

Sentencia C-981/10

PROHIBICION ABSOLUTA E INDISCRIMINADA DE PRESTAR EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE EN VEHICULOS NO AUTOMOTORES O DE TRACCION ANIMAL-Resulta desproporcionada frente a los derechos al trabajo, libre desarrollo de la personalidad y libre iniciativa privada

PROHIBICION ABSOLUTA E INDISCRIMINADA DE PRESTAR EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE EN VEHICULOS NO AUTOMOTORES O DE TRACCION ANIMAL-Exequibilidad condicionada

PROHIBICION ABSOLUTA E INDISCRIMINADA DE PRESTAR EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE EN VEHICULOS NO AUTOMOTORES O DE TRACCION ANIMAL-Sanción sólo será aplicable previa reglamentación por las autoridades territoriales competentes que señale las condiciones de tiempo, modo y lugar que originan la restricción

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Regulación/PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Debe tener autorización del Estado

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Características según el Consejo de Estado

Consejo de Estado sintetizó así las características que se predicen del servicio público de transporte: " i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, art. 2°). iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (ley 336/96, art. 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida."

SERVICIO PRIVADO DE TRANSPORTE-Definición

CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PUBLICO Y PRIVADO DE TRANSPORTE-Diferencias según el Consejo de Estado

En el citado concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se presentan, como características del servicio privado de transporte, que lo diferencian del

servicio público, las siguientes: i) La actividad de movilización de personas o cosas la realiza el particular dentro de su ámbito exclusivamente privado; ii) Tiene por objeto la satisfacción de necesidades propias de la actividad del particular, y por tanto, no se ofrece la prestación a la comunidad; iii) Puede realizarse con vehículos propios. Si el particular requiere contratar equipos, debe hacerlo con empresas de transporte público legalmente habilitadas, como se estudia en el siguiente capítulo. iv) No implica, en principio, la celebración de contratos de transporte, salvo cuando se utilizan vehículos que no son de propiedad del particular; v) Es una actividad sujeta a la inspección, vigilancia y control administrativo con el fin de garantizar que la movilización cumpla con las normas de seguridad, las reglas técnicas de los equipos y la protección de la ciudadanía.

MODOS DE OPERACION DEL TRANSPORTE PUBLICO-Regulación no contempla el no automotor o el de tracción animal

Observa la Corte, que al regular los modos de operación del transporte público, la ley se ocupa del transporte terrestre automotor, el transporte marítimo, el transporte fluvial y el transporte aéreo y que no quedaron comprendidas en la regulación legal otras modalidades de transporte, como el no automotor o el de tracción animal.

TRANSPORTE PUBLICO-Carácter esencial

SERVICIO PUBLICO Y PRIVADO DE TRANSPORTE-Elemento definitorio de la diferencia entre uno y otro tipo

El elemento definitorio de la diferencia entre uno y otro tipo de transporte es que, en el público, una persona presta el servicio a otra, a cambio de una remuneración, al paso que en el privado, la persona se transporta, o transporta objetos, en vehículos de su propiedad o que ha contratado con terceros. De esta manera, puede presentarse el caso de que, por fuera de las previsiones legales sobre la materia, las personas acudan a modalidades de transporte no reguladas, pero que, sin embargo, se ofrecen al público a cambio de una remuneración para el prestador del servicio.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Principios constitucionales en colisión

Esta Corporación recurrirá al llamado juicio de proporcionalidad, el cual ha sido ampliamente utilizado en anteriores ocasiones con el fin de determinar si un trato diferente o una restricción de un derecho se ajustan a la Carta. Según tal juicio, cuando diversos principios constitucionales entran en colisión, corresponde al juez constitucional no sólo estudiar la constitucionalidad de la finalidad perseguida por la medida examinada sino, además, examinar si la reducción del derecho es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado. Para ello, debe el juez primero determinar si el trato diferente y la restricción a los derechos constitucionales son “adecuados” para lograr el fin perseguido, segundo si son “necesarios”, en el sentido de que no exista otro medio menos oneroso en términos de sacrificio de otros principios constitucionales para alcanzar el fin perseguido y, tercero, si son “proporcionados stricto sensu”, esto es, que no se sacrifiquen valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende satisfacer.

Referencia: expediente D-8142

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal A-12, artículo 21, ley 1383 de 2010.

Demandante:

Eduardo Soto Frías

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., primero (01) de diciembre de dos mil diez (2010)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 12 de mayo de 2010, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Eduardo Soto Frías presentó demanda de inconstitucionalidad contra el literal A-12 del artículo 21 de la Ley 1383 de 2010.

El 28 de mayo de 2010, en cumplimiento del reparto efectuado por la Sala Plena de la Corte Constitucional en sesión del 26 de mayo del mismo año, la Secretaría General de esta Corporación remitió el expediente al despacho del Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, quien, mediante Auto del 15 de junio de 2010, resolvió admitir la demanda y comunicarla al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Transporte, al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Nacional, del Atlántico, Libre y Simón Bolívar para que, si lo consideraban conveniente, interviniesen con el propósito de pronunciarse respecto de la exequibilidad o inexequibilidad de la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.653 de 16 de marzo de 2010, subrayando los apartes demandados.

Ley 1383 de 2010

(marzo19)

Por la cual se reforma la Ley 769 del 2002 Código Nacional de Tránsito y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTICULO 21. El artículo 131 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 131. Multas. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:

A Será sancionado con multas equivalentes a cuatro (4) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) el conductor de un vehículo no automotor o de tracción animal que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones:

A.1 No transitar por la derecha de las vías.

A.2 Agarrarse de otro vehículo en circulación.

A.3 Transportar personas o cosas que disminuyan su visibilidad e incomoden la conducción.

A.5 No respetar las señales de tránsito.

A.6 Transitar sin los dispositivos luminosos requeridos.

A.7 Transitar sin dispositivos que permitan la parada inmediata o con ellos, pero en estado defectuoso.

A.8 Transitar por zonas prohibidas.

A.9 Adelantar entre dos (2) vehículos automotores que estén en sus respectivos carriles.

A.10 Conducir por la Vía férrea o por zonas de protección y seguridad.

A.11 Transitar por zonas restringidas o por vías de alta velocidad como autopistas y arterias, en este caso el vehículo no automotor será inmovilizado.

A.12 Prestar servicio público con este tipo de vehículos. Además el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días.

I. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Para el demandante, el aparte impugnado vulnera el preámbulo y los artículos 13, 25, 53, 58,

333 de la Constitución Política, así como el principio de confianza legítima.

1. Fundamentos de la demanda

Para sustentar la demanda el accionante presenta las siguientes consideraciones:

2.1. La disposición acusada resulta contraria al artículo 13 de la Constitución Política, debido a que la prohibición de prestar el servicio público de transporte en vehículos de tracción animal, sin contemplar ningún periodo de transición para que las personas que desarrollan estas actividades puedan capacitarse y buscar otra fuente de empleo, ni brindar alternativas para mitigar el impacto que la medida puede generar en ellas, implica desconocer el principio de igualdad material, que le impone al Estado la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y de adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, dado que quienes operan estos vehículos de tracción animal, son, en su mayoría, personas de escasos recursos, sin alternativa económica para proveerse el sustento y cuyo trabajo, en labores tales como el reciclaje, botar escombros o el transporte de productos de ferretería, no les genera los ingresos necesarios y ni siquiera les brinda el acceso al sistema de seguridad social.

En el momento de prohibir la prestación del servicio público en vehículos de tracción animal, el legislador no tuvo en cuenta que se estaría dejando sin trabajo y, en consecuencia, en estado de vulnerabilidad, a muchos colombianos, a quienes no se les puede privar de una alternativa de empleo, sin antes darles la oportunidad de que resuelvan sus necesidades mínimas.

2.2. La norma acusada, al prohibir la prestación del servicio público de transporte en vehículos no automotores o de tracción animal, desconoce el derecho al trabajo, pues, las personas que manejan este tipo de vehículos, por su estado de vulnerabilidad, no saben realizar ninguna otra actividad.

El demandante ilustra su argumento con la consideración de que, en su caso particular, durante 20 años, ha conducido coches turísticos en la ciudad de Cartagena, actividad que ha sido considerada legal y que se encuentra reglamentada por los Decretos 0632 del 2002 y 0647 del 2003, en los cuales se estableció el número máximo de coches que deben circular, la capacidad de personas, las características del vehículo y los deberes que tienen que cumplir las personas que ejercen esta actividad, así como lo concerniente a la matrícula ante el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte. Además, según manifiesta, deben pagar los derechos de tránsito y revisar los vehículos semestralmente, lo que garantiza su correcto funcionamiento. Por otra parte, señala que deben obtener una póliza de seguros contractuales y extracontractuales y, en lo referente a los caballos señala que éstos deben ser sometidos a un examen médico veterinario para que acrediten su aptitud para prestar el servicio.

Sostiene que el cochero debe estar capacitado con cursos de historia de Cartagena, relaciones humanas, atención al público y normas de tránsito por lo que considera que este tipo de coches constituye el eje central del trabajo que realizan, es decir, los cocheros o

aurigas sin su coche no pueden ejercer la profesión para la cual fueron capacitados y evaluados por entidades como el SENA y el DATT.

Manifiesta que dentro del gremio existen personas que tienen más de 50 años ejerciendo esta actividad y quienes, por virtud de lo estipulado en la norma demandada, entrarían a engrosar el grupo de personas que viven de la caridad, ya que la mencionada profesión solo puede ejercerse a través de un coche turístico, que representa el medio de transporte de la época de la colonia y es apetecido tanto por el turismo nacional y como por el extranjero.

Por las razones anteriormente expuestas, el accionante considera que la medida que se implementa con la ley demandada no se debe tomar a nivel nacional, sino que, por el contrario, ese tipo de decisiones debe adoptarse en el nivel local, dado que, en ciudades como Cartagena, existen coches turísticos que usan las zorras de forma diferente que en el resto del país.

Arguye que el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, en el aparte que disponía la erradicación de los vehículos de tracción animal en un término de un año, fue declarado inexecutable mediante Sentencia C-355 de 2003, con la consideración de que violaba los derechos al trabajo en conexidad con el mínimo vital y a la igualdad y desconocía el principio de la confianza legítima. No obstante lo anterior, manifiesta el actor, tiempo después, el legislador presenta una ley que contiene condiciones más gravosas para las personas que trabajan con estos vehículos, toda vez que la norma está encaminada a suspender del todo este tipo de servicio. Señala que en esta ocasión, la norma entra en funcionamiento a partir de su promulgación, sin contemplar un periodo de transición, lo cual, en su criterio, no es dable en un Estado de Derecho.

2.3. Al desconocer las posibilidades de trabajar de las personas que realizan la actividad de transporte público en vehículos de tracción animal, la norma acusada resulta contraria al inciso 5 del artículo 53 de la Constitución, conforme al cual la ley, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

Para el demandante la norma acusada afecta la dignidad humana y la libertad, puesto que priva a ciertas personas de la posibilidad de obtener su sustento, y desconoce los derechos de los trabajadores, debido a que les quita sus herramientas de trabajo, sin brindarles alternativa para la atención de sus necesidades básicas. También se afecta la libertad de las personas que obtienen sus ingresos a través de un coche, pues se les limita en sus derechos a elegir libremente una profesión y al libre desplazamiento.

2.4. La norma demandada vulnera el artículo 58 de la Carta Política, que consagra la protección a la propiedad privada, pues prohíbe la prestación del servicio público en vehículos de tracción animal, no obstante que la misma es una actividad legalmente constituida en Cartagena. De este modo se afecta a quienes han adquirido sus coches para la prestación del servicio, al privarlos, de manera retroactiva, del ejercicio de una actividad lícita y sin establecer una indemnización, ni un periodo de transición, en orden a permitirles reubicarse en una actividad distinta.

2.5. La disposición acusada también viola el artículo 333 de la Constitución que contempla lo

concerniente a la libertad económica pues, en los coches que circulan por la ciudad amurallada se prestan un sinnúmero de servicios. Argumenta el accionante que los coches turísticos de Cartagena tienen, en primer lugar, unas rutas demarcadas en las cuales prestan servicios distintos a los de las zorras de Bogotá, pues se trata de un servicio turístico en torno al cual se han hecho grandes inversiones que permiten la promoción del mismo.

Por otra parte, manifiesta que dentro del perímetro donde trabajan estos coches no pueden circular los vehículos automotores, lo cual fue prohibido mediante decreto de la Alcaldía, debido a que se pudo evidenciar que el humo que expulsan destruye la piedra caliza con que están hechas las murallas. Indica que en la actualidad, los coches llevan a bordo una mesa con la carta de varios restaurantes permitiéndole al turista disfrutar de distintos platos mientras realiza su recorrido. Señala que estas son actividades económicas e iniciativas privadas que se desarrollan en una ciudad que compite con los demás destinos turísticos del mundo y que son truncadas por la norma demandada.

2.6. Por último, argumenta el actor que la ley vulnera el principio de confianza legítima, el cual ha sido definido por la Corte como una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, puesto que la disposición demandada no tuvo en cuenta el impacto que la prohibición en ella contenida generaría en muchos colombianos, sin que se proponga ninguna alternativa para quienes viven de esa actividad.

Sostiene que el principio de la confianza legítima puede aplicarse en distintas coyunturas, aportando una solución basada en la proporcionalidad y otros criterios sin desconocer con ello la prevalencia del interés general lo que, permite que los sujetos implicados en una situación irregular ajusten su condición en el marco del ordenamiento jurídico y dentro del respeto de sus derechos fundamentales pues, lo que se debe conseguir es el equilibrio digno y consecuente en un Estado Social de Derecho.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención Ciudadana

Mediante escrito allegado a esta Corporación el 7 de julio de 2010, el ciudadano Julio Martínez Rincón decidió coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad, por cuanto considera que el legislador se excedió en sus funciones y con la ley demandada vulneró los artículos 8, 51 y 71 de la Constitución.

1.1. Para el interviniente, la ley demandada vulnera el artículo 8º de la Constitución Política, que contempla como obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, debido a que desconoce que los vehículos de tracción animal existen en Cartagena desde la época colonial, cuando eran el medio de transporte utilizado por los virreyes, marqueses, inquisidores, comerciantes y nativos para desplazarse, y que luego fueron utilizados en el época de la independencia y de la república, y, a partir de mediados del siglo XX, se han convertido en parte de un servicio público recreativo.

Así las cosas, señala, los coches han trascendido su paso histórico y son parte de la identidad

cultural, de la tradición y de la costumbre de la ciudad.

1.2. Expresa el interviniente que la norma acusada vulnera el artículo 52 de la Carta Política, pues su expedición equivale a prohibir el derecho a la recreación de las personas, en especial de los turistas, toda vez que, por ejemplo, los vehículos de tracción animal que se encuentran en Cartagena se han dedicado al servicio público recreativo y nunca al transporte de carga y reciclaje sino que, por el contrario, transportan a miles de personas que, en su condición de visitantes o nativos, encuentran en estos coches la mejor forma de aprovechar su tiempo libre para conocer la ciudad y entretenerse.

1.3. Finalmente, indica que la norma demandada contraría lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política, toda vez que los coches constituyen un instrumento que ha contribuido al fomento y desarrollo del turismo en la ciudad y en el país. Señala que las Corporaciones de Turismo de Cartagena de Indias así como, las agencias de turismo a nivel local y nacional promocionan el país, dando a conocer a través de imágenes a los coches y cocheros de Cartagena como un patrimonio atractivo de la ciudad

2. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Mediante escrito allegado a esta Corporación el 9 de julio de 2010, el ciudadano Rafael Forero Contreras, miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, intervino para solicitar que se declare la inexecutable de la disposición acusada.

El interviniente comienza por indicar que existen dos tipos de vehículos de tracción animal, los cuales distingue de la siguiente manera:

a. Vehículos de tracción animal para el transporte de personas a los que comúnmente se denomina “coches” y a sus conductores “cocheros”, que son vehículos de cuatro ruedas, compuestos de una caja grande, semicircular o de otro tipo, suspendida en correas o puesta sobre muelle, con portezuelas laterales, en ocasiones con ventanillas y cristales. En el interior de estos vehículos hay asientos para dos, cuatro o más personas y los mismos no son otra cosa que carruajes o calesas que desde tiempos inmemoriales fueron medios de locomoción habitual antes de la aparición de los vehículos de combustión o automóviles, y que hasta nuestros días permanecen y perduran para ser utilizados en ceremonias, paseos turísticos y otros.

a. Existen también vehículos de tracción animal que son empleados para el desplazamiento de muebles y enseres, de escombros o de elementos de demolición o para el reciclaje y que en nuestro medio corresponden a “planchones” de dos o cuatro ruedas a los que ese le conoce con el nombre de “zorras” y a sus conductores como “zorreros”.

Con base en esa diferenciación, el demandante señala que existe una diferencia de géneros de vehículos que la norma acusada, que es de aplicación nacional, no distingue, lo cual constituye la base fundamental de la solicitud de inexecutable.

Considera que el coche de caballos empleado con fines turísticos forma parte del patrimonio cultural inmaterial del país y constituye la más noble expresión de los usos y costumbres, razón por la cual, antes que prohibir su uso, sería necesario regular su operación, fundamentalmente en tres aspectos:

Frente al coche: El carruaje o calesa debe estar en condiciones inmejorables y ser sujeto y objeto de revisiones técnicas y de mantenimiento preventivo, como cualquier otro vehículo para transporte de personas.

Frente al caballo o semoviente: Asegurar que se encuentre en el mejor estado de salud, alimentado y bien herrado y que, se disponga de los elementos materiales necesarios para recoger los desechos corporales sin que queden en la vía pública.

Concluye su intervención expresando que no se entienden las razones de una legislación que propicie la desaparición de esta modalidad transporte, que es emblemática de la identidad cultural, y que puede tenerse como una actividad lícita y remunerativa dentro de un Estado Social de Derecho, razón por la cual considera que la norma acusada vulnera los derechos al trabajo y a la libre escogencia de profesión o de actividades productivas. Conducir un coche de caballos con sus respectivos pasajeros a bordo, señala, no puede tenerse como un hecho delictivo o que de lugar a contravenciones. Cosa distinta es, agrega, el uso indebido que se le da a un vehículo, asunto que debería ser objeto de una regulación distinta.

Indica, finalmente, que la exclusión de este tipo de actividad tampoco puede concebirse como sujeta a un determinado horizonte temporal, pues, la desaparición de los coches de pasajeros en un término de doce, catorce o treinta y seis semanas, no solucionaría la movilidad, ni evitaría la crueldad con los animales y sí implicaría el desamparo de diversas familias que por muchos años y en diversos lugares han devengado su sustento de dicha actividad.

1. Ministerio de Transporte

En escrito radicado en la Corte el 15 de julio de 2010, el Ministerio de Transporte, obrando mediante apoderado judicial, rindió concepto sobre el asunto planteado en la demanda.

Indica, en primer lugar, que el tema central de la demanda se circunscribe al hecho de que el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21 de la ley 1383 de 2010, consagra el literal A numeral 12, la sanción de multa para el conductor de un vehículo no automotor o de tracción animal que preste el servicio público, sanción que corresponde a multa de cuatro (4 SMLDV) e inmovilización, por primera vez, por un término de cinco días, por segunda vez, por un término de 20 días y, por tercera vez, 40 días.

A continuación expresa que la disposición demandada es coherente con las normas que regulan el transporte público en Colombia toda vez que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2, 3, 4, y 9 de la Ley 336 de 1996, el servicio público de transporte debe prestarse únicamente por empresas habilitadas por el Estado y a través de vehículos o equipos de servicio público.

En ese contexto, expresa, los vehículos de tracción animal son de servicio particular y, como tal, no pueden prestar servicio público pues, de acuerdo con la definición prevista en el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, constituye un principio del transporte público el “garantizar la movilización de personas o cosa por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica”.

Prosigue el interviniente señalando que el servicio público de transporte y el servicio privado difieren en varios aspectos, que se pueden apreciar en el Decreto 171 de 2001, mediante el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera, que en sus artículos 4 y 5 dispone:

“Artículo 4. Transporte Público. De conformidad con el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujetos de contraprestación económica.

Artículo 5. Transporte Privado. De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 336 de 1996, el transporte privado es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas.

Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente constituidas y debidamente habilitadas”.

Para hacer mayor claridad sobre el particular, el interviniente se remite a un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que, de manera sistemática, se presentan las diferencias entre el transporte público y el privado.¹

Manifiesta que, en ese orden de ideas, los vehículos de tracción animal que operan en las diferentes ciudades turísticas, deben destinarse a la prestación del servicio privado de transporte, para lo cual se debe demostrar que el semoviente y el coche son propiedad de quien conduce el vehículo.

Por último, sostiene que, conforme a lo establecido en los artículos 6 y 68 de la Ley 769 de 2002, corresponde a las autoridades locales, expedir las normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas de su jurisdicción y, en el caso de los vehículos de tracción animal, se debe acatar además el ordenamiento jurídico que rige en el Estatuto Nacional de Protección de los Animales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5001 de 6 de agosto de 2010, solicitó a esta Corporación declarar la inexecutable del literal A-12 del artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, “por el cual se reforma la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”.

El Jefe del Ministerio Público basa su solicitud en las siguientes consideraciones:

Después de hacer una amplia exposición sobre las sanciones por infracción a las normas de tránsito terrestre, para la protección de derechos constitucionales, mediante el uso del poder de policía, el Ministerio Público expresa que el propósito central del legislador al expedir la norma sub iudice, que prohíbe la prestación del servicio público con vehículos de tracción animal, corresponde al fin constitucional de dotar al país de reglas de tránsito acordes con la dinámica actual de la circulación, eliminando factores de riesgo incompatibles con el grado evolutivo existente al respecto.

Agrega que, en ese sentido, la razón de ser de la norma es la de que la estructura vial colombiana ha alcanzado niveles de complejidad incompatibles con el empleo de ese tipo de medios de transporte y que, en esa medida, utilizarlos para el servicio público se ha convertido en un peligro para la seguridad en las vías públicas, que amenaza los derechos fundamentales de las personas que transitan por ellas y el interés general de la sociedad de contar con un sistema de transporte seguro.

En ese contexto, la vista fiscal prosigue su análisis orientado a determinar si la norma parcialmente acusada es o no razonable, en tanto sea o no proporcional a sus fines. Analiza, además, si ella respeta o no el núcleo esencial de los derechos fundamentales implicados, tales como el mínimo vital y la igualdad, lo mismo que las libertades económicas y el principio de la buena fe.

Para el Ministerio público resulta relevante referirse a la jurisprudencia de la Corte en torno al estudio de disposiciones legales contentivas de “clasificaciones demasiado amplias”, como, en su criterio ocurre con la que se estudia aquí, cuyo alcance queda abierto al criterio de la autoridad encargada de ejecutarla. Así, en materia de restricción de derechos fundamentales, expresa, una clasificación es inconstitucional por ser lata, cuando incluye en el mismo grupo objeto de restricción a individuos, cosas o actividades que efectivamente implican un riesgo social y a las que no lo representan.

Por otro lado, señala que la jurisprudencia constitucional también ha establecido que el principio de máxima taxatividad en materia penal, se aplica mutatis mutandi en materia policiva y disciplinaria, por cuanto ambas son expresiones del ius puniendi del Estado y, en consecuencia, comprometen directamente el goce efectivo de los derechos fundamentales, entendidos como derechos públicos subjetivos de defensa frente al poder público. Indica que, por tanto, le corresponde al legislador describir de manera clara, precisa e inequívoca, las conductas que han de ser consideradas como infracciones de tránsito, de manera que aquellas normas ambiguas o extremadamente generales e indeterminadas, como el literal a.12 del artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, es decir las que sancionan comportamientos cuya descripción resulta inexacta, difusa o imprecisa, desconocen el mandato contenido en el artículo 29 de la Carta, pues permiten diferentes interpretaciones que dan lugar a la arbitrariedad policial.

Agrega que en la conducta prohibida descrita en el aparte normativo en cuestión, el legislador deliberadamente se abstiene de limitar con claridad su ámbito de aplicación, pues

supone que para alcanzar los niveles de seguridad que se propone al expedir el Código Nacional de Tránsito, se requiere sancionar la prestación de cualquier servicio público con vehículos de tracción animal, desconociendo entonces que con dicha prohibición se sacrifican modalidades de circulación que no implican un riesgo inminente para la seguridad vial del país, como es el caso de los coches en la ciudad amurallada de Cartagena o las carretas en las zonas rurales. Estas modalidades son, por el contrario, necesarias para la satisfacción de necesidades básicas de personas y grupos con preservación del ambiente sano. Se trata entonces de una restricción con una “cobertura demasiado amplia”, que la hace incompatible con el ordenamiento jurídico constitucional.

Por otra parte, indicó que la expresión “servicio público” contenida en dicha disposición legal abarca demasiadas actividades, que no siempre se pueden identificar y delimitar con precisión, por lo que no resulta exagerado sostener que lo que en realidad se está prescribiendo es la erradicación de los vehículos de tracción animal, pues es conocido que su uso no suele estar asociado al transporte particular de sus propietarios, sino a la prestación de servicios varios, ya que su destinación es principalmente económica. Pone de presente que esta regulación ya fue analizada por la Corte, al declarar la inexecutable del término “erradicación”, contenido en el artículo 98 del citado Código, que contemplaba la salida de circulación de esta clase de vehículos, por considerar que acarrearía que “las autoridades de tránsito locales, conocedoras de la realidad del municipio de su jurisdicción, están imposibilitadas para ajustar la circulación de las carretas a las necesidades del centro urbano, siendo obligatorio en tales casos que se proceda a ‘retirar los vehículos de tracción animal’ de la vía pública”, efecto jurídico que encontró contrario a la Carta.

Así, la falta de discernimiento legal acerca de las exigencias propias de cada modelo de ciudad, hace que la prohibición absoluta, so pena de multa, de la prestación de cualquier servicio público con estos medios de transporte, constituye una medida ajena a la realidad social, cultural e histórica de las personas a los cuales va dirigida y de los municipios en que se aplica.

Con base en lo anterior, la vista fiscal concluye que: i) son las autoridades competentes de la regulación del tránsito local, en los diferentes entes territoriales del país, las encargadas de establecer dentro de su correspondiente jurisdicción, cuáles servicios públicos y bajo qué condiciones pueden prestarse con vehículos de tracción animal y cuáles definitivamente no, por motivos de seguridad vial; y ii) para garantizar que dicha regulación se adapte a las características municipales de la malla vial, el legislador debe tener en cuenta que el tránsito urbano de vehículos de tracción animal no coincide necesariamente con el tránsito en la ciudad, pues existen zonas, áreas, territorios ciudadanos, que gracias a sus condiciones bien pueden ser utilizados por los vehículos a que se refiere la norma en comento.

La restricción consagrada en el numeral a.12 del artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, está en contravía de imperativos constitucionales como la descentralización administrativa y la autonomía territorial, así como de derechos fundamentales como el trabajo, la libre escogencia de profesión y oficio y la libertad de empresa, por lo cual debe ser declarada inexecutable.

Manifiesta el Ministerio Público que resulta viable que la Corte en aras de resolver el conflicto que se presenta con la demanda de esta norma, aplique la ratio decidendi de la Sentencia C-355 de 2003, sobre protección del mínimo vital y la igualdad material de las personas que ejercen su actividad económica por medio de vehículos de tracción animal, por considerar que conforman un grupo humano vulnerable en razón de su precaria condición financiera, grupo que es sujeto de especial protección del Estado en virtud de la cláusula social que lo define y justifica. En efecto, sostiene que el contexto normativo y fáctico común que existe entre la disposición normativa analizada entonces por la Corte y la que ahora se somete a su juicio de inexecutable, es preciso seguir y ratificar ahora el precedente judicial reseñado, para que su contenido en calidad de ratio decidendi no resulte desatendido ni menos aún contrariado por el Legislador en la reforma al Código Nacional de Tránsito que se realizó mediante la ley bajo análisis.

Señala que, según su interpretación, lo que busca el legislador con la nueva infracción de tránsito es revivir en otros términos y circunstancias, la restricción absoluta que consagró previamente en el artículo 98 del Código respectivo, la cual fue declarada parcialmente inexecutable por la Corte, matizando su alcance para ajustarlo a la Carta. Se trata de dos normas distintas, es cierto, pero que en la práctica buscan y en efecto producen el mismo resultado inconstitucional, cual es la erradicación total de los vehículos de tracción animal, sin crear las debidas medidas de transición legislativa que respeten y garanticen la confianza legítima, derivada de la buena fe, que rige las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos.

Por tal razón, reitera que, en defensa de la integridad y supremacía de las disposiciones Superiores y de su eficacia normativa frente a la actividad del legislador, es preciso declarar la inexecutable de la norma parcialmente acusada, por los motivos expresados en este concepto y por los expresados por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del aparte demandado, ya que hace parte de una Ley de la República.

2. Problema jurídico

De acuerdo con la demanda, el numeral 12 del literal A del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, al consagrar como infracción de tránsito el hecho de prestar servicio público con vehículo no automotor o de tracción animal, resulta violatorio del principio de igualdad (C.P. art. 13); del derecho al trabajo (C.P. Arts. 25 y 53); del derecho de propiedad (C.P. art. 58); de la libertad de empresa (C.P. art 355) y del principio de confianza legítima.

3. Antecedentes y alcance de la disposición demandada

3.1. Antecedentes

3.1.1. El legislador, mediante Ley 769 de 2002, “adoptó el Código Nacional de Tránsito Terrestre” con el fin de regular la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros,

conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y ciertas vías privadas (Art. 1º Ley 769/02).

Ha dicho la Corte Constitucional que resulta claro que "(...) si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados: la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal provocaría la accidentalidad constante de sus elementos y el medio ambiente no resistiría la ausencia de una normatividad que reglamentare la emisión de gases tóxicos por parte de los automotores, para poner sólo los ejemplos más evidentes. Fines tan esenciales al Estado como la prosperidad general y la convivencia pacífica (Art. 2º C.P.) serían irrealizables si no se impusieran normas de conducta claras y precisas para el ejercicio del derecho de circulación."2

En este contexto y en cuanto hace al asunto que ahora convoca la atención de la Corte, se tiene que, en materia de contravenciones, la Ley 769 de 2002, en su artículo 131, literal A3, previo a su modificación por la Ley 1383 de 2010, disponía que sería sancionado con multa equivalente a cuatro salarios mínimos legales diarios vigentes, el conductor de un vehículo no automotor o de tracción animal que incurriese en cualquiera de las siguientes infracciones:

A.1. No transitar por la derecha de la vía.

A.2. Agarrarse de otro vehículo en circulación.

A.3. Transportar personas o cosas que disminuyan su visibilidad e incomoden la conducción.

A.4. Transitar por andenes y demás lugares destinados al tránsito de peatones.

A.5. No respetar las señales de tránsito.

A.6. Transitar sin los dispositivos luminosos requeridos

A.7. Transitar sin dispositivos que permitan la parada inmediata o con ellos, pero en estado defectuoso.

A.8. Transitar por zonas prohibidas.

A.9. Adelantar entre dos (2) vehículos automotores que estén en sus respectivos carriles.

A.10. Conducir por la vía férrea o por zonas de protección y seguridad.

A.11. Transitar por zonas restringidas o por vías de alta velocidad como autopistas y arterias, en este caso el vehículo automotor será inmovilizado.

A su vez la Ley 769 de 2002, en su artículo 984, establecía una prohibición para la circulación urbana de vehículos de tracción animal en municipios de categoría especial y primera, y disponía que las autoridades de tránsito procederían a retirar ese tipo de vehículos, con excepción de los empleados para fines turísticos. Ese artículo fue declarado parcialmente inexecutable por la Corte, en la Sentencia C-355 de 20035, condicionando el aparte que se declaró executable a que se entendiera que la prohibición allí prevista debía concretarse por las autoridades territoriales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y previa la adopción de medidas alternativas y sustitutivas para quienes realizaban la actividad de transporte en ese tipo de vehículos.

La disposición que es objeto del presente proceso, por medio de la cual se establece como infracción de tránsito el hecho de emplear vehículos no automotores o de tracción animal para prestar servicio público, no estaba en el texto original de la Ley 769 de 2002 y fue adicionada por la Ley 1383 de 2010. Dicha ley, de iniciativa parlamentaria, se tramitó luego de la acumulación de varios proyectos distintos, y estaba inicialmente orientada a "... corregir algunas deficiencias que se han puesto de manifiesto durante la vigencia del nuevo Código Nacional de Tránsito, en lo que tiene que ver con la naturaleza de las sanciones y sobre la responsabilidad de las mismas ..."6, "... frenar el abuso recurrente en que incurren las autoridades de tránsito al sancionar a los conductores, principalmente de vehículos particulares, que son requeridos por estacionar en sitios prohibidos sin que los presuntos infractores puedan constatar la veracidad de ese requerimiento por no existir la obligación legal de señalar todas las zonas de prohibición ..."7 y recoger un conjunto de inquietudes ciudadanas en "(...) el afán de que el Código de Tránsito sea no solo una herramienta para las autoridades, sino también un mecanismo al alcance de la comunidad (...)".8 El texto original de los proyectos no contenía la disposición acusada, la cual se incluyó durante el primer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, sin que en el acta de la correspondiente sesión, o en las ponencias posteriores, aparezcan las razones para su inclusión o los estudios que la sustentan.

3.1.2. La regulación del transporte público

De acuerdo con la definición incorporada en la Ley 105 de 1993, "[e]l transporte público es

una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica (...).⁹

Entre los principios que, de acuerdo con la misma ley, rigen esa actividad, se encuentran los que establecen que “[l]a operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad” y que “[e]xistirá un servicio básico de transporte accesible a todos los usuarios (y) [s]e permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico.”

A su vez, la Ley 336 de 1996 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte”, en su artículo 5 precisa que “(...) 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.”

Disponen, tanto la Ley 105 de 1993¹⁰, como la Ley 336 de 1996¹¹, que para la prestación del servicio público de transporte, los operadores o empresas de transporte, esto es, las personas naturales o jurídicas constituidas como unidad de explotación económica permanente que cuenten con los equipos, instalaciones y órganos de administración que les permitan prestar adecuadamente el servicio, deben tener autorización del Estado.

Tal como se ha señalado por el Consejo de Estado, “[e]sta autorización o habilitación que debe otorgarse mediante acto de naturaleza administrativa, sustentada en las funciones de policía administrativa, le permiten al Estado cerciorarse del cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias mínimas que deben acreditar quienes pretenden prestar el servicio público de transporte, con el fin de garantizar que su prestación se va a realizar en condiciones de seguridad, continuidad, responsabilidad y eficiencia.”¹²

De acuerdo con la Ley, las empresas habilitadas sólo pueden prestar el servicio con equipos matriculados o registrados¹³ para dicho servicio y previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, según lo prevé el artículo 23 de la ley 336 de 1996¹⁴.

En concepto mayo de 2006 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sintetizó así las características que se predicen del servicio público de transporte:

“- Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero.

* Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia;

* El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, art. 2º) -;

* Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado;

* El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado.

* Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (ley 336/96, art. 22), y

* Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio;

* Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario.

* Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida.”¹⁵

Por oposición al transporte público, el artículo 5 de la Ley 336 de 1996 define el transporte privado como aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas.

En el citado concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se presentan, como características del servicio privado de transporte, que lo diferencian del servicio público, las siguientes:

“- La actividad de movilización de personas o cosas la realiza el particular dentro de su ámbito exclusivamente privado ¹⁶;

* Tiene por objeto la satisfacción de necesidades propias de la actividad del particular, y por tanto, no se ofrece la prestación a la comunidad;

* Puede realizarse con vehículos propios. Si el particular requiere contratar equipos, debe hacerlo con empresas de transporte público legalmente habilitadas, como se estudia en el siguiente capítulo.

* No implica, en principio, la celebración de contratos de transporte, salvo cuando se utilizan vehículos que no son de propiedad del particular;

* Es una actividad sujeta a la inspección, vigilancia y control administrativo con el fin de garantizar que la movilización cumpla con las normas de seguridad, las reglas técnicas de los equipos y la protección de la ciudadanía;"

Observa la Corte, por otro lado, que al regular los modos de operación del transporte público, la ley se ocupa del transporte terrestre automotor, el transporte marítimo, el transporte fluvial y el transporte aéreo y que no quedaron comprendidas en la regulación legal otras modalidades de transporte, como el no automotor o el de tracción animal.

Quien interviene por el Ministerio del Transporte conceptúa que esas otras modalidades deben tenerse como especies de transporte privado, en cuanto no se prestan por empresas habilitadas para el transporte público. Esa interpretación parte del criterio de que lo que no esté expresamente previsto en la ley como parte del transporte público, debe tenerse como transporte privado. Sin embargo, de esas eventuales falta de previsión legislativa y ausencia de habilitación para la prestación del servicio público no se desprendería un cambio en la naturaleza del transporte, sino en la calificación del mismo como formal o informal.

El elemento definitorio de la diferencia entre uno y otro tipo de transporte es que, en el público, una persona presta el servicio a otra, a cambio de una remuneración, al paso que en el privado, la persona se transporta, o transporta objetos, en vehículos de su propiedad o que ha contratado con terceros. De esta manera, puede presentarse el caso de que, por fuera de las previsiones legales sobre la materia, las personas acudan a modalidades de transporte no reguladas, pero que, sin embargo, se ofrecen al público a cambio de una remuneración para el prestador del servicio.

La falta de previsión legal de determinadas modalidades de transporte que puedan encuadrarse dentro de las características propias del transporte público, como podría ser, por ejemplo, el transporte que se presta en vehículos de tracción animal, no quiere decir que ese fenómeno no se de en la realidad, sino que el mismo existe, en muchos casos, de manera informal, y, de hecho, en otros, ha sido objeto de regulación en el nivel territorial en el que opera. Así, por ejemplo, en Bogotá, el Decreto 257 de 1997 contiene normas que aluden al transporte de escombros en vehículos de tracción animal, y el Decreto 510 de 2003 reglamenta el tránsito de los vehículos de tracción animal en el Distrito Capital, en los términos de la Sentencia de C-355 de 2003. Y en Cartagena, el demandante acompaña copia

de los decretos 632 de 2002 y 647 de 2003, que reglamentan el servicio público turístico de coches en el Distrito de Cartagena de Indias.

Esas competencias reglamentarias de las autoridades territoriales se ejercen en el ámbito de la ley 17, y en el marco del Sistema Nacional de Transporte creado por ella y del cual hacen parte el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados; la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional; los organismos de tránsito y transporte, tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden que tengan funciones relacionadas con esta actividad.

3.2. Alcance de la disposición demandada

De acuerdo con la disposición demandada, será sancionado con multas equivalentes a cuatro salarios mínimos legales diarios vigentes el conductor de un vehículo no automotor o de tracción animal que preste servicio público con este tipo de vehículos. Además el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez, veinte días y por tercera vez, cuarenta días.

De los anteriores términos se desprenden las siguientes características para la infracción prevista en la disposición demandada:

- a. Se aplica en todo el territorio nacional, sin distinguir entre categorías de municipios, zonas rurales o urbanas o tipos de vía.
- b. Se aplica para todo vehículo no automotor o de tracción animal que exista o que pueda llegar a existir.
- c. Implica una prohibición absoluta para la prestación de servicio público, esto es para transportar a personas o a cosas a cambio de una remuneración.

No está por demás reiterar que, pese a la interpretación de quien interviene por el Ministerio del Transporte, conforme a la cual, al tenor de lo dispuesto en el artículo quinto de la Ley 336 de 1996, refiriéndose específicamente a los vehículos de tracción animal de las diferentes ciudades turísticas, los mismos deben tenerse como expresiones de transporte privado, no es ese el sentido que resulta del tenor literal de la disposición acusada.

Para el Ministerio, en la medida en que se demuestre que el semoviente y el coche son de propiedad de quien conduce el vehículo, se estaría en el marco del transporte privado, que, de acuerdo con la ley, es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales o jurídicas, caso en el cual los equipos deberán ser propios.

El Ministerio parecería partir de la consideración de que sólo cuando se esté ante una organización empresarial cabría predicar la existencia de transporte público. Sin embargo, es claro que la norma tiene como destinatario al conductor de un vehículo no automotor o de tracción animal que incurra en conductas que le son directamente atribuibles a él y entre las

cuales se encuentran, por ejemplo, no transitar por la derecha de las vías; agarrarse de otro vehículo en circulación o transportar personas o cosas que disminuyan su visibilidad e incomoden la conducción, y, entre ellas, prestar servicio público. Esto es, se trata de una responsabilidad personal del conductor, que, empleando un vehículo de tracción animal o no automotor, decide prestar servicio público, o sea, ofrecer sus servicios al público, a cambio de una retribución pecuniaria.

4. Examen de la cuestión jurídica planteada

4.1. Tal como se ha señalado, el transporte público ha sido catalogado como un servicio público esencial y, por consiguiente, al tenor de lo dispuesto en los artículos 150-23 y 365 de la Constitución, estará sujeto al régimen jurídico que fije la ley. Adicionalmente, la Constitución, de manera expresa, en su artículo 150-25, autoriza al legislador para expedir normas relativas a la regulación del tránsito, en cuanto faculta al Congreso para “unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.”

Esta Corporación ha puesto de presente que el tránsito es una actividad que juega un papel trascendental en la realización de los derechos fundamentales y los principios sociales y económicos contenidos en la Carta, y que a dicha actividad se encuentran ligados asuntos tan importantes como la libertad de movimiento y circulación (C.P. art. 24) y el desarrollo económico. Así mismo, ha señalado la Corte que la actividad transportadora implica también riesgos importantes para las personas y las cosas, razón por la cual, “resulta indispensable no sólo potenciar la eficacia de los modos de transporte sino garantizar su seguridad” 18, lo cual supone una regulación rigurosa del tráfico automotor.¹⁹

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la importancia y el carácter riesgoso del tránsito justifican que esta actividad sea regulada de manera intensa por el legislador, quien puede señalar reglas y requisitos destinados a proteger la integridad de las personas y los bienes.²⁰ Por ello esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad “frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas”²¹.

También ha puntualizado la Corte que la regulación del tránsito se funda en gran medida en la concesión a ciertas autoridades -las autoridades de tránsito- de la facultad de imponer sanciones a aquellos conductores que infrinjan las normas que buscan proteger la seguridad de las personas.

En ese contexto, corresponde, en principio, al legislador, dentro de un amplio margen de configuración, imponer las restricciones que se estimen necesarias en materia de tránsito en consideración a factores, no sólo de seguridad, sino, también, de movilidad, de salubridad, de preservación de la malla vial, o ambientales. Así, por ejemplo, es posible establecer que la circulación de vehículos no automotores o de tracción animal en autopistas o vías de alto tráfico afecta la seguridad y la movilidad; o que la circulación de vehículos altamente contaminantes afecta la salubridad y el medio ambiente; o que el tráfico de vehículos de transporte pesado puede ocasionar deterioro en la malla vial en sectores no acondicionados para ello, etc.

Sin embargo, la potestad del legislador no es absoluta, ni puede ejercerse de manera

arbitraria, sino que las restricciones que se impongan deben ser razonables y proporcionadas, en función de fines constitucionalmente legítimos.

4.2. Así, por oposición a esa, en principio, amplia potestad de configuración legislativa en materia de tránsito, debe decirse que, por otra parte, la Constitución establece un principio general de libertad, conforme al cual los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes (C.P. Art. 6) y las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico (C.P. Art. 16), principios generales que encuentran eco en el artículo 333 Superior, que dispone que la actividad económica y la iniciativa privada, son libres, dentro de los límites del bien común y que las mismas sólo podrán ser limitadas en su alcance por la ley, cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación, o en el artículo 26 de la Carta que establece la libertad de escoger profesión u oficio.

Esas previsiones de nuestra Carta Constitucional están en consonancia con lo dispuesto en el artículo 29 numeral 2º de la declaración Universal de los Derechos Humanos, conforme al cual “[e]n el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.”

Eso quiere decir que el principio general de libertad que ampara a las personas, sólo puede ser restringido por la ley, con base en fundados motivos que se orienten a la protección de los derechos de los demás, el interés social o el orden público y que, en todo caso, la restricción debe ser razonable y proporcionada, tanto a la luz de los fines que se persiguen, como de las restricciones que se imponen a las personas para ese efecto.

4.3. A la luz del anterior marco normativo, se tiene que el asunto que ha sido propuesto a la Corte se ubica en el centro de una tensión entre, por un lado, la amplia potestad que tiene el Estado para regular el servicio público de transporte, y por otro, la exigencia de que las restricciones que se impongan a las personas, tengan claro sustento en función de fines constitucionalmente admisibles, y sean razonables y proporcionadas.

Por la naturaleza del asunto planteado, cabe acudir a la metodología del test de proporcionalidad, para verificar si la restricción impuesta en la norma es razonable y proporcionada, y por consiguiente, ajustada a la Constitución o, si por el contrario, se aparta de esos principios y es violatoria del ordenamiento superior. La Corte Constitucional ha utilizado esta metodología en diversas oportunidades en las que ha sido preciso verificar la constitucionalidad de decisiones legislativas restrictivas de derechos y libertades. Sobre el particular la Corte ha señalado:

“(…) esta Corporación recurrirá al llamado juicio de proporcionalidad, el cual ha sido ampliamente utilizado en anteriores ocasiones con el fin de determinar si un trato diferente o una restricción de un derecho se ajustan a la Carta²². Según tal juicio, cuando diversos

principios constitucionales entran en colisión, como sucede en este caso, corresponde al juez constitucional no sólo estudiar la constitucionalidad de la finalidad perseguida por la medida examinada sino, además, examinar si la reducción del derecho es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado. Para ello, debe el juez primero determinar si el trato diferente y la restricción a los derechos constitucionales son 'adecuados' para lograr el fin perseguido, segundo si son 'necesarios', en el sentido de que no exista otro medio menos oneroso en términos de sacrificio de otros principios constitucionales para alcanzar el fin perseguido y, tercero, si son 'proporcionados stricto sensu', esto es, que no se sacrifiquen valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se pretende satisfacer."23

En primer lugar, encuentra la Corte que la finalidad perseguida por la medida puede tenerse como legítima a la luz de la Constitución. Aunque, como se ha anotado, en los antecedentes legislativos no figura una explicación de las razones que llevaron al legislador a introducir esta restricción, de los criterios que se han empleado en casos similares y de la naturaleza misma del asunto, es posible concluir que, entre las razones para proscribir la prestación de servicio público en vehículos no automotores o de tracción animal, se encuentran consideraciones de seguridad, movilidad y salubridad, que, en sí mismas, se avienen a la Constitución.

Es claro, por otra parte, que, como se ha establecido por la Corte, esa medida establece una severa restricción al libre desarrollo de la personalidad, al derecho al trabajo y a la libre iniciativa privada y afecta la confianza legítima de quienes venían desarrollando esa actividad al amparo de autorizaciones administrativas expedidas en el nivel local, razón por la cual se impone examinar si la aludida restricción resulta proporcionada a la luz de la afectación que ocasiona en esos principios y derechos.

No parece existir duda en cuanto al hecho de que la restricción establecida en la disposición demandada resulta plenamente adecuada para la obtención del fin propuesto, dado que es evidente que la prohibición absoluta de prestar servicio público en vehículos no automotores o de tracción animal, previene, también de modo absoluto, todos los riesgos e inconvenientes que se puedan anticipar de tal actividad.

En el siguiente paso del juicio de proporcionalidad es preciso, entonces, establecer si la medida restrictiva resulta necesaria, lo cual comporta analizar si no existen, o si se han evaluado, alternativas distintas, que resulten menos onerosas en términos de los principios y derechos restringidos.

Para la Corte es claro que, dado su carácter absoluto e indiscriminado, la infracción que se ha demandado no supera esta etapa del juicio de proporcionalidad. Ello porque es posible señalar, tal como ya se había hecho por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003, que para atender las finalidades legítimas de seguridad, movilidad, salubridad o preservación del espacio público, cabe acudir a la reglamentación del transporte público en vehículos no automotores o de tracción animal, estableciendo, incluso restricciones para la prestación del mismo, en atención al tipo de vehículo o a la naturaleza de las vías, lo cual varía de acuerdo con el lugar del territorio de que se trate, sin que, por consiguiente, resulte necesaria una proscripción absoluta de esta actividad.

Tal como se dijo por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003, a propósito de una norma que ordenaba la erradicación de los vehículos de tracción animal en los municipios de categoría primera y especial, pero con criterios que resultan aplicables a todos los vehículos no automotores, una medida indiscriminada de proscripción de este tipo de vehículos para la realización de las actividades que le son propias, como el transporte público de personas y de cosas, es desproporcionada, por radical y totalizante, ya que no consulta la verdadera composición del tejido vial de los conglomerados urbanos. Expresó la Corte que el artículo entonces demandado suponía que para alcanzar los niveles de seguridad propuestos por el Código de Tránsito se requería acudir a la prohibición absoluta del tránsito urbano de los vehículos de tracción animal, es decir, a su “erradicación”, desconociendo que con dicha prohibición se sacrifican modalidades de circulación que no implican un riesgo inminente para la seguridad vial de las ciudades. Concluyó la Corte que la norma contenía una restricción de ‘cobertura demasiado amplia’²⁴ que la hacía incompatible con el ordenamiento jurídico constitucional.

Lo propio ocurre en el presente caso, pues, como se ha visto, la disposición acusada, proscribire cualquier forma de servicio público que se preste mediante vehículos no motorizados o de tracción animal, con lo cual, no sólo entra en abierta contradicción con lo dispuesto por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003 en relación con los vehículos de tracción animal, sino que desconoce la ratio decidendi de esa providencia en relación con las otras modalidades de transporte no automotor, en la medida en que establece una prohibición absoluta, de alcance nacional, que no especifica el tipo de vehículos a los que se aplica, ni distingue entre zonas urbanas o rurales, o entre tipos de vías, o entre modalidades del servicio y sin advertir, por consiguiente, que es posible identificar distintas actividades de transporte público, que se realizan en vehículos no motorizados, con frecuencia, incluso, con autorización de las autoridades administrativas, y en circunstancias que no implican riesgo para la seguridad, ni plantean graves problemas de movilidad y que por el contrario, al paso que constituyen fuente de ingresos para un número importante de personas, prestan servicios que son requeridos por sus usuarios.

En este análisis sobre la necesidad de la medida, del mismo modo cabe indicar que, tratándose de una norma de derecho administrativo sancionador, se afecta también el principio conforme al cual las infracciones deben encontrarse definidas de manera taxativa en función del bien jurídico protegido y de la afectación previsible del mismo por la conducta que se proscribire. Esto es, la prohibición debe estar orientada de manera precisa a la protección de un bien jurídico y el juicio de necesidad está indisolublemente ligado al análisis de la precisa determinación de la conducta proscrita, la cual debe estar en correlación directa con el resultado que se quiere evitar.

En el mismo sentido cabe decir que también se afecta, sin justificación suficiente, la garantía de la libre iniciativa privada. Se trata de una disposición sancionatoria que manifiesta un nivel constitucionalmente inaceptable de indeterminación en cuanto a la prohibición, debido a que se sanciona la prestación de cualquier tipo de servicio público de transporte, sea de personas o de cosas, sin especificar las distintas modalidades del mismo, ni precisar el tipo de vehículo que se encuentra excluido, puesto que la descripción se hace en sentido negativo, esto es, todo vehículo que no sea motorizado, y con carácter absoluto, puesto que no se distingue entre tipo de actividades, ni zonas a las que se aplique. Regiría, entonces,

para zonas urbanas y rurales; en vías de alto tráfico y en otras de circulación menor, o incluso restringidas para peatones o vehículos no motorizados.

A juicio de la Corte no cabe la exclusión absoluta y sin una justificación suficiente, de una actividad lícita. Es posible ponerle límites derivados de la regulación de los servicios públicos y de las condiciones de seguridad de los usuarios, pero sin que, en principio, quepa una completa exclusión, como la que se desprende de la disposición demandada. Como se ha dicho, es posible que el legislador, por consideraciones de seguridad vial, o de salubridad, o de movilidad o de racionalización en el aprovechamiento de la malla vial, establezca algunas restricciones, pero para que las mismas sean compatibles con la Constitución, se requiere que se acomoden a los principios de racionalidad y de proporcionalidad.

Acudiendo nuevamente a los criterios fijados por la Corte en la Sentencia C-533 de 2003, cabe decir que la disposición acusada también afecta el derecho al trabajo, por cuanto la misma no se limita a restringir el uso de vehículos no automotores para el servicio público de transporte, sino que establece una prohibición indiscriminada de prestar el servicio en ese tipo de vehículos. Así, la naturaleza desproporcionada de la disposición surge de que se le prohíba a los propietarios y conductores de estos vehículos explotarlos económicamente y, por ende, aprovecharlos como instrumento de trabajo, sin consideración al hecho de que el peligro para la seguridad vial que tal explotación económica implica no es ostensible ni inminente en todas las vías de los municipios del país.

Finalmente, cabe señalar que, como se estableció por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003, la proscripción, sin establecer distinciones, de la actividad de transporte público en vehículos no automotores o de tracción animal, resulta contraria al principio de confianza legítima, en relación con aquellas personas que, con la anuencia de las autoridades, habían venido desarrollando actividades de ese tipo en distintos lugares del país.

En la Sentencia C-355 de 2003, la Corte, al paso que declaró la inexecutable de la orden de erradicar los vehículos de tracción animal, decidió condicionar la prohibición de su circulación al hecho de la concreción de la misma por las autoridades territoriales competentes. Partió la Corte de la consideración de que es legítimo, por razones de seguridad, de salubridad, de movilidad y de preservación del espacio público, que se restrinja la circulación de vehículos de tracción animal. Pero estimó que resultaba inexecutable que tal prohibición viniese establecida de antemano, a nivel nacional, de manera absoluta, y señaló que debía dejarse un margen de apreciación para que las autoridades locales, a la luz de las circunstancias propias de cada ente territorial, establecieran los casos en los que la actividad debía prohibirse y aquellos otros en los que cabría autorizarla y las condiciones aplicables para el efecto.

En este caso se tiene que, aún en ausencia de la norma demandada, en la que se adopta la medida restrictiva, el servicio público de transporte en vehículos no automotores o de tracción animal, sólo podría prestarse en los términos y en las condiciones que, en el marco de la ley, determinen las autoridades locales en el ámbito de su competencia. Dentro de ese marco de regulación legal se encuentra, por ejemplo la previsión del literal A-11 del Artículo 131 de la Ley 769 de 2002, que establece la prohibición para este tipo de vehículos de transitar por zonas restringidas o por vías de alta velocidad como autopistas y arterias, o en

general, vías de alto tráfico. Pero al margen de las normas imperativas de alcance nacional, la autoridades locales pueden definir los términos y las condiciones en las cuales, para ciertos servicios y determinado tipo de vehículos, cumpliendo unas condiciones previamente definidas, es posible prestar el servicio público en vehículos de tracción animal o no automotores y en que otros casos ello queda proscrito por consideraciones de seguridad, salubridad, movilidad u otras que resulten legítimas a la luz de la Constitución. En ese proceso, las autoridades competentes deberán obrar, en todo caso, de manera que se respete la confianza legítima de quienes, con la anuencia de las autoridades, han venido desarrollando las actividades que, hacia el futuro, serían objeto de proscripción o restricción.

De este modo, procediendo de manera análoga a la empleada por la Corte en la Sentencia C-355 de 2003, y en aras de preservar en lo que no se oponga a la Constitución, la decisión adoptada por el legislador dentro de su ámbito de configuración, la Corte declarará la exequibilidad del numeral 12 del literal A del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, bajo el entendido de que la sanción allí prevista sólo será aplicable previa reglamentación por las autoridades territoriales competentes, en la que se señalen las condiciones de tiempo, de modo y de lugar en las que se aplicaría la restricción allí consagrada.

VII. DECISION

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

RESUELVE

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

C-981 de 2010

1 El interviniente transcribe apartes del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de 18 de mayo de 2006, Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00040-00(1740).

3 Este literal fue declarado EXEQUIBLE, por la Corte Constitucional, por los cargos analizados, mediante Sentencia C-018 de 2004.

4 “LEY 769 de 2002” // “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones” // “Artículo 98. Erradicación de los vehículos de tracción animal. En un término de un (1) año, contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley, se prohíbe el tránsito urbano en los municipios de Categoría Especial y en los municipios de primera categoría del país, de vehículos de tracción animal. A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal. // “Parágrafo 1°. Quedan exceptuados de la anterior medida los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, de acuerdo a las normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte. // “Parágrafo 2°. Las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal.”

5 En esa sentencia, la Corte declaró la inexecutable de las siguientes expresiones del artículo 98 de la Ley 769 de 2002: “Erradicación de los”; “contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley”, y “A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal” y la executable del resto del artículo, “... bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma sólo entrará a regir siempre que real y efectivamente se

hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el párrafo 2º del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio.”

6 Exposición de motivos Proyecto de Ley 012 de 2006 - Cámara

7 Exposición de motivos Proyecto de Ley 126 de 2006 - Cámara

8 Exposición de motivos Proyecto de Ley 146 de 2006 - Cámara

9 Ley 105 de 1993, art. 3

10 La ley 105 en el numeral 6 el artículo 6º, dispone: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, para acceder a la prestación del servicio público, las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deberán estar habilitadas por el Estado. Para asumir esa responsabilidad, acreditarán condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado”.

11 “Artículo 11. Las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte o constituidas para tal fin, deberán solicitar y obtener habilitación para operar. // La habilitación, para efectos de esta Ley, es la autorización expedida por la autoridad competente en cada modo de transporte para la prestación del servicio público de transporte. // El Gobierno Nacional fijará las condiciones para el otorgamiento de la habilitación, en materia de organización y capacidad económica y técnica, igualmente, señalará los requisitos que deberán acreditar los operadores, tales como estados financieros debidamente certificados, demostración de la existencia del capital suscrito y pagado, y patrimonio bruto, comprobación del origen del capital, aportado por los socios, propietarios o accionistas, propiedad, posesión o vinculación de equipos de transporte, factores de seguridad, ámbito de operación y necesidades del servicio.”

12 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 18 de mayo de 2006, Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00040-00(1740).

13 El artículo 24 del decreto reglamentario 173 de 2001 dispone: “Artículo 24. REGISTRO NACIONAL DE TRANSPORTE DE CARGA. Todo propietario o tenedor de vehículo automotor de carga deberá registrarlo ante la Dirección Territorial del Ministerio de Transporte donde tenga su domicilio principal, dentro de los treinta (30) días siguientes a la adquisición del mismo.” Ver también Resolución Mintransporte 2200 de 2005.

14 “Artículo 23. Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte sólo podrán hacerlo con equipos matriculados o registrados para dicho servicio, previamente matriculados o registrados para dicho servicio, previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, sus entidades adscritas, vinculadas o con relación de coordinación y que cumplan con las especificaciones y requisitos técnicos de acuerdo con la infraestructura de cada Modo de transporte.”

15 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 18 de mayo de 2006, Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00040-00(1740).

16 Sobre la acreditación del transporte privado, el artículo 32 del decreto 173 de 2001,

dispone: "Artículo 32. TITULARIDAD. Cuando se realice el servicio particular o privado de transporte terrestre automotor de carga, el conductor del vehículo deberá exhibir a la autoridad de tránsito y transporte que se lo solicite, la correspondiente factura de compraventa de la mercancía y/o remisión, que demuestre que su titularidad corresponde a quien hace este transporte, o la prueba de que la carga se generó dentro del ámbito de las actividades de este particular y que además se es propietario o poseedor del respectivo vehículo."

17 En el artículo 6º de la Ley 769 de 2002 se establece: ORGANISMOS DE TRÁNSITO. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción: // a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito; // b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito; // c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos; // d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales; // e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito. // PARÁGRAFO 1o. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código. // PARÁGRAFO 2o. Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos. // PARÁGRAFO 3o. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito. // Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código. // No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.

18 Ver, entre otras, la Sentencia C-066 de 1999, Fundamento 4.

19 Sentencia T-258 de 1996. Fundamento 7. En el mismo sentido, ver, entre otras, las sentencias T-287 de 1996, C-309 de 1997 y C-066 de 1999.

20 Cfr. Sentencia C-309 de 1997. En esa sentencia la Corte se refirió específicamente al transporte terrestre, sin embargo, mutatis mutandi, los conceptos allí vertidos se predicán del transporte en general.

21 Sentencia C-309 de 1997. Fundamento 19.

22 Ver, entre otras, las sentencias T-422/92, C-530/93, T-230/94, T-288/95, C-022/96 y C-280/96.

23 Sentencia C-309 de 1997.

24 En otras oportunidades la Corte Constitucional ha debido enfrentar el estudio de disposiciones legales contentivas de 'clasificaciones demasiado amplias', gracias a lo cual ha podido definir dicho concepto. La Corte estima que en materia de restricción de derechos, una clasificación es inconstitucional por ser 'demasiado amplia' cuando incluye en el mismo grupo objeto de restricción a individuos que efectivamente implican un riesgo social y a individuos que no lo representan. En este sentido, por ejemplo, la Corte dijo que excluir de la dirección científica de laboratorios clínicos e industriales a microbiólogos y a patólogos clínicos, con el fin de evitar que otros profesionales que tampoco ostentan el título de bacteriólogos ejercieran dichos cargos, era desconocer, mediante una restricción demasiado amplia, que aquellos profesionales estaban capacitados para realizar las labores de dirección a que se refería la Ley 36 de 1993. Otro ejemplo del mismo tipo de restricción fue estudiado por la Corte en la Sentencia C-505 de 2001, en donde la Corporación analizó la restricción contenida en la ley relativa a la posibilidad de hacer investigación científica en biología sin el título correspondiente.