiento de ciertos requisitos legales¹¹, a fin de obtener las habilitaciones o permisos necesarios.

El cambio de clase o servicio de un vehículo que como lo manifiesta la entidad interviniente en alguna época de transición de la normatividad tuvo trascendencia en aras de regularizar situaciones de hecho que venían siendo coonestadas por autoridades del transporte, no podían ser mantenidas en contravía de las políticas que en relación con el sector transporte viene implementando el legislador, en las cuales se propugna cada vez más por garantizar un servicio seguro, cómodo y eficiente, que sólo puede ser asumido por empresas, o personas naturales o jurídicas que cumplan con una serie de condiciones especiales para ese fin. En ese orden de ideas, el legislador dentro de su libertad de configuración normativa, estableció una prohibición en ese sentido, lo cual encuentra pleno sustento constitucional, pues con ello se busca la prevalencia del interés general así como la seguridad no sólo de los usuarios del servicio, sino de quienes transitan por las vías públicas.

Nótese que la ley¹², dispone que las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte, sólo podrán prestar el servicio con equipos matriculados y registrados, y que cumplan con las especificaciones y requisitos técnicos de conformidad con la infraestructura de cada Modo de transporte. Adicionalmente, por ministerio de la ley, los equipos destinados al servicio público de transporte, deberán cumplir con las condiciones de peso, dimensiones, capacidad, comodidad, de control gráfico o electrónico de velocidad máxima, condiciones técnicas, mecánicas y de seguridad, como por ejemplo, perfecto funcionamiento de frenos, dirección, suspensión, escape de gases, adecuado estado de la carrocería. Además, según lo dispone el artículo 51 de la Ley 769 de 2002, los vehículos automotores de servicio público, servicio escolar y de turismo, deberán someterse

anualmente a una revisión técnico-mecánica cada año, tendiente a verificar el adecuado estado de los equipos.

4.4. Finalmente, concluye la Corte Constitucional que las disposiciones acusadas lejos de vulnerar el ordenamiento superior, le dan pleno desarrollo, pues a través de una adecuada organización del servicio público de transporte terrestre, se busca garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, así como propender por la protección a la vida de todas las personas residentes en Colombia, a través de la sanción a las infracciones al Código Nacional de Tránsito Terrestre cuando a ello haya lugar.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES el numeral 5° del artículo 26 y el párrafo 1° del artículo 27 de la Ley 769 de 2002.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

1 Sent. T-604/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 T-425/92 M.P. Ciro Angarita Barón

3 Sent. C-043/98 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

4 Cfr. Sent. C-398/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

5 Ley 3336/96 arts. 9 y 16

6 Sent. C-1078/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil

7 Sent. C-615/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

8 Sent. C-355/03 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

9 El núcleo esencial del derecho al trabajo ha sido definido por la doctrina constitucional como “[l]a libertad para seleccionarlo, por lo que, salvo las restricciones legales, consiste en la realización de una actividad libremente escogida por la persona dedicando a ella su esfuerzo intelectual o material, sin que puedan impedírsele los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía” Sent. C-107/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

10 Sent. T-047/95 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

11 Ley 105/93, Ley 336/96 y 769/02

12 Ley 336/96 art. 23