www.legismovil.com 001

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Corte Constitucional
Sala Plena

Sentencia C-033 de 2014

Ref: Expediente D-9753

Demanda de inconstitucionalidad contra un segmento del inciso 2° del artículo 5° de la Ley 336 de 1996 (*"Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte"*)

Demandante: Paola Andrea Saavedra Hidalgo

Magistrado sustanciador: Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D.C., enero veintinueve (29) de dos mil catorce (2014).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución, la ciudadana Paola Andrea Saavedra Hidalgo demandó la expresión *"cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente estatuto"*, contenida en el inciso 2° del artículo 5° de la Ley 336 de 1996.

Mediante auto de julio 9 de 2013, el Magistrado sustanciador admitió la demanda y dispuso que se fijara en lista el presente proceso y se diera traslado al Procurador General de la Nación para que rindiese su concepto; también ordenó comunicar la iniciación del asunto a los señores Presidentes de la República y del Congreso, y a los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Trabajo, Transporte, y Comercio, Industria y Turismo.

Se invitó además a los Superintendentes de Industria y Comercio, Sociedades, Economía Solidaria, y Puertos y Transportes; a la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional; al Presidente del Consejo de Estado; a los Secretarios de

www.legismovil.com 002

Movilidad de Bogotá, Medellín y Villavicencio; a los Secretarios de Tránsito y Transporte de Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Ibagué, Neiva y Popayán; a los representantes legales de la Federación de Aseguradores Colombianos FASECOLDA, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI, la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO, la Asociación de Pequeños y Medianos Transportadores ACPMT, a la Asociación de Transportadores de Carga ATC, la Asociación Colombiana de Camioneros ACC, la Asociación Nacional de Transportadores de Carga por Carretera ASECARGA, la Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera COLFECAR, la Confederación Nacional de Transportadores CCT; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, a la Comisión Colombiana de Juristas y a las facultades de derecho de las Universidades Nacional de Colombia, Santo Tomás, Javeriana, Externado de Colombia, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda en Bogotá, al igual que de Antioquia, Industrial de Santander y del Norte, con el objeto de que, si lo estimaban pertinente, conceptuaran sobre la exequibilidad de la preceptiva impugnada.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, la Corte procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se trascribe el texto de la norma impugnada, resaltando el segmento acusado.

"LEY 336 DE 1996
(diciembre 20)
Diario Oficial No. 42.948, de 28 de diciembre de 1996
'Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte'.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA:

TÍTULO PRIMERO
Disposiciones generales para los modos de transporte

... ...

CAPÍTULO SEGUNDO
Principios y naturaleza

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

www.legismovil.com 003

El servicio privado de transporte 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. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. ***Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente estatuto.***

... ..."

III. LA DEMANDA.

3.1. La actora afirma que la preceptiva demandada del inciso 2° del artículo 5° de la Ley 336 de 1996 obliga a contratar el servicio de transporte privado mediante empresas de transporte público, cuando no se utilicen equipos[1] propios, desconociendo los artículos 1°, 2°, 24, 25, 26, 29, 58, 83, 150.21, 150.23, 333, 334, 336, 365 y 366 superiores, en *"**tres ámbitos diferentes, los cuales presentan entre sí niveles incrementales de afectación constitucional**"*.

Manifiesta que la expresión normativa censurada establece, absoluta e indiscriminadamente, que las personas que dentro del ámbito de sus actividades no satisfagan necesidades de movilización con vehículos de su propiedad, deberán contratar el servicio con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos de la Ley 336 de 1996.

3.2. Explica que el primer ámbito en el que se conculca la carta política (arts. 2°, 150.23, 365 y 366) se presenta frente al marco constitucional de los servicios públicos al asignar efectos de servicio público esencial a una actividad de naturaleza eminentemente privada, como es el transporte de personas o bienes, incurriendo en un *"vicio de configuración normativa"*[2].

Agrega que la preceptiva impugnada desconoce las reglas superiores que definen la prestación de los servicios públicos, en particular el principio de materialidad de aquellos considerados esenciales, imponiendo al Estado la obligación de responsabilizarse de atender necesidades privadas, excediendo su función de satisfacer requerimientos colectivos.

3.3. El segundo ámbito al que alude la actora, en su sentir, se presenta ante el desconocimiento de los principios que rigen la intervención del Estado en la economía, la libertad económica y la iniciativa privada (arts. 24, 58, 83, 150.21, 333, 334 y 336 Const.), generando un monopolio para que las personas que carecen de un vehículo puedan satisfacer necesidades privadas de transporte, únicamente mediante empresas prestadoras del servicio público de transporte.

---

[1] En la demanda se afirma que el vocablo *"equipo"*, corresponde al concepto de *"vehículo"*, que acorde al Diccionario de la Academia de la Lengua es: *"Medio de transporte de personas o cosas"* (f. 2 cd. Corte).
[2] Ib..

www.legismovil.com 004

Sostiene entonces que la norma demandada impide satisfacer las necesidades de movilización de personas o bienes mediante: (i) cualquier forma de transporte que se realice con un vehículo privado que no sea propiedad de la persona natural o jurídica que procura tal servicio, o (ii) la celebración de contratos privados que permitan hacer uso de vehículos particulares.

Adiciona que el aparte impugnado no busca un objetivo que permita advertir una finalidad legítima pues, en su sentir, no procura proteger el servicio público esencial de transporte, ni el interés general, sino satisfacer una necesidad eminentemente privada mediante un servicio público.

3.3. En tercer lugar, la actora expresa que la preceptiva censurada vulnera la carta política (arts. 24, 58, 83, 150.21 y 333), en particular el régimen de protección de las garantías y derechos fundamentales, al imponer una *"infracción administrativa"*[3], prohibiendo a los particulares usar vehículos privados de terceros que no estén afiliados a empresas de transporte público, conculcando sin justificación constitucional alguna garantías superiores como el principio de dignidad humana y los derechos al trabajo y al debido proceso.

Manifiesta entonces que la norma demandada favorece a las empresas de servicio público de transporte para atender en forma exclusiva las necesidades privadas de movilización de personas naturales y jurídicas, que carecen de vehículos propios, desplazando *"así a la esfera del servicio público de transporte un número significativo de modalidades de transporte privado"*.

IV. INTERVENCIONES.

4.1. Ciudadano Luis Jaime Salgar Vegalara.

El interviniente coadyuva la demanda al considerar que el aparte impugnado desconoce el artículo 29 superior, pues introduce una restricción que recae exclusivamente sobre el servicio de transporte privado, sancionando a quien utiliza equipos de terceros que no hagan parte de empresas de transporte público legalmente habilitadas, para satisfacer sus necesidades de movilidad.

En su sentir, la *"conducta sancionable en comento radica en el uso de vehículos de servicio privado por quienes no son sus propietarios"*, que carece de sustento axiológico alguno, pues no guarda relación con un valor o principio constitucional que gobierne la función pública.

4.2. Superintendencia de Industria y Comercio.

El coordinador del Grupo de Gestión Judicial de dicha Superintendencia solicita a esta corporación declarar exequible la preceptiva demandada.

---

[3] F. 4 ib..

www.legismovil.com 005

Explica que la Ley 336 de 1996 buscó unificar los criterios que rigen las diversas modalidades de transporte, con los principios rectores de la Ley 105 de 1993 sobre la prestación del servicio de transporte público, donde se destacan la intervención del Estado, la libertad de circulación, la seguridad y la integración nacional e internacional, que se complementan con criterios específicos relacionados con su naturaleza, como las condiciones de accesibilidad, la libertad de empresa y la protección de los usuarios.

En su sentir, el legislador procuró formar un marco legal de referencia para las modalidades del transporte público, bajo la óptica de la seguridad, *"entendida como el eje principal de la actividad transportadora"*, por lo que en modo alguno *"el transporte privado, ni la prestación de servicios de transporte privado, fueron objeto de regulación dentro de la Ley 336 de 1996"*.

Luego de analizar las definiciones de servicio de transporte público y privado, plantea que este último está regulado en los artículos 90 y siguientes de la Ley 300 de 1996[4], referentes al alquiler de vehículos y no en la norma impugnada, siendo el transporte privado aquel que no es prestado por empresas u operadores habilitados por las autoridades, o que no requieran tal habilitación.

Señala que la norma se ajusta a lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución al tratarse de un servicio público que goza de la especial dirección, regulación, control y protección del Estado, por el contrario, la norma demandada, en su sentir, únicamente define el concepto de transporte privado pues, insiste, la finalidad de la Ley 336 de 1996 es regular el transporte público y no el privado, por lo tanto no se transgreden garantías fundamentales, ni se discrimina a las empresas privadas.

Concluye que es contrario a la realidad afirmar que no se puedan prestar en Colombia servicios de transporte privado, pues este se materializa mediante el contrato de arrendamiento del Código de Comercio y no como un contrato o servicio equiparable al transporte público.

4.3. Ciudadano Daniel París Arboleda.

El interviniente solicita declarar inexequible la expresión demandada, porque atenta contra los artículos 2°, 24, 26, 58, 150.23 y 336 de la carta política.

Considera que se desconoce el artículo 2° como quiera que dentro de los fines del Estado no se encuentra la obligación de destinar un servicio público para satisfacer necesidades privadas.

Plantea además que se transgreden la libertad de circulación, el derecho al trabajo y la propiedad, al restringir la forma de locomoción calificando una actividad privada del individuo como servicio público esencial, impidiendo así

[4] *"Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones."*

www.legismovil.com 006

el desarrollo de prácticas comerciales o laborales legítimas, *verbi gratia*, aquellas que se derivan del arrendamiento, el *renting* o el *leasing* de vehículos.

Agrega que la preceptiva impugnada desnaturaliza la naturaleza, principios y fines constitucionales de los servicios públicos esenciales, imponiendo al Estado la obligación de satisfacer necesidades particulares, al tiempo que establece un monopolio por parte de las empresas de transporte público legalmente habilitadas, sin que se procure el interés general.

4.4. Ministerio de Transporte.

Mediante apoderado, el referido Ministerio plantea que la Corte Constitucional debe emitir un fallo inhibitorio o, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de la preceptiva demandada.

El interviniente sostiene que la demanda no resulta idónea para emitir un fallo de fondo, pues se fundamenta en reproches subjetivos, encaminados a censurar una particular interpretación del ordenamiento jurídico.

Seguidamente y luego de citar la exposición de motivos de la Ley 336 de 1996 y jurisprudencia sobre los servicios públicos esenciales, entre ellos el transporte público, plantea que la norma demandada no desborda el alcance de los deberes del Estado, ni la competencia del Congreso para regularlo.

Agrega que tampoco se desconoce la libertad de locomoción ni de empresa, toda vez que los distintos modos de transporte solo son posibles si existen medios idóneos para ello, que permitan el desplazamiento de personas y bienes, requiriendo ello una mínima intervención estatal para racionalizar la economía, mejorar la calidad de vida y propender una distribución equitativa.

Considera además que no se transgrede derecho fundamental alguno, habida cuenta que el legislador es quien debe fijar el régimen jurídico del transporte, por tratarse de un servicio público que involucra el ejercicio de esas garantías.

4.5. Ciudadana María Fernanda Dávila Gómez.

La interviniente plantea la inexequibilidad del aparte demandado, porque desconoce los artículos 13 y 24 superiores que consagran la igualdad y la libre locomoción, sin que se desprenda del texto normativo una finalidad específica para la restricción allí contenida, que permita encontrarla razonable.

4.6. Federación Colombiana de Compañías de *Renting*, FEDERENTING.

Mediante apoderado, dicha entidad solicita declarar inexequible el aparte demandado por desconocer el libre acceso al transporte privado y por ende la libertad de circulación. Subsidiariamente solicita interpretar la norma en armonía con el Código Nacional de Tránsito, el Plan Nacional de Desarrollo y

www.legismovil.com 007

las disposiciones que autorizan las operaciones a empresas arrendadoras de vehículos destinados al servicio de transporte.

Plantea que la norma censurada impide a los ciudadanos satisfacer sus necesidades individuales de movilización por medios distintos a los propios, desconociendo así la libertad de locomoción y el acceso al transporte, sin perseguir una finalidad constitucional legítima.

Subsidiariamente considera que la norma puede ser declarada exequible en el entendido de que no contiene una prohibición que impida el ejercicio de cierto tipo de contratos, en particular el *leasing* o contrato de arrendamiento de vehículo, sino una proposición o sugerencia que impulsa, no de forma excluyente, el servicio de transporte público.

4.7. Ciudadano Carlos Julio Manchego Domínguez.

El interviniente afirma que la norma demandada conculca la Constitución, pues afecta sensiblemente los intereses tanto de las compañías cuyo objeto social es el *renting* de vehículos, como de aquellas que acuden a ese tipo de contrato para solucionar y atender sus necesidades operativas de transporte.

4.8. Universidad Externado de Colombia.

Un docente del Centro de Estudios en Derecho del Transporte plantea que la norma demandada no desconoce la carta política, pues se ajusta a la obligación del Estado de dirigir, regular y controlar actividades como el transporte, que se materializan en la satisfacción de la necesidad de las personas de movilizarse, sin importar si se realizan directamente por él o por particulares.

Agrega que la norma procura evitar que se propicie la existencia de agentes prestadores de la actividad transportadora, sin los controles exigidos a una actividad de alto riesgo como es el transporte de personas o de bienes, lo cual no conlleva desplazar hacia lo público actividades eminentemente privadas.

Sostiene además que la norma censurada no constituye una injerencia indebida en una actividad económica o en la iniciativa privada, por el contrario, considera que efectuando un análisis sistemático de la ley, el legislador procura evitar que bajo el amparo de una mal entendida libertad se creen organizaciones no sometidas al control del Estado.

4.9. Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera, COLFECAR.

El vicepresidente ejecutivo de dicha entidad pide declarar exequible la norma demandada, pues permitir legalmente que el servicio privado de transporte pueda emplear vehículos en arrendamiento financiero u operativo o *renting*, desvirtuaría la función constitucional que tiene el servicio público de

www.legismovil.com 008

transporte en Colombia, como un servicio delegado, que resultaría siendo prestado y satisfecho por particulares.

4.10. Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional.

El Director de Tránsito y Transporte de esa entidad solicita declarar la exequibilidad de la norma demandada.

Explica que según el Manual de Infracciones de Tránsito (Resolución 3027 de 2010) se impondrá una multa al conductor y/o propietario de un vehículo automotor que lo destine, sin la debida autorización, a un servicio diferente para el cual está matriculado, pues ningún rodante podrá ser utilizado en otra clase de servicio, distinto al contenido en la licencia respectiva.

Agrega que en concordancia con lo anterior, la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, acorde con el concepto 1740 de mayo 8 de 2006 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ha reiterado: *"No se puede tomar en arrendamiento vehículos matriculados en el servicio particular por parte de las empresas privadas para realizar transporte privado, pues el legislador dispone que cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitado y con vehículos matriculados para dicho servicio."*

Considera entonces que el Estado está facultado para regular y limitar la contratación del servicio de transporte, prohibiendo su contratación con particulares que no estén constituidos o habilitados para prestar ese servicio público, sin que ello implique limitar derechos fundamentales como la locomoción ni una injerencia indebida en la economía, pues su prestación debe garantizar unas condiciones de seguridad y accesibilidad general.

4.11. Alcaldía de Medellín.

El Subsecretario Legal y Administrativo de dicha entidad solicita declarar exequible la preceptiva demandada, al considerar que no desconoce la Constitución, por el contrario, en su sentir guarda consonancia con la misma al restringir la actividad transportadora para preservar la seguridad en la prestación del servicio, evitar su ejecución indiscriminada e incontrolada por cualquier persona y en cualquier clase de vehículo.

Explica que no se está responsabilizando al Estado de la atención de necesidades privadas pues, en su sentir, cuando se habla de servicio privado de transporte no se está haciendo referencia a la necesidad cotidiana de cada individuo de trasladarse de un lugar a otro para cumplir sus actividades habituales, sino como indica el *"Ministerio de Transporte hablar de servicio privado de transporte es necesariamente referirnos a 'una actividad transportadora tendiente a satisfacer necesidades de movilización en el*

www.legismovil.com 009

ámbito de las personas naturales o jurídicas, que se lleva a cabo como conjunto organizado de operaciones".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En concepto 5624 de agosto 23 de 2013, el señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar exequible el inciso 2° del artículo 5° de la Ley 336 de 1996, pues no se desconocen las disposiciones superiores que la actora se considera están siendo vulneradas.

El Ministerio Público sostiene que, contrario a lo expuesto en la demanda, la movilización de personas o bienes guarda una estricta relación con la garantía de derechos fundamentales como la libertad de circulación e incluso la vida e integridad personal, por lo que el Estado interviene en todas las modalidades de transporte, sean de carácter público o privado, siendo más exigente cuando se trata del servicio de transporte público, al estar relacionado con el interés general de movilización segura, eficiente y continua.

Con todo, afirma que aunque el control estatal es más *"débil"* frente al transporte eminentemente privado que se efectúa con medios propios, pues solo involucra derechos meramente individuales, cuando esas necesidades particulares se satisfacen con vehículos ajenos, la injerencia del Estado debe ser mayor para garantizar la seguridad y los derechos de los usuarios, los transportadores y terceros que puedan verse afectados.

Sostiene entonces que declarar la inexequibilidad de la preceptiva demandada conllevaría que *"la misma actividad que realizan las empresas de transporte público, pueda ser desarrollada sin mayores controles por particulares, con lo cual se eludiría el control tan exigente que esta actividad implica en desmedro de la seguridad y los derechos fundamentales de quienes intervienen en la prestación del servicio".*

A reglón seguido añade que *"la norma acusada es una expresión válida de la intervención estatal en el servicio de transporte porque acudir a vehículos de terceros, así sea para movilizar personas o bienes en la esfera exclusiva de la persona, implica la presencia de intereses generales como la protección de la seguridad, la vida y la integridad personal de los usuarios, objetivo que se logra con el mecanismo elegido por el legislador en virtud del artículo 150.21 de la carta política, vale decir, la obligación de contratar con empresas de transporte público sobre las cuales el Estado ejerce una importante vigilancia y control sobre la calidad de los equipos o medios de transporte".*

Afirma que el segmento impugnado no desconoce la libertad de contratación o la autonomía de la voluntad privada, como expresiones del libre desarrollo de la personalidad, pues *"no obliga que otros actos jurídicos diferentes al contrato de transporte deban celebrarse con empresas de transporte público".*

5

www.legismovil.com 010

Al respecto señala:

> *"Esta Vista Fiscal considera una interpretación razonable de la obligación establecida en la norma demandada, sería aquella en la que este deber de contratar con empresas de transporte público para la movilización de cosas o personas en el ámbito exclusivo de la persona cuando no se tengan equipos propios, aplica únicamente cuando se presente un contrato de transporte, esto es, cuando en el caso concreto se configuren los elementos esenciales de dicho contrato.*
>
> *Por el contrario, cuando en una situación se presenten contratos distintos, es decir, actos jurídicos cuyos elementos esenciales sean diferentes al contrato de transporte (como el renting, el renting, el comodato o el contrato de trabajo), la obligación de contratar con una empresa de transporte público cuando no se cuente con equipos propios desaparece teniendo en cuenta que el ámbito de aplicación de la norma demandada se restringe a las relaciones contractuales de transporte que, como se vio en el apartado anterior, son aquellas que pueden tener la potencialidad de afectar o implicar intereses colectivos o generales. En ese orden de ideas, cualquier acuerdo de voluntades cuyo objeto principal no implique la movilización de personas o de cosas de un lugar a otro dentro de un plazo a cambio de un precio, no estará sujeto a la restricción establecida en la norma demandada[5]."*

Por último, sostiene que tampoco se genera un monopolio, habida cuenta que el servicio de transporte público no necesariamente será ofrecido por un único agente del mercado. Al respecto, recuerda que los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares, pudiendo existir múltiples oferentes, que deben cumplir los requisitos establecidos en la Ley 336 de 1996 para tal servicio.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1.- Competencia.

Acorde con lo fijado por el artículo 241.4 superior, la Corte es competente para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, tanto por vicios de contenido material o de fondo, como por los procedimentales suscitados en su formación, siendo esta acción fruto de la acusación contra un segmento del inciso 2° del artículo 5° de la Ley 336 de 1996.

---

[5] *"Estos son los elementos esenciales del contrato de transporte regulado en el artículo 981 del Código de Comercio. Así mismo véase a Jaime Alberto Arrubla, Contrato Mercantiles. Contratos Típicos. Tomo II, Biblioteca Jurídica Diké, Medellin, 2008, pp.66/71."*

www.legismovil.com 011

2.- Lo que se debate.

Corresponde determinar si el legislador al disponer que la satisfacción de necesidades privadas de movilización se realice con empresas de transporte público, cuando no se empleen equipos propios (art. 5°, inc. 2° L. 336/96), desconoce el régimen constitucional de los servicios públicos (arts. 2°, 150.23, 365 y 366 Const.), las facultades de intervención del Estado en la economía (arts. 123.21 y 334), las libertades económicas (arts. 58, 333 y 336) y/o derechos fundamentales como el debido proceso, el trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio y la dignidad humana (arts. 1°, 25, 26, 29 y 83).

Con todo, inicialmente esta corporación debe analizar, en atención a lo expuesto en representación del Ministerio de Transporte, si la censura invocada en la demanda cumple con los contenidos del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia constitucional y analizado lo anterior, proceder al respectivo estudio de fondo.

3. Aptitud sustantiva de la demanda en el presente evento.

3.1. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos mínimos que razonablemente[6] deben contener las demandas de constitucionalidad para su admisión y para que la Corte pueda emitir así un fallo de fondo. Según lo allí indicado, es imperativo señalar con claridad las normas que son censuradas como inconstitucionales, al igual que la preceptiva superior que se tilda de infringida y explicar las razones por las cuales se estima que presuntamente las primeras violan o desconocen la segunda.

Otra parte fundamental de los indicados requisitos es la formulación de cargos de inconstitucionalidad contra las normas impugnadas, esto es, la sustentación de los distintos argumentos por los cuales el ciudadano demandante advierte que aquéllas contrarían uno o más preceptos superiores. Al respecto, en atención a lo cuestionado por el Ministerio de Transporte, recuérdese que la jurisprudencia tiene establecido que las razones presentadas para sustentar la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas, deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes[7].

La adecuada presentación del concepto de violación permite a esta corporación desarrollar su función de defensa de la carta política en debida forma, en tanto delimita el campo en el cual se hará el respectivo análisis de constitucionalidad, sin que ello implique una restricción de los derechos políticos de los demandantes, pero sí el establecimiento de unos elementos que informen adecuadamente a la Corte para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio[8].

---

[6] C-131 de abril 1° de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero, entre otros.
[7] Ver, entre otros, auto 288 y fallo C-1052 de 2001, ambos de octubre 4, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.
[8] C-1052 de 2001, previamente citada.

www.legismovil.com 012

Reitérese, en cuanto al concepto de la violación, que la jurisprudencia ha sido constante[9] en manifestar que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben ser **claros**, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; **ciertos**, en cuanto la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; **específicos**, en la medida que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución, formulando al menos un cargo concreto; **pertinentes**, ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta a la norma legal acusada, más no en su aplicación práctica; y **suficientes**, por cuanto se debe exponer todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio y que despierten duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

Esta carga mínima de argumentación que debe exponer el ciudadano, resulta indispensable para adelantar el juicio de constitucionalidad, no obstante la naturaleza pública e informal que caracteriza a la acción de inexequibilidad; de no atenderse dicho presupuesto podría generarse un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial del escrito con el que se pretende incoar la acción, sin que ello implique una restricción de los derechos políticos del demandante, pero sí el establecimiento de unos elementos que informen adecuadamente a la Corte, para poder proferir un pronunciamiento de fondo[10].

Sobre este tema, ha expuesto la Corte que *"la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prima facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional"*[11].

3.2. Con todo, la Corte ha explicado que en aplicación del *principio pro actione*, la exigencia de los presupuestos para la presentación de una demanda, (i) no debe tener tal rigorismo que haga nugatorio ese derecho ciudadano, (ii) debiendo propender el juez constitucional hacia un fallo de fondo y no uno inhibitorio; por ende, (iii) la duda debe resolverse a favor del actor.

Al respecto, en el fallo C-978 de diciembre 1° de 2010[12], M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, se indicó (no está en negrilla en el texto original): *"No obstante,*

---

[9] Ver, entre otros, auto 288 de octubre 4 de 2001 y sentencias C-1052 de octubre 4 de 2001 y C-568 de junio 28 de 2004, todas esos fallos con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de septiembre 26 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[10] Sentencias C-1052 de 2001 y C-980 de 2005, ya citadas.

[11] C-1052 de 2001 previamente citada.

[12] Reiterada en los fallos C-533 de julio 11 y C-589 de julio 25 de 2012, y C-511 de julio 31 de 2013, todos con ponencia del Magistrado Nilson Pinilla Pinilla, entre otros.

www.legismovil.com 013

también ha resaltado, con base en el principio de pro actione que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que ***debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria****, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte*[13]*. Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado*[14]*; en tal medida, 'el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda* ***no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante****, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.'*[15]*"*

3.3. La demanda cumple los requisitos formales y de fondo exigidos por el Decreto 2067 de 1991, y de manera explícita, los presupuestos desarrollados por la jurisprudencia constitucional, pues los planteamientos contra el segmento impugnado reúnen las exigencias para provocar un estudio de constitucionalidad, al identificar el texto acusado y esbozar los cargos, generando una duda razonable sobre su exequibilidad, partiendo de la posible contradicción con el texto superior que invoca.

La actora acusa concretamente un segmento normativo y señala en forma directa que conculca las facultades de intervención del Estado en la economía (arts. 123.21 y 334 Const.), las libertades económicas (arts. 58, 333 y 336) y derechos fundamentales como el debido proceso, el trabajo, la libertad de escoger profesión u oficio y la dignidad humana (arts. 1°, 25, 26, 29 y 83), pues en su sentir, el legislador desconoció el régimen de los servicios públicos (arts. 2°, 150.23, 365 y 366), al imponer que necesidades privadas se satisfagan indefectiblemente mediante empresas de transporte público.

3.4. Sintetizado lo anterior y contrario a lo expuesto por quien solicita la inhibición, principalmente por falta de suficiencia, la demanda cumple los presupuestos para que la Corte profiera un fallo de fondo, pues los planteamientos contra la preceptiva impugnada reúnen las exigencias necesarias para provocar un estudio de constitucionalidad, al identificar el texto acusado y esbozar el cargo, generando una duda razonable sobre su exequibilidad, partiendo de la posible contradicción con el texto superior.

Por el contrario, hacer mayores exigencias como se propone, implicaría incluso desconocer el *principio pro actione* y los derechos de acceso a la administración de justicia y de participación democrática.

---

[13] *"Corte Constitucional, sentencia C-012 de 2010."*
[14] *"Corte Constitucional, sentencia C-814 de 2009."*
[15] *"Corte Constitucional, sentencia C-480 de 2003."*

www.legismovil.com 014

Existiendo un cargo debidamente formulado con relación al presunto desconocimiento de la Constitución, procede efectuar el análisis de fondo.

4. Los servicios de transporte público y privado.

4.1. En concordancia con la jurisprudencia[16], el transporte es una actividad indispensable para la vida en sociedad y en particular para las relaciones económicas, que conlleva movilizar personas o cosas de un lugar a otro, mediante diferentes medios. Dichos traslados pueden efectuarse dentro del marco de las relaciones privadas, bajo el amparo de la libertad de locomoción (art. 24 Const.), o ejerciendo actividades económicas dirigidas a obtener beneficios por la prestación del servicio (art. 333)[17].

4.2. La Corte Constitucional[18] acorde con el artículo 3° de la Ley 105 de 1993[19], ha indicado que el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas, mediante vehículos apropiados a cada tipo de infraestructura disponible, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios y sujeta a una contraprestación económica.

El referido artículo 3° de la Ley 105 de 1993 también establece dentro de los principios rectores de dicha actividad, que la operación del transporte público es un servicio público, por lo tanto compete al Estado la regulación, control y vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Posteriormente, la Ley 336 de 1996[20] buscó unificar la normatividad existente relacionada con los principios y los criterios que sirven de fundamento para regular y reglamentar el transporte público aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre y su operación nacional (art. 1°), insistiendo que la seguridad, en particular la de los usuarios, *"constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte"* (art. 2°).

Adicionalmente se preceptúa que la regulación del transporte público por parte de las autoridades competentes conlleva exigir y verificar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizar a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada modo de transporte, dándole prioridad al uso de los medios masivos. *"En todo caso, el Estado regulará y vigilará la*

---

[16] Concepto 1740 de mayo 18 de 2006, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C. P. Gustavo Aponte Santos, rad. 11001-03-06-000-2006-0040-00(1740), reseñado por la Corte Constitucional en la sentencia C-981 de diciembre 1° de 2010, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entre otras.

[17] Concepto 1740 de 2006, ya citado.

[18] Cfr. C-981 de 2010.

[19] *"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones."*

[20] *"Por la cual se adopta el estatuto nacional del transporte."*

www.legismovil.com 015

industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política" (art. 3°)[21].

Dentro de los principios rectores contenidos en la Ley 336 de 1996, se indica que el transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, incluido el plan nacional de desarrollo y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a particulares (art. 4°).

Ahora bien, el artículo 5° *ibídem* señala que las operaciones de las empresas de transporte público bajo la regulación del Estado, tienen el carácter de servicio público esencial, implicando (i) la prevalencia del interés general sobre el particular, (ii) garantizar su prestación y (iii) proteger a los usuarios.

Así, 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"*[22].

En el mismo fallo C-981 de 2010 que se acaba de citar, acudiendo a pronunciamientos del Consejo de Estado[23], se explicó que la autorización o habilitación que debe otorgarse a un operador o empresa de transporte le permite al Estado cerciorarse del cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias mínimas exigidas a quien pretenda prestar el servicio público de transporte, para garantizar que se brindará en condiciones de seguridad, continuidad, responsabilidad y eficiencia.

En consecuencia, *"las empresas habilitadas sólo pueden prestar el servicio con equipos matriculados o registrados para dicho servicio y previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, según lo prevé el artículo 23 de la Ley 336 de 1996"*[24]; coincidiendo entonces el Consejo de Estado y la Corte Constitucional en que el **servicio público de transporte** presenta las siguientes características (está en negrillas en el texto original)[25]:

> *"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;*

[21] Reglamentado por el Decreto Nacional 3083 de 2007.
[22] C-981 de 2010, ya citada.
[23] En el fallo C-981 de 2010 se reiteró lo consignado en el concepto 1740 de 2006, ya referido.
[24] Íd..
[25] Concepto 1740 de 2006, ya citado.

www.legismovil.com 016

*- 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°)-;*

- 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."

De otro lado, catalogar el transporte como un servicio público deviene de la facultad del legislador, investido de las expresas atribuciones constitucionales para expedir leyes de intervención económica (art. 334 Const.), y regir la prestación de los servicios públicos (art. 150.21 y 23), por lo que dado su carácter imprescindible y su relación con el interés público y los derechos fundamentales, pueden ser prestados por el Estado directamente o indirectamente por los particulares o comunidades organizadas, conservando el papel de garante de su prestación eficiente, empleando las competencias constitucional de regulación, control y vigilancia sobre el mismo[26].

Resulta pertinente recordar que acorde con la jurisprudencia de la Corte: *"EL carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preminencia que se reconoce a los*

[26] Concepto 1740 de 2006, citado.

www.legismovil.com 017

derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad".

Así, el transporte público comporta un carácter esencial al permitir materializar y ejercer libertades fundamentales como la de locomoción, al tiempo que facilita la satisfacción de intereses de distintos órdenes, incluido el ejercicio de actividades de diversa clase que permiten desarrollar la vida en sociedad, el bienestar común y la economía en particular.

4.3. Según lo establecido en el artículo 5° de la Ley 336 de 1996 parcialmente demandado, el servicio de 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, que de efectuarse con equipos propios se requiere que estos cumplan con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte y en caso distinto, deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos de dicha ley, esto es, con aquellas personas naturales o jurídicas constituidas como una unidad de explotación económica permanente con los equipos, las instalaciones y órganos de administración adecuados para efectuar el traslado de personas o cosas (art. 10), que hayan obtenido la habilitación para operar, es decir, la autorización expedida por la autoridad competente en cada modo de transporte para prestar ese servicio público (art. 11).

Acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para distinguir el transporte público y privado: *"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***"[27] (no está en negrilla en el texto original).

A diferencia del servicio de transporte público, el privado se caracteriza por las siguientes particularidades (está en negrilla en el texto original):

> *"-La actividad de movilización de personas o cosas la realiza el particular dentro de su* ***ámbito exclusivamente privado****;*
>
> *- 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.*

[27] Cfr. C-981 de 2010, ya referida.

www.legismovil.com 018

-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."[28]

Lo anterior no conlleva que no exista una intervención del Estado, mediante la ley u otro tipo de normas contenidas en el ordenamiento jurídico, en procura de ejercer el control sobre el ejercicio de la actividad transportadora privada, pues no solamente tiene una vital importancia para el desarrollo de la sociedad en general, sino que guarda una estrecha relación, como actividad riesgosa que es al emplear medios mecánicos de diversa índole, con la salvaguarda tanto de la vida e integridad de la personas, para lo cual debe priorizarse de forma esencial la seguridad de todos los actores relacionados con dicha actividad, bajo la máxima según la cual prima el interés general sobre el particular.

Es por ello que el Estado, no solo mediante la Ley 336 de 1996 reglamenta el servicio de transporte público, como servicio público esencial, sino que mediante el ejercicio de sus funciones de dirección, regulación y control regule las diferentes modalidades bajo las cuales se puede materializar la movilización de personas o cosas.

El artículo 16 de la Ley 336 de 1996 señala que acorde con la Ley 105 de 1993 y sin perjuicio de lo previsto en tratados o convenios internacionales, la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o celebración de un contrato de concesión u operación, según se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho o de áreas de operación, e incluso de los denominados *"servicios especiales de transporte"*, a saber, el *"escolar, de asalariados, de turismo y ocasional"*.

Así, el Gobierno mediante el Decreto 174 de 2001 reglamentó el servicio público de transporte terrestre automotor especial, encaminado a regular la habilitación de las empresas que van a prestar ese tipo de servicio de forma eficiente y segura, bajo principios rectores del transporte como la libre competencia y la iniciativa privada, estando sujetos únicamente a las restricciones que establezca la ley y los convenios internacionales (art. 1°).

Consiste entonces el transporte terrestre automotor especial en aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y habilitada para esa actividad, a un grupo de personas específico, trátese de estudiantes, asalariados, turistas (prestadores de servicios turísticos) o particulares, que requieren de *"un servicio expreso y que para todo evento*

[28] Concepto 1743 de 2006, ya citado.

www.legismovil.com 019

se hará con base en un contrato escrito celebrado entre la empresa de transporte y ese grupo específico de usuarios" (art. 6°).

El artículo 5° *ibídem* reitera que cuando no se empleen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente constituidas y debidamente habilitadas, esto es, aquellas que hayan obtenido la habilitación para operar, que lleva implícita la autorización para prestar el servicio público de transporte especial (art. 10°), pues es imperativo que aun en esta modalidad se garanticen las normas de seguridad, las reglas técnicas de los equipos y la protección de la ciudadanía.

En síntesis, siempre que se trate de prestar un servicio de transporte, sea público o privado, dada la prevalencia del interés general sobre el particular, es imperativa la intervención estatal para reglamentar y controlar esa actividad, en procura de garantizar no sólo el pleno ejercicio de actividades inherentes a la economía o el desarrollo de la sociedad, sino principalmente para salvaguardar la seguridad tanto de los usuarios como de la comunidad.

5. Análisis sobre la exequibilidad del segmento demandado contenido en el inciso 2° del artículo 5° de la Ley 336 de 1996.

5.1. Procede la Corte a establecer si exigir que la contratación del servicio privado de transporte se realice con empresas de transporte público legalmente habilitadas -en los términos de la Ley 336 de 1996-, cuando no se utilicen equipos propios, desconoce el régimen de los servicios públicos, la libertad económica, la iniciativa privada u otras garantías fundamentales como la libertad de locomoción, el derecho al trabajo y el debido proceso.

La demandante, los ciudadanos intervinientes[29] y Federenting consideran que la norma censurada introduce una restricción injustificada y desproporcionada sobre el servicio de transporte privado, conculcando libertades y derechos fundamentales, sin perseguir una finalidad constitucional específica.

De otro lado, los demás intervinientes[30] y el Procurador General de la Nación plantean que la norma demandada no desconoce la Constitución, pues el transporte de personas o bienes guarda relación con la vida e integridad de las personas, por lo que es un deber del Estado regular sus principios y modalidades para salvaguardar la seguridad y los derechos de los usuarios.

5.2. Contrario a lo señalado por quienes promulgan la inexequibilidad de la norma al considerarla irracional y desproporcionada y, por ende, restrictiva de ciertos derechos y libertades fundamentales, la Corte Constitucional encuentra que no contraría la carta política ni restringe ese tipo de garantías superiores.

---

[29] Luis Jaime Salgar Vegalara, Daniel París Arboleda, María Fernanda Dávila Gómez y Carlos Julio Manchego Domínguez.

[30] Superintendencia de Industria y Comercio, Ministerio de Transporte, Universidad Externado de Colombia, Colfecar, Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y Alcaldía de Medellín

www.legismovil.com 020

Esta corporación procede a efectuar un análisis de la proporcionalidad de la medida censurada, para efectos de determinar si atiende o no principios y valores constitucionales y cumple unos fines plausibles, al exigir que el servicio de transporte privado se preste mediante empresas de servicio público autorizadas, cuando el particular no cuente con equipos propios.

5.3. El test de proporcionalidad es un instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional para el caso concreto que se analiza.

El primer aspecto que debe abordarse con ese propósito, es la **finalidad de la medida**, a efectos de constatar si ella persigue un objetivo legítimo a la luz de la Constitución.

Como quedo visto, la regulación en materia de la prestación del servicio de transporte público y privado, tiene como prioridad esencial la seguridad tanto de los usuarios como de la comunidad en general, al tiempo que procura garantizar su prestación en condiciones idóneas, que permitan la comodidad y accesibilidad requeridas para que su prestación eficiente.

En efecto, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 56 de 1995 Senado, que se convertiría en la Ley 336 de 1996, se explicó que *"la seguridad constituye el eje central alrededor del cual debe girar la actividad transportadora, especialmente en cuanto a la protección de los usuarios, pero sin desconocer que ella es igualmente predicable de los conductores, los equipos, las mercancías y los empresario, por ejemplo, todo en aras a garantizarle a los habitantes la efectiva prestación del servicio, entre otras cosas, promoviendo la utilización de medios de transporte masivo"*.

La Corte Constitucional constata que dicha norma pretende dar cumplimiento a uno de los deberes del Estado, esto es, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad no sólo de la vida y la integridad de las personas, sino el adecuado ejercicio de la libre locomoción en condiciones seguras y condignas, mediante la reglamentación, el control y la regulación de la actividad transportadora que, como quedo ampliamente consignado, constituye un elemento preponderante en el desarrollo de actividades económicas de toda índole, salvaguardando así el interés general.

Se acepta entonces que la disposición normativa acusada **persigue objetivos constitucionalmente válidos**, pues no solo pretende hacer efectiva la obligación del Estado de reglamentar, regular y controlar una actividad riesgosa como el transporte de personas y cosas, sino salvaguardar los intereses tanto de los diferentes actores de dicha actividad, como de la comunidad en general, mediante su ejercicio seguro y ajustado a la ley.

www.legismovil.com 021

El siguiente paso del test de proporcionalidad indaga por la **idoneidad de la medida para alcanzar el objetivo propuesto**. Este es uno de los pocos casos en que, por excepción, le es permitido al juez constitucional adentrarse en el estudio de los efectos previsibles de la aplicación de la norma acusada.

El legislador procura que al exigir que el servicio de transporte privado se realice mediante contratos con empresas de transporte público legalmente habilitadas, cuando no se cuente con equipos propios, evite la proliferación de modalidades informales de transporte que atenten no solo contra la seguridad de los usuarios, sino de la comunidad en general, salvaguardando así derechos y valores de raigambre constitucional que pueden verse en peligro, directamente relacionados con la vida e integridad de las personas.

Igualmente, la Corte encuentra **proporcional en *stricto sensu*** la medida analizada, como quiera que no tiene la entidad para anular por sí misma las libertad de locomoción o la iniciativa privada, como tampoco la dignidad humana, el derecho al trabajo o el debido proceso; por el contrario, permite que se materialicen y protejan como se explica a continuación, por lo tanto, el legislador no ha excedido las funciones que constitucionalmente le son reconocidas en la materia.

En el presente asunto algunas voces consideran que el legislador desconoció el régimen de los servicios públicos esenciales al reglamentar un tema sobre el servicio de transporte privado, exigiendo que su prestación se haga mediante empresas de transporte público, cuando la persona natural o jurídica no cuente con equipos propios, afectando además la iniciativa privada, la libertad económica y, por ende, la libertad de locomoción.

5.3.1. Contrario a lo expuesto, como quedo ampliamente reseñado, el Estado está en la obligación de reglamentar, regular y controlar toda la actividad transportadora, sea en materia pública como privada, en procura de garantizar la efectividad de un servicio público esencial como es el transporte público, y la seguridad de los diferentes agentes que confluyen cuando se trata del transporte privado, sin que ello implique un exceso como el referido en la demanda, por lo que no se desconoce el régimen de los servicios públicos.

5.3.2. Tampoco se desconoce la libertad de locomoción, como señala la demandante y algunos de los intervinientes, pues no se está restringiendo la voluntad de los particulares para circular y movilizarse dentro y fuera del país, por el contrario, el Estado busca que el transporte privado se efectué (i) con equipos propios que cumplan la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte, o (ii) cuando se carezca de tales, contratando el servicio con empresas de transporte público legalmente habilitadas, para garantizar que se preste de modo seguro, confiable y confortable.

La consagración constitucional de la libertad fundamental de locomoción procura impedir injerencias indebidas de las autoridades o de los particulares,

www.legismovil.com 022

que restrinjan o prohíban la libre circulación dentro y fuera del país, existiendo entonces un respeto absoluto del Estado por la determinación del ser humano de satisfacer sus necesidades en lugar que elija, teniendo como únicas excepciones las limitaciones que establezca la ley (art. 24 Const.)[31].

En el presente asunto no existe una afectación al núcleo esencial de la libertad de locomoción, pues no se restringe la movilización de los particulares, por el contrario, se procura que estos acudan, de carecer de equipos propios, a empresas legalmente habilitadas por el Estado, al cumplir los estándares mínimos de seguridad y confiabilidad, sin que ello constituya un monopolio en el transporte, como sostiene la demandante, pues toda actividad transportadora, incluido el servicio de transporte especial se rige por principios rectores como la libre competencia y la iniciativa privada.

Igualmente se denota que, como acertadamente indica el Procurador General de la Nación en su concepto, la norma no impide la celebración de otros negocios jurídicos distintos al contrato de transporte, como el *leasign* (arrendamiento financiero) o el *renting* (arrendamiento operativo), donde el objeto contractual es distinto al contrato de transporte (movilizar personas o cosas de un lugar a otro a cambio de una contraprestación, generalmente pecuniaria), al punto que incluso una empresa de transporte puede acudir a las dos primeras figuras contractuales para acrecentar su capacidad operativa, claro está, siempre que dichos equipos estén matriculados para prestar tal servicio y cumplan las condiciones técnicas para ello.

Así, no le asiste razón a la ciudadana demandante ni a quienes consideran que la preceptiva impugnada constituye una restricción injustificada a modelos contractuales como el *leasing*, el *renting* o similares, de modo que se impida acudir a ellos, ante la eventual falta de equipos propios para satisfacer necesidades particulares de movilidad, en tanto parten de una interpretación restrictiva de la misma y la forma como debe aplicarse.

Recuérdese que esos negocios jurídicos no tienen la misma naturaleza que los contratos de transporte de personas o bienes. No existe entonces contrato de transporte cuando una persona conduce personas o mercancías en un vehículo de su propiedad, alquilado o rentado. Al respecto, para aclarar posibles yerros, puede acudirse al desarrollo especializado que sobre esos contratos existe[32]:

> *"El arrendamiento de un vehículo, sin embargo, puede prestarse a confusiones acerca de la existencia de un contrato de transporte, para lo cual han de distinguirse varias situaciones, a saber:*

---

[31] Cfr. T-487 de agosto 11 de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero, entre otras, donde además se indicó que no *"existía en la Constitución de 1886 una norma que reconociera en forma expresa la libertad de locomoción y residencia. Con el artículo 29 se propuso consagrar dos derechos cuyos titulares fueran los colombianos: la facultad de circulación, que abarca la facultad de desplazamiento por todo el territorio nacional de entrar y salir del País, y la libertad de residencia que es el derecho a determinar el lugar donde se desea fijar tanto la sede principal de los negocios, como el domicilio"*.

[32] Gúzman Escobar, Jóse Vicente. *Contratos de transporte.* Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2009. Pags. 30 y ss.

www.legismovil.com 023

- Si el vehículo se arrienda sin conductor, y la operación del mismo la ejerce directamente el arrendatario, no se configura un contrato de transporte, sino de arrendamiento; al utilizar el vehículo para transportarse a sí mismo o para transportar cosas para sí mismo, el arrendatario está ejerciendo el derecho de uso del bien que le otorga el contrato de arrendamiento, pero dicho uso no puede ser considerado como enmarcado en una relación contractual de transporte entre arrendador y arrendatario.

- Si el arrendatario usa el vehículo para prestar servicios de transporte a terceros, adquiere frente a éstos la calidad de transportador y sus relaciones con ellos se enmarcan en un contrato de transporte; pero el arrendador del vehículo no habrá adquirido obligaciones como transportador frente a los citados terceros, por cuanto él no es parte del contrato de transporte que se celebre entre el arrendatario del vehículo y las personas a quienes éste les preste servicios de transporte.

- Si el vehículo es arrendado con un conductor, entonces podría configurarse un contrato de transporte únicamente en la medida en que el arrendador ejerza el control de la operación de desplazamiento o conducción de las personas o cosas en el vehículo objeto del contrato. Este control operativo convierte a dicho arrendatario en un transportador, y al contrato de arrendamiento en un contrato de transporte.

- Tampoco existe contrato de transporte cuando una persona conduce a un familiar o a un amigo en su vehículo, por cuanto en tal caso la intención de conductor y pasajeros no es celebrar un contrato de transporte, es decir, un acuerdo que genera en el conductor la obligación de transportar. La conducción, en estos casos, obedece bien a un favor, bien a los deberes propios de las relaciones familiares, pero no a la existencia de un contrato de transporte. No tendría sentido afirmar que, si el conductor lleva a un amigo a otro lugar como un favor, más no como una obligación, en el caso de que por cualquier circunstancia no pueda terminar el trayecto se generaría responsabilidad civil de su parte por incumplimiento de un contrato de transporte. Ello no implica, sin embargo, que en el evento de causarse lesión al pasajero no exista responsabilidad del conductor, solo que esta será extracontractual."

Efectuadas esas precisiones de una forma más que diáfana, resulta patente que la norma objeto del presenta análisis, en modo alguno impide acudir a contratos como los de *leasing* o *renting* de un vehículo, para satisfacer necesidades de movilidad de transporte o cosas, pues su naturaleza jurídica

www.legismovil.com 024

dista ampliamente de las prestaciones propias de un contrato de transporte, máxime cuando los particulares deben acudir a esas formas contractuales ante la imposibilidad de acceder a empresas de servicios públicos en eventos como la falta de operatividad del Estado o de concesiones que lo permitan.

5.3.3. Tampoco existe un desconocimiento de garantías como el derecho al trabajo o el debido proceso, como se indica en la demanda y en algunas intervenciones. La norma impugnada no conlleva una sanción como erradamente consideran, por lo que esas garantías se mantienen incólumes.

El artículo 29 de la Constitución exige que la gran constelación de garantías que constituyen el debido proceso, entre las cuales cabe destacar, para el caso, el principio de legalidad, se materialicen no sólo en las actuaciones judiciales sino también en las administrativas, siendo una *"forma de limitar el poder del Estado y de garantizar la protección de los derechos de los administrados, de tal manera que ninguna de las actuaciones de la autoridad pública vaya a depender de su propio arbitrio"*[33].

Así, el principio de legalidad implica que junto con la determinación de los comportamientos que dan lugar a la responsabilidad de los asociados y las consecuencias que de ello se deriven, la ley también debe precisar cuál será el procedimiento aplicable tanto a las actuaciones judiciales como administrativas competentes para analizar los comportamientos, investigar y declarar la eventual responsabilidad por dichos actos u omisiones[34].

En ese orden, aunque el legislador posee un amplio margen de configuración para establecer los procedimientos mediante los cuales la administración ejerza sus competencia, tal facultad no es absoluta, pues tiene límites en los principios y valores constitucionales, de modo que no puede implicar la anulación u obstaculización de derechos y libertades fundamentales, luego toda actuación judicial o administrativa, según el caso, deberá atender los criterios de razonabilidad, racionabilidad, proporcionalidad y finalidad[35].

En igual sentido, esta corporación ha indicado que toda medida de intervención por parte de la administración debe atender los principios de raigambre constitucional de legalidad y proporcionalidad, no siendo posible que tengan un carácter indeterminado.

En el presente evento, contrario a lo esgrimido por la demandante y algunos intervinientes, la norma censurada no conlleva *per se* una infracción administrativa, al tiempo que tampoco es un medida indiscriminada de proscripción que impida el ejercicio de la libertad de locomoción.

---

[33] Cfr. C-633 de agosto 15 de 2012, M. P. Mauricio González Cuervo.
[34] Id..
[35] Cfr. C-346 de julio 22 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell.

www.legismovil.com 025

5.4. Acorde con todo lo consignado, no le asiste razón a la demandante, ni a aquellos intervinientes que sostienen que se desconoció (i) el régimen de los servicios públicos esenciales, (ii) la libertad de locomoción, (ii) la libertad económica o la iniciativa privada, y/o (iii) la protección de garantías y derechos fundamentales como la dignidad humana, el trabajo y el debido proceso, como quiera que en el presente evento, no sólo el Estado está facultado para reglamentar, regular y controlar el transporte en sus diferentes modalidades, sino que también dicho servicio debe prestarse bajo rigurosas condiciones de seguridad y comodidad.

5.5. La Corte Constitucional declarará entonces la exequibilidad de la expresión *"cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente estatuto"*, contenida en el inciso 2° del artículo 5° de la Ley 336 de 1996, frente a los cargos analizados.

VII.- DECISIÓN.

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión *"Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente estatuto"*, contenida en el artículo 5° de la Ley 336 de 1996, frente a los cargos analizados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente. Cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

C-033/2014

MILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARÍA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Sentencia C-033/14.

www.legismovil.com 026