C-490-95

Sentencia No. C-490/95

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Objeto

Lo pretendido por el actor, con relación a las normas acusadas, es un examen puramente valorativo: busca que se adopte una posición de orden subjetivo, que evidentemente no le corresponde desarrollar al juez constitucional que debe limitar su función a la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, tal como él la interpreta.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Sistema de control de pasajes/SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Prestación eficiente

El transporte colectivo urbano es un servicio público inherente a la finalidad social del Estado, y que es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, según lo dispone el artículo 365 de la Carta Política, norma ésta que, a su vez, resalta el hecho de que a las autoridades les corresponde mantener la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios, sin desconocer que en su prestación juega un papel decisivo la participación del sector privado. La disposición acusada no vulnera las normas constitucionales invocadas por el actor, ya que el establecimiento de sistemas de control que conduzcan a la contabilización de pasajeros, obedece a una necesidad propia del servicio, relacionado directamente con su organización y, por lo tanto, con una mejor prestación del mismo. La disposición demandada no tiene como finalidad, ni se deduce de su texto, el generar inseguridad y maltrato a los pasajeros. Por el contrario, busca prevenir riesgos y mantener la organización en la prestación del servicio, a través de un medio que facilite controlar el número de pasajeros y que éste no exceda la capacidad permitida en el respectivo vehículo, precisamente en aras de la seguridad de los usuarios de este servicio público.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Vigilancia

Es a las autoridades competentes a quienes debe exigirseles el cumplimiento de las medidas de seguridad esblecidas por el Código Nacional de Tránsito Terrestre y que evidentemente deben conducir a evitar accidentes o situaciones que pongan en peligro la salud y la vida de los usuarios del servicio de transporte colectivo. Es claro entonces que existen disposiciones tendientes a garantizar la seguridad y la organización del transporte, entre las que se encuentran las acusadas. Cuestión distinta es que ellas no se hagan cumplir o se ignoren por las autoridades responsables de la vigilancia y el control del servicio; pero ello no conduce a que dichas disposiciones sean inconstitucionales, ya que la falla existe en cuanto al campo de su aplicación, y no frente al hecho de que las mismas sean contrarias a la Constitución Política.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 173 del Decreto 1334 de 1970 y contra el artículo 1o. del Decreto 1809 de 1990.

Actor: Pedro Antonio Turbay Salcedo.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., dos (2) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Pedro Antonio Turbay Salcedo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable del artículo 173 del Decreto 1334 de 1970 y del artículo 10. Decreto 1809 de 1990.

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

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones demandadas es el siguiente:

Decreto Ley 1344 de 1970

(agosto 4)

“Por el cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre”

“El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la ley 8a. de 1969 y atendiendo el concepto de la Comisión Asesora establecida en la misma,

“DECRETA

“

“Artículo 173”. Los vehículos de servicio público urbano no podrán llevar pasajeros en el espacio comprendido entre la puerta de entrada y la registradora.”

Decreto Ley 1809 de 1990

(agosto 6)

“Por el cual se introducen reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre.”

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la ley 53 del 30 de octubre de 1989,

“DECRETA

“Artículo 1o. Introdúcense las siguientes reformas al Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto Ley 1344 de 1970):

“

“Los vehículos automotores de servicio público colectivo municipal podrán tener sistemas que permitan la contabilización de pasajeros siempre y cuando no interfieran con su seguridad y comodidad”.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias del Preámbulo y de los artículos 1o., 2o., 11, 12, 13, 43, 44 y 78 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Partiendo del supuesto de que la regulación de los servicios públicos debe dirigirse a la satisfacción plena del interés general, atendiendo los criterios de funcionalidad, comodidad y seguridad para los usuarios, considera el actor que las normas acusadas, al permitir la instalación de las denominadas “registradoras” en los vehículos de servicio público se constituyen en factor de discriminación de muchas personas, tales como los ancianos, los minusválidos, las mujeres embarazadas, los niños, las personas obesas, entre otros, “que por el solo hecho de tenerse (sic) que pasar por uno de estos aparatos es señal de incomodidad y de perturbación tanto síquicas como físicas.”

De otra parte sostiene que la instalación de dichos aparatos ha sido la causante de “dantescas tragedias” debido a la dificultad que representan al momento de evacuar los vehículos de servicio público cuando ocurren accidentes de tránsito, explosiones e incendios, lo cual no justifica la permanencia de las normas acusadas dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

A juicio del demandante, las normas acusadas son violatorias del Preámbulo de la Carta Política que consagra como uno de los fines del Estado “asegurar a sus integrantes la vida” ya que la instalación de las referidas máquinas registradoras se convierte en “verdaderos obstáculos tanto para ingresar como para salir de buses y busetas, siendo que potencialmente en cualquier instante se podría presentar una situación irregular que requiera la evacuación inmediata y es entonces cuando, por los torniquetes, los pasajeros no podrían salir de inmediato conllevando a que sean presas fáciles de la fatalidad.” De igual forma, afirma que existe una violación del artículo 1o. superior ya que colocar a los ciudadanos en una situación de potencial peligro se convierte además en un atentado contra la dignidad humana, lo mismo que del artículo 2o. ibídem, toda vez que se incumple con la finalidad del Estado de proteger la vida de las personas residentes en el país. Con fundamento en los mismos argumentos, sostiene que se presenta una violación del derecho a la vida, consagrado en el artículo 11 constitucional.

Asimismo, estima que “pasar por una de estas trampas de hierro es una verdadera tortura, un trato cruel, inhumano y total y absolutamente degradante y horroroso”, lo cual resulta

contrario al artículo 12 de la Carta Política. Igualmente estima que se desconoce el artículo 13 superior, ya que la existencia de las registradoras resulta contraria a la obligación que tiene el Estado de proteger a aquellas personas que, debido a su condición física se encuentran en una circunstancia de debilidad manifiesta, como es el caso de los minusválidos, las personas obesas, los ancianos, las mujeres embarazadas, entre otros. Finalmente, y con los mismos argumentos, sostiene que los artículos demandados desconocen los derechos de las mujeres embarazadas y los derechos fundamentales de los menores

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Transporte.

Mediante memorial de fecha 18 de mayo de 1995, el Ministerio del Transporte, mediante apoderado judicial, presentó escrito justificando la constitucionalidad de las normas acusadas.

En primer lugar, afirma el apoderado del interviniente que el actor “no transcribió en forma completa el artículo 65 del Decreto 1344 de 1970, modificado por el Artículo 1o. del Decreto 1809 de 1990, pues omitió el concepto ‘siempre’.”

Considera que no encuentra que las normas demandadas violen la Constitución Política, “por el solo hecho de aceptar las conocidas registradoras en los vehículos de servicio público colectivo municipal y por prohibir llevar pasajeros en el espacio comprendido entre la puerta de entrada del automotor y su respectiva registradora.”

De otra parte, afirma que al parecer la existencia de las llamadas registradoras no ha sido la causa de los trágicos accidentes a que hacer referencia el actor, y que por el contrario, dicho elemento evita que los conductores de los vehículos de servicio público transporten personas “colgando”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de las normas acusadas de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

En primer lugar, el señor procurador hace un análisis del ejercicio de las facultades extraordinarias en virtud de las cuales se dictaron las normas acusadas, llegando a la conclusión de que, tanto en la expedición del Decreto 1344 de 1970 como en la del Decreto 1809 de 1990, el Gobierno Nacional obró conforme a las respectivas normas habilitantes, y dentro de los términos en ellas previstos.

Al abordar el estudio de fondo de las normas demandadas, afirma que el actor esgrime argumentos de orden práctico, relativos a los efectos contingentes de la aplicación de las mencionadas normas, sin hacer una confrontación objetiva de las mismas frente a la Carta Política, razón por la cual afirma que “no es a través de la acción de inconstitucionalidad mediante la cual puede solicitarse la protección de los derechos que se dicen vulnerados por el demandante en su acción sino de otros mecanismos igualmente previstos en nuestro

ordenamiento constitucional y que son los adecuados para reclamar del Estado dicha protección. Tal es el caso de la Acción de Tutela prescrita en el artículo 86 superior, la cual puede interponerse para el evento en que un ciudadano considere que la instalación de torniquetes puede poner en peligro inminente la vida y la integridad de los transporte público. Igualmente se puede reclamar de las autoridades competentes el desconocimiento de las medidas de seguridad que han de tenerse en cuenta para el caso en el cual dichos aparatos hayan sido instalados en este tipo de vehículos automotores, o cuando se compruebe que los torniquetes hayan ocasionado mayores víctimas y daños al momento de ocurrir un siniestro al interior de dichos vehículos,” concluye.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

4.1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra unas normas que hacen parte de unos decretos con fuerza de ley expedidos por el presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el numeral 5o. del artículo 241 de la Carta Fundamental.

4.2. Estudio de temporalidad

Las normas demandadas hacen parte del Código Nacional de Tránsito Terrestre, expedido mediante el Decreto-ley 1344 de 1970 y reformado, entre otras disposiciones, por el Decreto 1809 de 1990.

En relación con el estudio de constitucionalidad de las normas demandadas desde el punto de vista de su formación, y aunque ello no es motivo de la presente acusación, considera la Corte importante señalar que respecto del Decreto-Ley 1344 de 1970, ya la Corte Suprema de Justicia se había encargado de adelantar su análisis, a través de la sentencia de Sala Plena No. 4 de 1987. Igual labor adelantó esta Corporación en lo que tiene que ver con Decreto-Ley 1809 de 1990, a través de la sentencia No. C-312 de 1994. En los dos casos se concluyó que el Gobierno Nacional actuó conforme a las respectivas normas habilitantes y dentro de los términos en ellas previstos.

4.3. Análisis de los cargos

En el asunto que en esta oportunidad le compete examinar a la Corte, se observa que el demandante, para buscar la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas, expone ante todo razones de conveniencia, de orden práctico que pueden derivarse de la aplicación de las disposiciones demandadas, análisis que no le corresponde hacer al Juez constitucional, cuya competencia, según lo dispone la Carta Política, se limita a la confrontación objetiva de la norma acusada con el texto de la Constitución.

Sobre el particular, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

“(…) esta Corporación no tiene a su cargo la evaluación de si son convenientes, oportunos o benéficos los propósitos buscados por las normas que se someten a su juicio, sino el estudio y decisión objetivos acerca de la constitucionalidad de las mismas. Es, pues, el medio y su viabilidad a la luz del orden superior lo que cae dentro de la órbita de competencia de la

Corte, no los fines a los cuales él está encaminado.” (Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia No. C-149 de 1993, Magistrado Ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo).

Se deja claro entonces que lo pretendido por el actor, con relación a las normas acusadas, es un examen puramente valorativo: busca que se adopte una posición de orden subjetivo, que evidentemente no le corresponde desarrollar al juez constitucional que, como se dijo, debe limitar su función a la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, tal como él la interpreta.

Sentado lo anterior y dejando de lado las acusaciones meramente valorativas, la Corte procede a estudiar los argumentos de orden jurídico esgrimidos en la demanda.

Afirma el actor que las normas acusadas violan el Preámbulo y los artículos 1o., 2o., 11, 12, 43, 44 y 78 de la Constitución Política, en lo que tiene que ver con la protección por parte del Estado del derecho a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal, a la protección especial a personas que por sus condiciones físicas se encuentran en estado de debilidad manifiesta y a la protección especial a la mujer embarazada. Sostiene que la instalación de las maquinas registradoras en los vehículos de servicio público colectivo, han sido las causantes de “dantescas tragedias” debido a la dificultad que representan al momento de evacuar dichos automotores cuando ocurren accidentes de tránsito, explosiones e incendios, razón por la cual no se justificaría la permanencia de las disposiciones citadas en el ordenamiento jurídico.

Sobre el particular estima la Corte que la facultad de expedir un reglamento de tránsito, lleva consigo el derecho de expedir normas con carácter impersonal y abstracto que desarrollen los principios que regulan esta materia. Por ello, en el Código Nacional de Tránsito Terrestre aparecen disposiciones relacionadas con la libertad de locomoción y la seguridad, que se constituyen, a su vez, en principios fundamentales, cuyo desarrollo se hace necesario para una adecuada y segura prestación del servicio público de transporte colectivo urbano.

En lo que se refiere a la libertad de locomoción, es decir a la facultad de trasladarse de un lugar a otro, hay que señalar que la misma se encuentra sujeta a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, con la finalidad de garantizar la seguridad, la comodidad y la organización del servicio en relación con las personas que intervienen en él. Con respecto a la seguridad, esta tiene como fundamento el Preámbulo y los artículos 1o., 2o., 11 y 12 de la Constitución Política, razón por la cual busca proteger la vida, la integridad y la dignidad de los usuarios evitando que sucedan accidentes y se causen daños.

Así entonces, es apenas obvio que el legislador extraordinario haya señalado normas que, como las demandadas, estén dirigidas a la preservación de la vida y el bienestar de los usuarios del servicio de transporte, pero también a su organización en beneficio de todos los que participan del mencionado servicio.

En relación con el tema, el artículo 1o., del Código Nacional de Tránsito Terrestre señala:

“(.....)”

” El tránsito terrestre de personas, animales y vehículos por las vías de uso público es libre, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades, para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes.”

Resulta importante recordar que el transporte colectivo urbano es un servicio público inherente a la finalidad social del Estado, y que es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, según lo dispone el artículo 365 de la Carta Política, norma ésta que, a su vez, resalta el hecho de que a las autoridades les corresponde mantener la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios, sin desconocer que en su prestación juega un papel decisivo la participación del sector privado.

- Artículo 1o. del Decreto 1809 de 1990, enmienda 52a., que modifica el artículo 65 del Decreto 1344 de 1970.

La disposición acusada no vulnera las normas constitucionales invocadas por el actor, ya que el establecimiento de sistemas de control que conduzcan a la contabilización de pasajeros, obedece a una necesidad propia del servicio, relacionado directamente con su organización y, por lo tanto, con una mejor prestación del mismo; no puede afirmarse que el espíritu de la norma busque imponer la registradora como el único sistema de contabilización de pasajeros, o que con ella se pretenda deliberadamente causar incomodidad o riesgos en perjuicio de los usuarios del servicio de transporte.

Además, el uso de los sistemas de contabilización de pasajeros, se encuentra condicionado por la propia norma a que éstos, “no interfieran con la comodidad y seguridad de los pasajeros”. Corresponde a la autoridad encargada de la vigilancia y cumplimiento del servicio público de transporte, de acuerdo con la normatividad que lo regule, determinar si los mencionados aparatos generan algún tipo de perturbación o inseguridad en el transporte público colectivo, teniendo en cuenta que el estatuto de tránsito es un conjunto armonizado de disposiciones legales tendiente a regular el servicio de transporte, en lo referente a la seguridad y organización, y la disposición demandada no tiene como finalidad, ni se deduce de su texto, el generar inseguridad y maltrato a los pasajeros. Por el contrario, busca prevenir riesgos y mantener la organización en la prestación del servicio, a través de un medio que facilite controlar el número de pasajeros y que éste no exceda la capacidad permitida en el respectivo vehículo, precisamente en aras de la seguridad de los usuarios de este servicio público. Con ello, no sólo no se desconoce la Constitución, sino que se acata lo dispuesto en su artículo 2o., que señala entre los deberes esenciales del Estado, el de servir a la comunidad.

- Artículo 173, del Decreto 1344 de 1970

Encuentra la Corte que la disposición encaja dentro de las atribuciones que le fueron dadas al Ejecutivo en forma amplia, para expedir el reglamento unificado de tránsito, -reglamentar la seguridad en el desplazamiento-. Pero además, se observa que no viola las normas constitucionales citadas, pues claramente esta norma busca preservar la vida de las personas usuarias del servicio de transporte al no permitir la permanencia de pasajeros en el espacio comprendido entre la puerta de acceso al vehículo y la registradora, en pleno

acatamiento de las disposiciones demandadas y, por lo tanto, produciendo un efecto contrario al pretendido por el actor en los cargos de la demanda.

Ahora bien, es posible que la registradora implique alguna incomodidad física para cierto tipo de personas como las citadas por el actor; pero ello no es razón para que el juez de constitucionalidad deba proceder a retirarla del ordenamiento jurídico; no debe olvidarse que dentro de un plano de igualdad no puede imperar el criterio subjetivo de conveniencia de un determinado grupo de individuos sobre el principio de prevalencia del interés general esgrimido por el legislador, el cual hace parte de los postulados constitucionales del Estado de derecho.

Como complemento de lo anterior, hay que anotar que la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 173 sería contrario a los efectos pretendidos por el demandante y llevaría sí, a desconocer las disposiciones constitucionales alegadas, pues permitiría -a contrario sensu- la permanencia de personas en el lugar señalado, generando caos y desorden en la prestación del servicio de transporte y poniendo en riesgo la vida de todos los usuarios, en contravía de lo dispuesto por los artículos 2o., 11 y 365 de la Constitución Política..

Así, la estimación de si son útiles o presentan beneficios los objetivos pretendidos por las disposiciones aquí demandadas, es asunto que no puede ser objeto de examen de constitucionalidad, pues para ello existen otros mecanismos igualmente regulados en nuestro ordenamiento jurídico y que evidentemente son los adecuados para reclamar del Estado la protección mencionada. Ello sin olvidar que es a las autoridades competentes a quienes debe exigirse el cumplimiento de las medidas de seguridad esblecidas por el Código Nacional de Tránsito Terrestre y que evidentemente deben conducir a evitar accidentes o situaciones que pongan en peligro la salud y la vida de los usuarios del servicio de transporte colectivo. El no cumplimiento de dichas medidas, es lo que permite que exista en el país un alto índice de accidentalidad y consecuentemente de mortalidad en los accidentes de tránsito, en los que se ven tan a menudo involucrados los vehículos de servicio público colectivo.

Es claro entonces que existen disposiciones tendientes a garantizar la seguridad y la organización del transporte, entre las que se encuentran las acusadas. Cuestión distinta es que ellas no se hagan cumplir o se ignoren por las autoridades responsables de la vigilancia y el control del servicio; pero ello no conduce a que dichas disposiciones sean inconstitucionales, ya que la falla existe en cuanto al campo de su aplicación, y no frente al hecho de que las mismas sean contrarias a la Constitución Política.

Por ello, los argumentos de la demanda, no son los adecuados para adelantar un análisis profundo desde el punto de vista constitucional, ya que las afirmaciones esgrimidas son, se repite, de simple conveniencia, y se centran por tanto en especulaciones en nada compatibles con la confrontación que, en relación con las normas demandadas y las disposiciones constitucionales, debe efectuar la Corte Constitucional.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de

1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLES el artículo 173 del Decreto 1334 de 1970, y el artículo 65 del mismo ordenamiento, modificado por el artículo 1o., enmienda 52, del Decreto 1809 de 1990.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General