
Sentencia C-066/99

ACTIVIDAD DE TRANSPORTE-Naturaleza

Es claro que la actividad misma del transporte constituye un servicio público, que ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la función económica que con ella se cumple y, además, por cuanto resulta indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios, tanto si se trata del desplazamiento de mercancías de un lugar a otro, como en el transporte de pasajeros. Siendo ello así no cabe duda alguna de que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 150, numeral 23, de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso la expedición de la ley para regular la prestación de ese servicio público, atribución que, además, corresponde igualmente al legislador en ejercicio de la potestad de "expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones".

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Competencia para regulación corresponde al legislador

En un estado unitario como el nuestro, lo atinente a la regulación de la prestación del servicio público de transporte, los modos y los medios en que este se preste, las condiciones generales para el otorgamiento de las rutas y horarios, los requisitos mínimos de seguridad para los usuarios, la determinación de quiénes han de ejercer la autoridad de transporte, la necesaria coordinación de las autoridades nacionales con las autoridades locales para el efecto, entre otros aspectos, corresponden al legislador, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional, para la cumplida ejecución de la ley, en el ámbito de su competencia, ejerza la potestad reglamentaria conforme a lo preceptuado por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Se atribuye solo al Presidente de la República

En relación con el inciso tercero del numeral 5 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, que preceptúa que "el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos, establecerá las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los

estudios técnicos que se elaboren con énfasis en características de la demanda y la oferta", encuentra la Corte que la expresión "a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos", resulta violatoria del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, pues, como se sabe, la potestad reglamentaria para el efectivo cumplimiento de la ley corresponde al Presidente de la República, quien habrá de ejercerla mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para ello, lo que indica que no puede tal atribución que a él le asigna la Constitución desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado, pues esa potestad se atribuye al Presidente como suprema autoridad administrativa quien, desde luego, al ejercitarla habrá de expedir los decretos necesarios con la firma del Ministro del ramo respectivo.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Reglamentación por acto administrativo

La Corte no encuentra quebranto de ninguna norma constitucional, pues, de un lado el contenido mismo del precepto mencionado señala que la reglamentación aludida queda circunscrita a la determinación de "condiciones de carácter técnico u operativo" para la mejor prestación del servicio público de transporte, asuntos estos que por su propia naturaleza son cambiantes, lo que justifica que esas condiciones se fijen por actos administrativos sin que el legislador tenga que ocuparse minuciosamente de cada uno de ellos, y, por otra parte, en la norma en cuestión se le señala a la administración que esa regulación técnico-operativa, no podrá ser arbitraria o caprichosa, sino "con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora", es decir se le señalan por la ley los límites con sujeción a los cuales podrá expedir los actos administrativos correspondientes.

VEHICULOS DE TRANSPORTE PUBLICO-Reposición

En cuanto a los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Ley 105 de 1993, modificada por el artículo 2 de la Ley 276 del mismo año, en los cuales se dispone, en su orden, que: "Parágrafo 2. El Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez, a partir de la fecha en que se realicen la transformación", y que: "Parágrafo 3. El Ministerio de Transporte establecerá los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto

con radio de acción distinto al urbano", no puede declararse por la Corte su inexecutable, pues corresponde al Estado garantizar la vida y la seguridad de los usuarios del transporte, así como la de los transeúntes en las vías públicas, por lo cual las autoridades, necesariamente, deben tener la atribución legal para determinar que aquellos vehículos cuya obsolescencia no permita la prestación del servicio a los usuarios en condiciones mínimas de seguridad, eficiencia y comodidad, sean retirados del transporte público, dentro del plazo que se señale para ello por la entidad que para el efecto se determine por la ley.

POTESTAD REGLAMENTARIA-No se puede colocar límite temporal

Con respecto al párrafo de la norma, encuentra la Corte que es inexecutable, en razón de la limitación de carácter temporal que en él se incluye al Gobierno Nacional para el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues, se reitera ella corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional, quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución, lo que significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo, como lo hizo en el párrafo que aquí se analiza.

SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO-Ministerio de transporte no puede ser autoridad única

El artículo 86 de la Ley 336 de 1996 dispone que el Ministerio de Transporte "constituirá la Autoridad Unica de transporte para la Administración del Sistema de Transporte Masivo de acuerdo con los criterios de coordinación institucional y la articulación de los diferentes modos de transporte". La Corte, en el examen de constitucionalidad de esta norma, encuentra que el artículo 300, numeral 2 de la Carta Política, entre otras funciones asigna a las Asambleas Departamentales la de expedir disposiciones relacionadas con "el transporte", lo que significa, entonces, que no puede ser el Ministerio de Transporte la autoridad "única" de que habla la norma impugnada, razón por la cual resulta inexecutable.

**REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR
POR MINISTERIO DEL TRANSPORTE**

Una interpretación sistemática de la norma acusada muestra que el Ministerio del Transporte sólo puede revocar los actos particulares de las autoridades locales con el consentimiento del afectado, lo cual protege suficientemente sus derechos e intereses, o en las dos hipótesis excepcionales anteriormente mencionadas, y que la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que no desconocen en sí mismas el debido proceso, por cuanto encuentran una justificación razonable y son de interpretación estricta. Por ende, conforme a ese entendimiento, el artículo impugnado es compatible con el debido proceso. De otro lado, para la Corte, el encabezado de la norma acusada es significativo. En efecto la disposición precisa que esa revocatoria de los actos administrativos de las autoridades locales de transporte terrestre es posible, "teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional de Transporte", lo cual indica que es la pertenencia al sistema de transporte lo que justifica la revocación. Por ende, conforme al tenor de la propia disposición acusada, no todos los actos administrativos de las autoridades locales son revocables, sino que es necesario no sólo que se presenten las hipótesis previstas por los artículos 69 y 73 del C.C.A sino que, además, se trate de aquellos actos que estas autoridades locales han expedido como integrantes del Sistema Nacional de Transporte.

Referencia: Expediente D-2117

Normas acusadas: Artículos 3º, numerales 5º y 6º (parciales); 6º párrafos 1º, 2º y 3º (parcial) de la ley 105 de 1993, y contra los artículos 11, 12, 59, 60, 86 (parciales) y, 89 (parcial) de la ley 336 de 1996.

Actora: Silvia Fajardo Glauser

Magistrados Ponentes:
Dr. FABIO MORÓN DÍAZ
Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., en acta número nueve (9) del diez (10) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.

La ciudadana Silvia Fajardo Glauser presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, numerales 5 y 6 (parciales); 6 Parágrafos 1, 2 y 3 (parcial) de la ley 105 de 1993 y, contra los artículos 11 (parcial); 12, 59, 60, 86 (parciales) y 89 (parcial) de la ley 336 de 1996, la cual fue radicada en esta Corporación con el número D-2117. Cumplidos, como están los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II- LOS TEXTOS LEGALES OBJETO DE REVISION

A continuación se transcriben las normas acusadas y se subrayan los apartes demandados. Así, las disposiciones parcialmente impugnadas de la Ley 105 de 1993 establecen

*“Ley 105 de 1993
(diciembre 30)*

“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos de la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

(...)

Artículo 3º. Principios del transporte público.

(...)

“5. DE LAS RUTAS PARA EL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS. Entiéndese por ruta para el servicio público de transporte el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencia y demás aspectos operativos.

El otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos, establecerá las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en características de la demanda y la oferta.

(...)

6. DE LA LIBERTAD DE EMPRESA. *Para la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte no se podrán exigir otros requisitos que los establecidos en las normas legales y en los reglamentos respectivos.*

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.

Las autoridades sólo podrán aplicar las restricciones a la iniciativa privada establecidas en la ley, que tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad.

El Gobierno Nacional a través del ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora.”

(...)

Artículo 6º. *(Modificado por el artículo 2 de la Ley 276 de 1996). El artículo 6 será adicionado en su inciso primero de la siguiente manera:*

*Reposición del parque automotor del servicio público y/o mixto. La vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto será de veinte (20) años. Se excluyen de esta reposición el parque automotor de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto (camperos, chivas) de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural, siempre y cuando reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos por las normas y con la certificación establecida por ellas.
(...)*

Parágrafo 1. *Se establecen las siguientes fechas límites, para que los vehículos no transformados, destinados al servicio público de pasajeros y/o mixto, con radio de acción metropolitano y/o urbano, sean retirados del servicio:*

- 30 de junio de 1995, modelos 1968 y anteriores.*
- 31 de diciembre de 1995, modelos 1970 y anteriores.*
- 31 de diciembre de 1996, modelos 1974 y anteriores.*
- 30 de junio de 1999, modelos 1978 y anteriores.*
- 31 de diciembre de 2001, vehículos con veinte (20) años de edad.*

A partir del año 2002, deberán salir anualmente del servicio, los vehículos que lleguen a los (20) años de vida.

“Parágrafo 2. El Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez, a partir de la fecha en que se realicen la transformación.

Parágrafo 3. El Ministerio de Transporte establecerá los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto con radio de acción distinto al urbano. Y conjuntamente con las autoridades competentes de cada sector señalará las condiciones de operatividad de los equipos de transporte aéreo, férreo y marítimo”.

Por su parte, los artículos acusados de la Ley 336 de 1996 disponen:

LEY 336 DE 1996

(Diciembre 20)

Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte.

(...)

“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.

Parágrafo. El Gobierno Nacional tendrá seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, para reglamentar la habilitación de cada Modo de transporte, y los prestadores del servicio público de transporte que se encuentren con Licencia de funcionamiento tendrán dieciocho (18) meses a partir de la reglamentación para acogerse a ella.

“Artículo 12. En desarrollo de lo establecido en el artículo anterior, para efectos de las condiciones sobre organización, deberán tenerse en cuenta, entre otros, la estructura establecida para la dirección y administración de la empresa, los sistemas de selección del recurso humano y la disponibilidad de las instalaciones adecuadas para su funcionamiento.

Para efectos de las condiciones de carácter técnico, se tendrán en cuenta, entre otras, la preparación especializada de quienes

tengan a su cargo la administración y operación de la empresa, así como los avances técnicos utilizados para la prestación del servicio.

Para efectos de las condiciones sobre seguridad se tendrán en cuenta, entre otras, la implantación de programas de reposición, revisión y mantenimiento de los equipos, los sistemas de abastecimiento de combustibles y los mecanismos de protección a los pasajeros y a la carga.

Para efectos de las condiciones relacionadas con la capacidad financiera y origen de los recursos, se tendrán en cuenta, entre otras, las últimas declaraciones de renta y los estados financieros actuales y anteriores debidamente certificados, confrontando el capital pagado, patrimonio neto y bruto, los análisis financieros requeridos, así como los demás mecanismos establecidos por las disposiciones vigentes para verificar el origen del capital invertido.”

(...)

“Artículo 57. En el caso del transporte terrestre automotor, cuando se trata de servicios que se presenten dentro de las áreas metropolitanas, o entre ciudades que por su vecindad generen alto grado de influencia recíproca, bajo la coordinación del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, cada autoridad municipal o distrital decidirá lo relacionado con la utilización de su propia infraestructura de transporte, a menos que por la naturaleza y complejidad del asunto, el Ministerio de Transporte asuma su conocimiento para garantizar los derechos del usuario al servicio público. Cuando el servicio sea intermunicipal será competencia del Ministerio de Transporte.”

(...)

Artículo 59. Toda empresa operadora del servicio público de transporte deberá contar con programas de reposición en todas las modalidades que contemplen condiciones administrativas, técnicas y financieras que permitan el democrático acceso a los mismos.

Los Ministerios de Transporte, Desarrollo y Hacienda, en coordinación con el Instituto de Fomento Industrial, el Instituto de

Comercio Exterior, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, o las Entidades que hagan sus veces, deberán diseñar en el término de un año a partir de la vigencia de la presente ley, programas financieros especiales para impulsar la reposición de los equipos de transporte.

La reposición implica el ingreso de un vehículo nuevo en sustitución de otro que sale definitivamente del servicio y que será sometido a un proceso de desintegración física total, para lo cual se le cancelará su matrícula.

“Parágrafo 1º. Amplíanse las fechas límites consagradas en el parágrafo 1º del artículo 6º de la Ley 105 de 1993, a los vehículos modelo 1970 en adelante hasta el año 1998 contados a partir de la vigencia de la presente ley con el fin de que el Gobierno Nacional expida la reglamentación para la reposición de estos vehículos que garanticen la seguridad del usuario.”

(...)

“Artículo 60. Teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional del Transporte, las decisiones adoptadas por las autoridades locales en materia de transporte terrestre automotor mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, podrán revocarse de oficio por el Ministerio de Transporte sin el consentimiento del respectivo titular de conformidad con las causales señaladas en el Código Contencioso Administrativos.”

(...)

“Artículo 86. El Ministerio de Transporte elaborará el Registro en el Banco de Proyectos de Inversión de los Proyectos de Sistemas de Servicio Público de Transporte Masivo, de Pasajeros.

Así mismo el Ministerio citado constituirá la Autoridad Unica de Transporte para la Administración de Sistema de Transporte Masivo de acuerdo con los criterios de coordinación institucional y la articulación de los diferentes Modos de Transporte.

(...)

“Artículo 89. El Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Transporte, dictará en el término de un año, contado desde la

vigencia de esta ley, las reglamentaciones que corresponderá a cada uno de los Modos de Transporte

El plazo para acogerse a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, será señalado en la misma”.

III. LA DEMANDA.

La actora considera que las amplias facultades reglamentarias que el legislador concedió al Gobierno en materia de servicio público de transporte vulneran los artículos 150-23 y 365 de la Carta, por tratarse de una delegación de potestades legislativas no permitidas por la Constitución y, por quebrantar el principio de la autonomía territorial, al abarcar y centralizar funciones que son propias de los departamentos y municipios. Según su criterio, los diversos temas relativos al servicio público de transporte “son de naturaleza local por cuanto están ligados al tamaño del municipio, a las clases de servicios que existen, a la orientación que debe darse para garantizar una mayor calidad, y en general, a las necesidades particulares que solo las autoridades municipales y distritales pueden evaluar y satisfacer”. La demandante reconoce que en esta temática existen situaciones que son de interés nacional, pero en tal caso, según su parecer, la ley debe concretar criterios claros para no desconocer las facultades propias de las instancias regionales y locales.

La actora anota que en el campo del servicio de transporte público terrestre existe una competencia concurrente de regulación normativa entre los departamentos y municipios, en “aquellos temas que particularmente atañen a las necesidades y condiciones de su territorio”, para lo cual se fundamenta en la sentencia C-539 de 1995 de la Corte, que establece la aplicación de los principios en materia de distribución de competencias entre las autoridades nacionales y locales. Según su parecer las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, en especial en lo que se refiere a los apartes demandados no establecen claramente cuáles son las competencias de reglamentación entre la nación y las entidades territoriales.

La actora precisa además que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y en especial la sentencia C-290/97, “ha sido clara en señalar que el ejercicio de la facultad reglamentaria está supeditado a unos contenidos mínimos establecidos por el legislador, pues de lo contrario, ante la falta de materia legal previa, al reglamentar se estaría legislando. Es así como, la potestad reglamentaria requiere

un desarrollo legal antecedente, específico y concreto”. La demandante considera entonces que las amplias facultades que el legislador otorgó al Gobierno Nacional en las normas acusadas es inconstitucional, pues su generalidad y amplitud permiten que la facultad del ejecutivo abarque toda la materia y se desborde, de tal manera que invade competencias propias de los departamentos, municipios o distritos (art. 300 num 2 y Art. 301 C.P.). De igual forma, deja en manos del ejecutivo no sólo la legislación sobre aspectos estructurales, sino también la definición de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Según su criterio:

“La intención del Constituyente de 1991 fue recuperar la facultad legislativa del Congreso, que se había visto disminuida especialmente por la excesiva utilización de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo y por ello dicha institución fue restringida (Artículo 150-10 C.P.). Es inadmisibles que ahora frente a la restricción anotada, la vía a través de la cual se desconozca la legítima intención del Constituyente sea mediante una interpretación desnaturalizada de la potestad reglamentaria que traslada al Gobierno el ejercicio de la competencia legislativa. Todo ello con un agravante adicional: a diferencia de las facultades extraordinarias, la potestad reglamentaria no está sometida a los límites y controles de precisión y temporalidad que rigen a las primeras y que contribuyen a garantizar el principio según el cual el ejecutivo solo debe legislar por excepción”.

De la misma manera, reitera la actora que al legislador le compete exclusivamente y, bajo parámetros muy concretos, expedir las normas y directrices generales que regulan el servicio público de transporte pero sin desconocer las facultades de las instancias regionales y locales. Por lo tanto, según su parecer, el ejecutivo debe limitarse a “reglamentar exclusivamente aspectos que sean considerados necesarios para la preservación del estado unitario, bajo parámetros muy concretos y específicos que le fije el legislador”.

Con base en lo anterior, la actora entra a analizar la inconstitucionalidad de las distintas disposiciones acusadas.

1- La demandante considera que la facultad atribuida en el artículo 3° numeral 5° inciso 3° de la Ley 105 de 1993 al Gobierno Nacional vulnera los artículos 150-23, 287, 300 num 2 y 301 de la Carta ya que desconoce la autonomía territorial y es una facultad exclusiva del legislador establecer la normatividad general en materia

de transporte y de redistribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Además, según su criterio, la facultad delegada por el Congreso al ejecutivo en lo que respecta al transporte terrestre automotor parece una equivocación. Así, la misma norma estipula que uno de los criterios para señalar estas condiciones son “los estudios técnicos que se elaboren en énfasis en características de oferta y demanda”, los cuales obedecen a las particularidades propias de cada una de las entidades territoriales, por lo cual corresponde a las autoridades regionales y locales elaborarlos y determinar sus propias necesidades.

2- En cuanto al artículo 3° numeral 6° inciso 4° de la Ley 105 de 1993, la demandante observa que se atribuye al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de oferta, demanda y capacidad transportadora, como aspecto propio de la libertad de empresa. Según su parecer el legislador tiene la facultad de garantizar la libertad de empresa y, por ende, le compete establecer éstas condiciones para determinar cuáles son las competencias de las autoridades locales.

La actora estima entonces que ambas normas desconocen la situación particular de cada territorio e ignoran la existencia de “requisitos para otorgar rutas, o requisitos técnicos y operativos para la prestación del servicio, especialmente en materia de transporte público terrestre, que pueden ser diferentes en cada una de las entidades territoriales”. Por último, señala la ciudadana, que “no es válido contra argumentar que la inconstitucionalidad se presentaría en los decretos del Gobierno por extralimitación de funciones”, porque el problema radica en la omisión del legislador de establecer la normatividad general de transporte y la redistribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

3- La actora observa que el aparte demandado del párrafo 2 del artículo 6 de la Ley 105 faculta al Ministerio de Transporte para “definir, reglamentar y fijar” los requisitos para la transformación de vehículos del servicio público de pasajeros y/o mixto, con el objeto de ampliar su vida útil hasta por diez años más. Según su opinión, esta delegación de competencias del legislador al Ministerio es absoluta, pues la norma no establece ningún parámetro para la regulación de dichos requisitos e invade el ámbito de competencias propio de las autoridades regionales y locales, ya que impide a éstas ejercer los poderes de acción en materia de transporte dentro de sus territorios. Por ello considera que el legislador debió ser más estricto en relación con la reposición de vehículos del transporte público colectivo y/o mixto por cuanto la falta de precisión en este aspecto afecta la calidad del servicio y la seguridad de los pasajeros.

4- En cuanto al artículo 11 y 12 de la Ley 336 de 1996, la demandante considera que viola los artículos 150-23 y 287 de la Constitución. Según su criterio, esa norma no sólo faculta al Gobierno a fijar las condiciones para el otorgamiento de la habilitación a las empresas prestadoras del servicio público de transporte, sino que permite abordar toda la materia, con lo cual desconoce las competencias propias de las entidades territoriales. Por ello, según su parecer, no se puede reglamentar a nivel nacional la situación particular de cada departamento, municipio o distrito, según las necesidades del servicio.

5- En lo que respecta al aparte demandado del artículo 57 de la Ley 336 de 1996, estima la demandante que vulnera los artículos 288 y 300-2 de la Carta. Observa que el precepto acusado constituye de un lado, una intromisión indebida del Ministerio de Transporte en las competencias de las entidades territoriales ya que permite tomar decisiones relacionadas con la infraestructura de transporte en áreas metropolitanas o entre ciudades con alto grado de influencia recíproca. Por ello concluye que la competencia que esta disposición otorga al ministerio es inconstitucional, “en el supuesto previsto en la norma cuando el servicio sea intermunicipal, porque de esta manera se desconocen por completo las funciones de las Asambleas Departamentales en la regulación del servicio dentro de su jurisdicción”.

6- La demandante observa que el artículo 60 de la ley 336 de 1996 vulnera las garantías propias del debido proceso, ya que permite revocar directamente los actos administrativos de carácter particular de las autoridades locales, quedando éstos en un limbo jurídico pues, “en cualquier momento pueden llegar a carecer de obligatoriedad, validez y fuerza jurídica”. De otro lado, según su parecer, la revocatoria directa de los actos de las entidades territoriales no garantiza derechos adquiridos y crea incertidumbre e incredulidad de los particulares sobre las decisiones de las autoridades locales.

7- La actora observa que el artículo 86 inciso 2 de la Ley 336 de 1996 vulnera abiertamente la autonomía territorial, pues autoriza al Ministerio de Transporte a constituirse en la autoridad “única” de transporte para la administración de los sistemas de transporte masivo, estableciendo una competencia absolutamente excluyente respecto de las autoridades de las entidades territoriales. También desconoce “por completo el principio de concurrencia de competencia (Art. 288 C.P.) y vacía el ámbito que corresponde a las autoridades locales, frente a un tema como la planeación y organización del transporte masivo de pasajeros, que hacia el

futuro es crucial para el desarrollo municipal, especialmente en las grandes ciudades”.

8- Finalmente, el artículo 89 de la ley 336 de 1996 establece la facultad al Gobierno de expedir la reglamentación de cada uno de los modos de transporte. Según la demandante, la atribución concedida es bastante amplia, “en principio podría pensarse que se trata de la concesión de facultades extraordinarias por la fijación del término (un año), dado que el ejercicio de la potestad reglamentaria no puede condicionarse en el tiempo como lo ha reconocido la Corte”, ya que no se encuentra sometida a los límites y controles de precisión y temporalidad que rigen a las facultades extraordinarias. Sin embargo, reitera la ciudadana, “la norma no respeta la fórmula expresa que se utiliza cuando se conceden las facultades extraordinarias y tampoco contempla el requisito de precisión, como se observa en su carácter genérico”.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES.

La ciudadana Doris Alba Cuervo, Jefe de la Oficina jurídica del Ministerio de Transporte, estima que el inciso 3º del numeral 5º del artículo 3º de la Ley 105/93 es constitucional ya que el Congreso de la República, en ejercicio de la potestad legislativa y en desarrollo de las facultades constitucionales, atribuye al Gobierno Nacional “para que a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos procediera al cumplimiento de expedir, fijar, reglamentar sobre lo pertinente; con acatamiento de las pautas generales, y limitándose exclusivamente al tema señalado, sin traspasar fronteras no permitidas, la materia sobre la que recae la facultad extraordinaria”.

La ciudadana precisa entonces que el transporte es un servicio público y que las diferentes normas que se han expedido en los diversos campos concernientes al transporte es en procura de mantener la regulación, el control y la vigilancia del servicio, pautas que deben ser extensivas a todo el territorio nacional. Agrega la interviniente que la autonomía administrativa de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro del marco señalado en la Constitución y las condiciones que establece la ley, como corresponde dentro de una República Unitaria. Por consiguiente, concluye la ciudadana que los artículos demandados establecen únicamente parámetros del servicio de transporte, y que en ningún momento la intención del legislador “ha sido invadir campos que competen a los entes territoriales; sin que sea aceptable sostener que en esta materia cada

departamento, cada municipio pueda ejercer su competencia dentro de los límites que quiera trazarse”, lo que llevaría “a un gran caos”.

Por último, agrega la interviniente que “es un deber de los entes territoriales legislar sobre asuntos que les atañen directamente y de acuerdo a sus condiciones y necesidades como por ejemplo las zonas de estacionamiento de vehículos”. Sin embargo, según su criterio, los asuntos regulados en los apartes demandados y que parecen ser del ámbito de las entidades territoriales, en realidad están investidos de un interés general y se desarrollan con base en el principio de la República Unitaria. Precisa igualmente la ciudadana que el inciso 2º de artículo 86 de la ley 336 de 1996 no afecta el debido proceso, ya que la ley establece que el Ministerio de Transporte es la autoridad única para la administración de los sistemas de transporte masivos debido a la complejidad de esta temática y para evitar un conflicto de competencias y encontrar unidad normativa al respecto.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA.

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, en representación de la Federación Colombiana de Municipios, considera que las normas que se acusan son inexecutable, pues se esta en presencia de “una temática reservada a la legislación orgánica”. Según su parecer, debe existir una ley de esa naturaleza que determine cuáles aspectos en materia de transporte público correspondiente a las autoridades nacionales y “cuáles otros permiten el juego de la diversidad y por tanto llaman a la normación autonómica por departamentos y municipios”.

En cuanto al artículo 60 de la Ley 336 de 1996, el interviniente aduce que “arrasa con el principio fundamental de la autonomía y con el derecho fundamental al debido proceso”, pues “la naturaleza y complejidad del asunto” no es un criterio “suficiente para que el Ministerio se inmiscuya en un asunto que concierne únicamente a dos ciudades, o al conjunto de un Area Metropolitana, pues eso es presumir que las autoridades de éstas sola son capaces de encargarse de asuntos simples, y que las Autoridades Nacionales son un summun de sabiduría”.

De otro lado, el ciudadano considera que el artículo 57 de la ley 336 de 1996 vulnera las facultades de las autoridades departamentales ya que si surge un asunto que desborda las fronteras municipales, es al departamento a quien le compete resolverlo, pero “jamás la competencia podría ser nacional”, porque se estaría autorizando una intervención directa de las autoridades nacionales en asuntos

locales o regionales. El interviniente presenta entonces el siguiente ejemplo para reforzar su argumentación:

“Supóngase que un aeropuerto sirve a todo un Departamento, y hay conflicto entre las autoridades municipales por el transporte terrestre desde la respectiva localidad hasta el aeropuerto. Me parece que ahí no queda duda de que está llamado a intervenir el Departamento.

Pero si se trata de un asunto confinado a dos municipios, verbigracia el transporte Manizales-Villamaría, los principios de autonomía y participación imponen que la solución se adopte entre los dos Municipios, bien sea directamente o a través de cualquier mecanismo de composición del conflicto, y si no cabe el Departamento por no estar allí su interés, mucho menos podría haber la Nación”.

VI. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuellar, comienza por precisar que las sentencias C-043 de 1998 y C-490 de 1997 declararon exequibles respectivamente, las siguientes expresiones consignadas en los artículos 11 y 12 de la Ley 336 de 1996: “y los prestadores del servicio público de transporte que se encuentren con licencia de funcionamiento tendrán (18) meses a partir de la reglamentación para acogerse a ella” y “de selección del recurso humano”. Por ello considera que la Corte debe estarse a lo resuelto en esas sentencias en relación con los apartes citados

De otro lado, la Vista Fiscal considera que el resto de los textos impugnados deben ser declarados constitucionales. Según su parecer, son dos los aspectos centrales que plantea la demanda, a saber, la “violación al principio de reserva legal”, debido a la amplitud de facultades conferidas al ejecutivo para reglamentar el servicio público de transporte (C.P. arts. 150-23 y 365) y, de otro lado, la violación al principio de la autonomía territorial (C.P. arts. 287 y 288).

En cuanto a la reserva legal, la Vista Fiscal señala que la actora supone “que la Constitución le asigna al legislador en forma excluyente, la función de determinar las políticas generales atinentes al Sistema Nacional de Transporte”, por lo cual

no advierte las competencias que reconoce el artículo 208 superior, el cual establece que “los ministros, bajo la dirección del Presidente de la República están autorizados para dictar normas de carácter general, en ejercicio de la potestad reglamentaria, es decir, fijar las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”. Ahora bien, agrega el Procurador, el análisis de las materias que corresponde reglamentar al ejecutivo, según las normas acusada, muestra que se trata de “circunstancias de carácter coyuntural”, es decir, concernientes al mercado, como son las relacionados con la oferta y la demanda del servicio de transporte, que debido a tal razón son más del resorte del reglamento que de la ley. Según su criterio, la naturaleza coyuntural “de los aspectos que deben regularse en aras de la eficiencia de la prestación del servicio, exige medidas que no pueden ser plasmadas en un texto de difícil reformulación como es el de la ley”, mientras que el Ejecutivo, como Suprema Autoridad Administrativa, no sólo “tiene los medios idóneos para la elaboración de los estudios y soluciones pertinentes” sino que, además, está facultado constitucionalmente -potestad reglamentaria y capacidad administrativa-, para atender los requerimientos que surjan de las atribuciones a él conferidas.

La Vista Fiscal observa que los artículos 57, 60 y 86 de la ley 336 de 1996 no vulneran el principio de autonomía territorial ni riñen con el carácter unitario del Estado, ya que pretenden “lograr la armonización de los intereses generales de los habitantes del país con la auto gestión de los intereses locales y regionales, de tal manera que unos y otros confluyan en soluciones orientadas por los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad”. En ese sentido, reitera el Procurador que existe abundante jurisprudencia constitucional en lo atinente a relaciones entre el poder central y las instancias departamentales y municipales, y entre, el principio de la autonomía territorial y la prestación de los servicios públicos.

Finalmente, el Ministerio Público estima que el artículo 60 de la Ley 336 de 1996 es constitucional, ya que “los derechos que se han reconocido mediante un acto administrativo de carácter particular y concreto deben subordinarse a las razones que el interés general le imponga a los funcionarios del Ministerio de Transporte, quienes tienen la facultad, por esta razón de revocar decisiones adoptadas por las autoridades locales, sin consentimiento de los beneficiarios”.

VII. CONSIDERACIONES.

Primera.- Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 3, numerales 5 y 6 (parciales); 6 párrafos 1, 2 y 3 (parcial) de la ley 105 de 1993 y de los artículos 11 (parcial); 12, 59, 60, 86 (parciales) y 89 de la ley 336 de 1996, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de disposiciones que forman parte de leyes de la República.

Segunda.- Cosa juzgada constitucional parcial.

2- Como bien lo señala la Vista Fiscal, algunos apartes de los artículos acusados ya fueron objeto de pronunciamiento por esta Corporación. Así, la sentencia C-490 de 1997 declaró la exequibilidad de la expresión “de selección del recurso humano” del artículo 12 de la Ley 336 de 1996, mientras que la sentencia C-043 de 1998 declaró la constitucionalidad del aparte “y los prestadores del servicio público de transporte que se encuentren con licencia de funcionamiento tendrán (18) meses a partir de la reglamentación para acogerse a ella” del párrafo del artículo 11 de esa misma Ley 336 de 1996. Por consiguiente, en relación con esas expresiones, ha operado la cosa juzgada constitucional (CP art, 243), por lo cual la Corte ordenará estarse a lo resuelto en las citadas sentencias.

Tercera.- Lo que se debate.

Los numerosos artículos acusados por la demandante confieren al Gobierno Nacional, y en particular al Ministerio del Transporte, competencias para regular distintos aspectos del transporte, como la definición de las condiciones para otorgar una ruta o el establecimiento de los requisitos necesarios para poder prestar ese servicio. Según la actora y uno de los intervinientes, esas facultades son inconstitucionales, ya sea porque desconocen la reserva legal, pues atribuyen al Gobierno la regulación de materias que son propias del Congreso, o ya sea porque afectan la autonomía territorial, al conferir a las autoridades nacionales la potestad de decidir sobre asuntos que corresponden a las entidades territoriales. Por el contrario, otro de los intervinientes y la Vista Fiscal consideran que las atribuciones previstas por las normas acusadas se ajustan a la Carta, por cuanto el transporte es un asunto que no sólo es de interés nacional sino que además es una materia muy cambiante, por lo cual es natural que parte de su regulación sea atribuida al Gobierno Nacional y no a la ley, para facilitar una mayor capacidad de adaptación de las normas en este campo.

Conforme a lo anterior, la Corte debe determinar si las facultades conferidas al Gobierno por las disposiciones acusadas desconocen la reserva legal o afectan la

autonomía territorial. Se trata pues en esencia de un problema de competencias de regulación y decisión sobre el transporte entre, de un lado, el Congreso y el Gobierno, y de otro lado, entre las autoridades nacionales y las entidades territoriales. Esta Corporación comenzará entonces por analizar cuál es la naturaleza de la actividad transportadora, con el fin de determinar el fundamento constitucional de la intervención reguladora del Estado en este sector, para poder precisar así el reparto de competencias en este campo. De esa manera, la Corte podrá luego entrar a estudiar específicamente cada una de las disposiciones acusadas.

Cuarta.- La naturaleza del transporte y los distintos fundamentos constitucionales de la regulación estatal en este campo.

4- En términos muy esquemáticos, el transporte consiste en la movilización de personas o de cosas de un lugar a otro, por distintos medios o modos, como pueden ser el transporte aéreo, terrestre, fluvial, férreo, etc. Esa movilización puede ser directamente realizada por el interesado, o por el contrario éste puede recurrir a personas o entidades que están dedicadas a prestar esos servicios. A su vez, estas empresas especializadas pueden ofrecer ese servicio de manera puntual a un usuario específico, o por el contrario brindarlo en forma masiva a la colectividad, por medio de sistemas de transporte público. El transporte es entonces una actividad material que a veces realizan las propias personas, como ocurre cuando un individuo desplaza directamente sus pertenencias de un lugar a otro. Pero no es sólo eso: el transporte es también un servicio comercial prestado por ciertas entidades especializadas y adquiere el carácter de servicio público en el caso de los transportes masivos. Es pues posible diferenciar, como lo señala la doctrina y lo establecen los artículos 4º y ss de la Ley 336 de 1996, entre la actividad transportadora como tal, el servicio privado de transporte, que satisface las necesidades de movilización de personas y de cosas, pero dentro del marco de las actividades exclusivas de los particulares, y, finalmente, el servicio público del transporte.

De otro lado, es claro que el transporte juega un papel muy importante en el desarrollo social y económico y en la realización de los derechos fundamentales. Así, la libertad de movimiento y circulación (CP art. 24, Convención Interamericana art. 22, Pacto de Derechos Civiles y Políticos art. 12) presupone la existencia de formas y modos de transporte, pues mal podrían las personas transitar libremente por el territorio nacional, si la sociedad no les ofrece los medios para hacerlo. En segundo término, la realización de las actividades económicas y el intercambio de mercancías sólo son posibles si existen medios idóneos de

transporte, que permitan que los sujetos económicos y los distintos bienes puedan desplazarse de un lugar a otro. La profundización de la división social del trabajo y el desarrollo de una libre competencia presuponen entonces el perfeccionamiento de los medios de transporte. Finalmente, en la sociedad moderna, la actividad transportadora implica en general riesgos importantes, por cuanto los adelantos técnicos permiten que éstos se realicen a velocidades importantes, por lo cual resulta indispensable no sólo potenciar la eficacia de los modos de transporte sino garantizar su seguridad.

5. El transporte, como servicio público, debe regularse por la ley.

Conforme a lo expuesto, es claro que la actividad misma del transporte constituye un servicio público, que ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la función económica que con ella se cumple y, además, por cuanto resulta indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios, tanto si se trata del desplazamiento de mercancías de un lugar a otro, como en el transporte de pasajeros.

Siendo ello así no cabe duda alguna de que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 150, numeral 23, de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso la expedición de la ley para regular la prestación de ese servicio público, atribución que, además, corresponde igualmente al legislador en ejercicio de la potestad de “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones” (artículo 150 numeral 2 Constitución Nacional).

Ello significa, entonces, que, en un estado unitario como el nuestro, lo atinente a la regulación de la prestación del servicio público de transporte, los modos y los medios en que este se preste, las condiciones generales para el otorgamiento de las rutas y horarios, los requisitos mínimos de seguridad para los usuarios, la determinación de quiénes han de ejercer la autoridad de transporte, la necesaria coordinación de las autoridades nacionales con las autoridades locales para el efecto, entre otros aspectos, corresponden al legislador, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional, para la cumplida ejecución de la ley, en el ámbito de su competencia, ejerza la potestad reglamentaria conforme a lo preceptuado por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional.

6. Examen sobre la constitucionalidad de las normas legales acusadas.

A la luz de los principios anteriormente expuestos, procede ahora la Corte a analizar la constitucionalidad de algunas de las disposiciones cuya inexecutable se impetra por la actora sea declarada por la Corporación, así:

6.1. En relación con el inciso tercero del numeral 5 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, que preceptúa que “el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos, establecerá las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en características de la demanda y la oferta”, encuentra la Corte que la expresión “a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos”, resulta violatoria del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, pues, como se sabe, la potestad reglamentaria para el efectivo cumplimiento de la ley corresponde al Presidente de la República, quien habrá de ejercerla mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para ello, lo que indica que no puede tal atribución que a él le asigna la Constitución desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado, pues esa potestad se atribuye al Presidente como suprema autoridad administrativa quien, desde luego, al ejercitarla habrá de expedir los decretos necesarios con la firma del Ministro del ramo respectivo.

6.2. Con respecto al inciso cuarto del numeral 6 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, que dispone que “el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora”, la Corte no encuentra quebranto de ninguna norma constitucional, pues, de un lado el contenido mismo del precepto mencionado señala que la reglamentación aludida queda circunscrita a la determinación de “condiciones de carácter técnico u operativo” para la mejor prestación del servicio público de transporte, asuntos estos que por su propia naturaleza son cambiantes, lo que justifica que esas condiciones se fijen por actos administrativos sin que el legislador tenga que ocuparse minuciosamente de cada uno de ellos, y, por otra parte, en la norma en cuestión se le señala a la administración que esa regulación técnico- operativa, no podrá ser arbitraria o caprichosa, sino “con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora”, es decir se le señalan por la ley los límites con sujeción a los cuales podrá expedir los actos administrativos correspondientes.

6.3. En cuanto a los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Ley 105 de 1993, modificada por el artículo 2 de la Ley 276 del mismo año, en los cuales se dispone, en su orden, que: “Parágrafo 2. El Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez, a partir de la fecha en que se realicen la transformación”, y que: “Parágrafo 3. El Ministerio de Transporte establecerá los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto con radio de acción distinto al urbano”, no puede declararse por la Corte su inexecutable, pues corresponde al Estado garantizar la vida y la seguridad de los usuarios del transporte, así como la de los transeúntes en las vías públicas, por lo cual las autoridades, necesariamente, deben tener la atribución legal para determinar que aquellos vehículos cuya obsolescencia no permita la prestación del servicio a los usuarios en condiciones mínimas de seguridad, eficiencia y comodidad, sean retirados del transporte público, dentro del plazo que se señale para ello por la entidad que para el efecto se determine por la ley.

6.4. La actora solicita que se declare la inexecutable del inciso tercero y el párrafo del artículo 11 de la Ley 336 de 1996, en los cuales se dispone que: “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”, y que: “ Parágrafo. El Gobierno Nacional tendrá seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley para reglamentar la habilitación de cada modo de transporte, y los prestadores del servicio público de transporte que se encuentren con licencia de funcionamiento tendrán dieciocho (18) meses a partir de la reglamentación para acogerse a ella”.

Con respecto al párrafo de la norma acabada de mencionar, encuentra la Corte que es inexecutable, en razón de la limitación de carácter temporal que en él se incluye al Gobierno Nacional para el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues, se reitera ella corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional, quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución, lo que

significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo, como lo hizo en el párrafo que aquí se analiza.

En cuanto al inciso tercero del artículo 11 de la Ley 336 de 1996, ya transcrito, se ajusta a la Carta Política, pues en él se deja al Gobierno la determinación de aspectos administrativos para la ejecución de la ley, con sujeción a los criterios mínimos que por decisión del legislador habrán de tenerse en cuenta para ese efecto.

6.5. Por lo que hace al artículo 12 de la Ley 336 de 1996, se observa por la Corte que el legislador fijó aspectos que deberán ser tenidos en cuenta para que por el ejecutivo se determinen las condiciones mínimas para que pueda ser expedida por la autoridad competente en cada modo de transporte la autorización para la prestación del servicio público, tales como la estructura administrativa y directiva de las empresas, los sistemas de selección de los operadores del transporte, la disponibilidad de instalaciones adecuadas para ello, la preparación especializada de quienes tengan a su cargo la dirección y operación de las empresas y los avances técnicos-científicos que puedan ser útiles para la mejor prestación del servicio, nada de lo cual quebranta normas constitucionales.

Obsérvese, en relación con la expresión “de selección del recurso humano”, que, como ya se dijo, sobre ella existe cosa juzgada, conforme a la sentencia C-490 de 1997.

6.6. Con relación a la parte demandada del artículo 57 de la Ley 336 de 1996, en el cual se dispone que respecto del servicio de transporte terrestre automotor dentro de las áreas metropolitanas o entre ciudades vecinas de influencia recíproca las autoridades municipales o distritales decidan lo relacionado con la utilización de su propia infraestructura de transporte “a menos que por la naturaleza y complejidad del asunto, el Ministerio del Transporte asuma su conocimiento para garantizar los derechos del usuario al servicio público” y que, cuando “el servicio sea intermunicipal será competencia del Ministerio del Transporte”, se observa por la Corte que las autoridades locales de carácter municipal o departamental, tienen por ministerio de la Constitución la atribución de regular lo relacionado con la utilización del suelo en la comprensión territorial respectiva, atribución ésta que, sin embargo, no podrá ser objeto de decisiones arbitrarias que puedan atentar contra la necesaria unidad del Estado, y que, precisamente, permiten a los departamentos expedir disposiciones relacionadas, entre otros asuntos con “el transporte”, conforme a lo dispuesto por el artículo 300, numeral 2 de la Constitución Nacional, aspecto éste respecto del cual tiene dicho la jurisprudencia

de esta Corporación que: “ Sin perjuicio de conservar la esfera legítima de autonomía territorial, es esencial preservar como principio general la unidad de mercado que, si con ahínco se ha querido mantener en estados federales, con mayor razón debe respetarse en un Estado como el Colombiano que se proclama unitario. (C.P. art.1), rasgo que también se proyecta en la vida económica del país, como lo pone de presente la atribución de las principales competencias de orden presupuestal, de planificación y dirección de la economía, del manejo de la moneda, el crédito, los cambios y el ahorro privado, en cabeza de autoridades nacionales, amén de las atribuciones del Congreso en lo que se refiere a la expedición de leyes en todos los ramos. La ordenación y gestión de las actividades económicas, dentro de sus competencias, no es ajena a las entidades territoriales, pero la pluralidad de competencias no puede ser disfuncional ni desintegradora del espacio económico nacional sobre el cual inciden las autoridades centrales y debe, en todo caso, conservar la igualdad entre las personas y garantizar el libre ejercicio de sus derechos, deberes y libertades constitucionales. Las variables esenciales de la economía están sujetas al ejercicio de las competencias radicadas en los órganos centrales del Estado y ellas reclaman, en principio, aplicación uniforme en el territorio nacional. Los poderes de ordenación y gestión económica de las entidades territoriales –las que de paso participan en la elaboración de las políticas generales a través de los mecanismos previstos para la elaboración del plan nacional de desarrollo-, no pueden, en consecuencia, desbordar su campo legítimo de acción y desconocer la prevalencia de las políticas y normas adoptadas por las autoridades económicas”.

6.7. El párrafo 1 del artículo 59 de la Ley 336 de 1996, cuya inexequibilidad se pretende, en nada vulnera la Constitución Política, pues, como aparece de su propio texto tan sólo se circunscribe a ampliar las fechas límites que el artículo 6 de la Ley 105 de 1993, en su párrafo primero ya había establecido para la reposición de equipo automotor, en orden a procurar que el servicio de transporte se preste en condiciones que garanticen la seguridad, y comodidad de los usuarios y, además, la de los transeúntes, lo que corresponde a la función propia del legislador y, en general, de todas las autoridades del Estado dentro de la órbita de sus respectivas competencias.

6.8. El artículo 86 de la Ley 336 de 1996 dispone que el Ministerio de Transporte “constituirá la Autoridad Unica de transporte para la Administración del Sistema de Transporte Masivo de acuerdo con los criterios de coordinación institucional y la articulación de los diferentes modos de transporte”.

La Corte, en el examen de constitucionalidad de esta norma, encuentra que el artículo 300, numeral 2 de la Carta Política, entre otras funciones asigna a las Asambleas Departamentales la de expedir disposiciones relacionadas con “el transporte”, lo que significa, entonces, que no puede ser el Ministerio de Transporte la autoridad “única” de que habla la norma impugnada, razón por la cual resulta inexecutable.

6.9. La actora solicita que se declare inexecutable el artículo 60 de la Ley 336 de 1996, que preceptúa que: “teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional del Transporte, las decisiones adoptadas por las autoridades locales en materia de transporte terrestre automotor mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, podrán revocarse de oficio por el Ministerio de Transporte sin el consentimiento del respectivo titular de conformidad con las causales señaladas en el Código Contencioso Administrativo”.

Sobre el particular, la Corte no comparte los criterios de la actora. Así, esta Corporación tiene bien establecido que, de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal colombiano, en principio la revocación de un acto administrativo singular, que ha generado la consolidación de una situación jurídica concreta, o ha reconocido derechos de la misma categoría, no puede ser llevada a cabo sin que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. Por ende, en tales casos, si la administración considera que hay motivos para modificar su acto, debe impugnarlo judicialmente, dando así ocasión a que éste se controvierta ante los jueces y permitiendo de esa manera la defensa del interesado. Por ello es claro que es ilegítima y violatoria del debido proceso (CP art. 29) la decisión unilateral de la autoridad pública de revocar un acto administrativo concreto, la cual genera además inseguridad jurídica y desconfianza en la actividad administrativa, “quebranta el principio de la buena fe (artículo 83 C.P.) y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado.^[1]” Sin embargo, el ordenamiento^[2] prevé en dos casos excepcionales que los actos administrativos de carácter particular y concreto pueden ser revocados por la administración sin previo consentimiento del particular, a saber, (i) cuando ese acto es consecuencia del silencio administrativo positivo y (ii), cuando el acto es fruto de una actuación ilegal y fraudulenta por parte del particular que llevó a la administración a cometer un error. En ese orden de ideas, una interpretación sistemática de la norma acusada muestra que el Ministerio del Transporte sólo puede revocar los actos particulares de las autoridades locales con el consentimiento del afectado, lo cual protege suficientemente sus derechos e intereses, o en las dos hipótesis excepcionales anteriormente mencionadas, y que la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que no desconocen en sí

mismas el debido proceso, por cuanto encuentran una justificación razonable y son de interpretación estricta^[3]. Por ende, conforme a ese entendimiento, el artículo impugnado es compatible con el debido proceso.

De otro lado, para la Corte, el encabezado de la norma acusada es significativo. En efecto la disposición precisa que esa revocatoria de los actos administrativos de las autoridades locales de transporte terrestre es posible, “teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional de Transporte”, lo cual indica que es la pertenencia al sistema de transporte lo que justifica la revocación. Por ende, conforme al tenor de la propia disposición acusada, no todos los actos administrativos de las autoridades locales son revocables, sino que es necesario no sólo que se presenten las hipótesis previstas por los artículos 69 y 73 del C.C.A sino que, además, se trate de aquellos actos que estas autoridades locales han expedido como integrantes del Sistema Nacional de Transporte. Así interpretada, la disposición no afecta la autonomía territorial, pues si el Ministerio del Transporte actúa como órgano rector de ese sistema nacional, es factible que la ley le confiera la facultad de revocar los actos expedidos por los órganos subalternos. En tal entendido, el artículo 60 de la Ley 336 de 1996 será mantenido en el ordenamiento.

6.10. En cuanto al artículo 89 de la Ley 336 de 1996, en el cual se ordena al Gobierno Nacional dictar “en el término de un año contado desde la vigencia de esta ley, las reglamentaciones que corresponderán a cada uno de los modos de transporte”, resulta contrario a la Constitución Nacional, pues, como ya se dijo, la potestad reglamentaria que conforme al artículo 189 numeral 11 de la Carta, es atribución del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, permanece radicada en él durante todo el tiempo de vigencia de la ley que requiera su reglamentación para la cumplida ejecución de la misma, sin que pueda el legislador imponer ningún límite temporal para su ejercicio.

VIII. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero.- **ESTESE A LO RESUELTO** en la sentencia C-490 de 1997 que declaró la exequibilidad de la expresión “de selección del recurso humano” del artículo 12 de la Ley 336 de 1996.

Segundo.- **ESTESE A LO RESUELTO** en la sentencia C-043 de 1998, que declaró la exequibilidad de la expresión “y los prestadores del servicio público de transporte que se encuentren con licencia de funcionamiento tendrán dieciocho (18) meses a partir de la reglamentación para acogerse a ella” del párrafo del artículo 11 de la Ley 336 de 1996.

Tercero.- Declárase **INEXEQUIBLE** la expresión “a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos”, contenida en el inciso tercero del numeral 5 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993.

Cuarto.- Declaránse **EXEQUIBLES** el inciso cuarto del numeral 6 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993; los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la misma ley, modificado por el artículo 2 de la Ley 276 de 1996; el inciso tercero del artículo 11 de la Ley 336 de 1996; el artículo 12 de la Ley 336 de 1996; el artículo 57 de la Ley 336 de 1996; el párrafo primero del artículo 59 de la Ley 336 de 1996; y el artículo 60 de la Ley 336 de 1996.

Quinto.- Declaránse **INEXEQUIBLES** el párrafo del artículo 11 de la Ley 336 de 1996; la expresión “única” del inciso segundo del artículo 86 de la Ley 336 de 1996 y el artículo 89 de la Ley 336 de 1996.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ
Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO
Magistrada (E.)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ
Secretario General (E.)

Salvamento de voto a la Sentencia C-066/99

ACTIVIDAD DE TRANSPORTE-Naturaleza (Salvamento de voto)

El transporte consiste en la movilización de personas o de cosas de un lugar a otro, por distintos medios o modos, como pueden ser el transporte aéreo, terrestre, fluvial, férreo, etc. Esa movilización puede ser directamente realizada por el interesado, o por el contrario éste puede recurrir a personas o entidades que están dedicadas a prestar esos servicios. A su vez, estas empresas especializadas pueden ofrecer ese servicio de manera puntual a un usuario específico, o por el contrario brindarlo en forma masiva a la colectividad, por medio de sistemas de transporte público. El transporte es entonces una actividad material que a veces realizan las propias personas, como ocurre cuando un individuo desplaza directamente sus pertenencias de un lugar a otro. Pero no es sólo eso: el transporte es también un servicio comercial prestado por ciertas entidades especializadas y adquiere el carácter de servicio público en el caso de los transportes masivos. Es pues posible diferenciar, como lo señala la doctrina y lo establecen los artículos 4º y ss de la Ley 336 de 1996, entre la actividad transportadora como tal, el servicio privado de transporte, que satisface las necesidades de movilización de personas y de cosas, pero dentro del marco de las actividades exclusivas de los particulares, y, finalmente, el servicio público del transporte.

ACTIVIDAD DE TRANSPORTE-Regulación encuentra fundamento en normas constitucionales (Salvamento de voto)

La regulación del transporte encuentra fundamento en distintas disposiciones constitucionales. Así, en cuanto actividad económica y servicio comercial privado, el transporte cae bajo el ámbito de la intervención general del Estado en las distintas actividades económicas. Esta intervención puede además llegar a ser muy importante, si se tiene en cuenta el papel esencial que juegan los transportes en el dinamismo económico de las sociedades. Fuera de lo anterior, aquellas actividades de transporte que constituyen un servicio público se encuentran también reguladas por los mandatos constitucionales sobre la función social de estos servicios. Esto significa que el servicio público de transporte, si bien puede ser prestado por los particulares, su regulación, dirección, control y vigilancia corresponde expresamente al Estado, quien tiene la responsabilidad de garantizar una prestación eficiente del mismo.

ACTIVIDAD DE TRANSPORTE-Competencia para regulación corresponde al legislador (Salvamento de voto)

La única disposición constitucional que expresamente atribuye a una autoridad específica la regulación del transporte es el referido artículo 300 relativo a las funciones de las asambleas departamentales, por lo cual podría concluirse que sólo estos cuerpos administrativos departamentales tienen la capacidad de expedir normatividades sobre ese tema, por tratarse de una competencia exclusiva de esas entidades. Sin embargo esa conclusión es inadmisibile, no sólo por cuanto en general las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, por lo cual "generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes", sino, además, porque desconoce los otros fundamentos constitucionales de la intervención reguladora del Estado en el transporte, ya señalados en esta sentencia, y que claramente muestran que otras autoridades públicas, y en especial el Congreso y el Gobierno Nacional, tienen competencias claras en esta materia. Así, si el transporte es en determinados casos un servicio público, es claro que su régimen jurídico debe ser fijado por la ley. Igualmente, si la idoneidad del transporte incide en el goce de los derechos fundamentales y en la preservación de la seguridad de las personas, es obvio que la regulación de esta materia no puede ser extraña a las autoridades nacionales ya que a éstas, como a las otras entidades territoriales, les corresponde garantizar el bienestar y la seguridad de todos los colombianos en igualdad de condiciones. Finalmente, la formación de un mercado nacional y la integración del territorio implican la articulación de los distintos modos de transporte en un verdadero sistema nacional de transporte que permita precisamente el intercambio de bienes y servicios en toda la geografía colombiana. La ley debe entonces regular la intervención estatal en esta materia para, entre otras cosas, fortalecer la integración económica del país y promover el desarrollo armónico de las regiones, por medio de la consolidación de un sistema nacional de transporte, cuya regulación es una competencia de las autoridades nacionales, y no de las entidades territoriales, en función del principio de unidad del mercado.

ACTIVIDAD DE TRANSPORTE-Regulación por autoridades nacionales/**PRINCIPIO DE UNIDAD DEL MERCADO/AUTONOMIA TERRITORIAL**-Debe respetarse cuando se expiden reglas generales por legislador (Salvamento de voto)

Las autoridades nacionales pueden regular el transporte cuando se vean involucrados intereses nacionales, como la preservación de la unidad del mercado o la protección de la igualdad de los derechos de todos los colombianos, pero sin vaciar de contenido las competencias sobre los asuntos locales de las entidades

territoriales, salvo en aquellos casos en que, en función del principio de subsidiariedad, deba la autoridad de nivel superior intervenir. Por ello esta Corporación ha señalado que el establecimiento de reglas generales nacionales por el Legislador debe respetar los núcleos de autonomía territorial.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Corresponde a la ley establecer régimen jurídico/**RESERVA LEGAL** (Salvamento de voto)

La Corte recuerda las distintas dimensiones del transporte, que es actividad privada en ciertos casos, y servicio público en otros eventos. Ahora bien, en relación con aquellas actividades que configuran el servicio público de transporte, es claro que a la ley corresponde establecer el régimen jurídico, por lo cual la definición del mismo tiene reserva legal. Además, en función del principio democrático y de la cláusula general de competencia del Congreso, la ley puede entrar a regular otras materias de los servicios públicos, y entre ellos el transporte. De otro lado, en relación con aquellas actividades de transporte que no configuran un servicio público, la regulación nacional se encuentra enmarcada dentro de las amplias posibilidades que tiene el Estado de intervenir en la economía, por mandato de la ley. Por ende, tal y como esta Corte lo ha señalado, en estos eventos “la dirección estatal se efectúa por el Gobierno con base en leyes de intervención que deben precisar sus fines, sus alcances y los límites de la libertad económica.

SERVICIOS PUBLICOS-Regulación no es necesariamente por ley (Salvamento de voto)

La competencia de regulación de los servicios públicos es genéricamente estatal, lo cual obviamente no significa que esa facultad pueda ser atribuida por la ley a cualquier entidad estatal, por cuanto la Constitución delimita, en materia de servicios públicos, algunas órbitas específicas de actuación de las distintas ramas de poder, las cuales deben ser respetadas. Sin embargo, es claro que no toda competencia reguladora de los servicios públicos es necesariamente legal, pues el Congreso puede radicarla en otros entes estatales.

SISTEMA NACIONAL DE TRANSPORTE-Legitimidad constitucional de su existencia (Salvamento de voto)

La Corte considera que no sólo no desconoce sino que desarrolla plenamente los principios y valores constitucionales que la ley pretenda establecer un sistema integrado de transporte, ya que de esa manera el Estado fortalece la integridad

del territorio y la unidad del mercado, potencia la seguridad de los desplazamientos de las personas y las cosas, y favorece la libre circulación de todos los colombianos. Igualmente en principio es válido que se atribuya a un ministerio, en este caso al del transporte, la dirección del sistema y la formulación general de las políticas en este campo, puesto que claramente la Carta señala que a los ministros, como jefes de la administración en su respectiva dependencia, les corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular las políticas atinentes a su despacho. Sin embargo, lo anterior no significa que sean legítimas todas las atribuciones conferidas por la ley al Ministerio del Transporte como autoridad rectora del Sistema Nacional de Transporte, ya que algunas, como lo indica la actora, podrían desconocer la autonomía territorial o recaer sobre asuntos que tienen reserva de ley.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Condicion para el otorgamiento de rutas/SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE Y AUTONOMIA TERRITORIAL-Rutas locales (Salvamento de voto)

En principio es legítimo que, con base en estudios técnicos, las autoridades nacionales señalen unas condiciones generales básicas, de naturaleza operativa y técnica, que deben reunir las distintas rutas, según los diversos modos de transporte. Esta regulación nacional uniforme encuentra sustento en la búsqueda de una mayor seguridad y coherencia e integración entre los distintos medios de transporte, que son asuntos de interés nacional, que es legítimo que sean abordados por las autoridades nacionales. Además, debido a que las circunstancias relevantes son variables, puesto que dependen de la evolución de la oferta y demanda, es razonable que las condiciones para otorgar las rutas sean definidas por un acto administrativo, y no por la ley. Y además es válido que sea así, en el entendido de que se trata de condiciones de tipo técnico y operativo, y no materias propias del régimen jurídico del transporte, por cuanto estas últimas, en el caso del servicio público de transporte, tienen reserva legal. La Corte se ve obligada a condicionar el alcance de la disposición impugnada, la cual será declarada executable, pero en el entendido de que se trata únicamente de la definición de condiciones operativas y técnicas básicas y generales, pero que corresponde a las entidades territoriales concretarlas en sus territorios y definir los trazados de las rutas locales.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Condicion para prestar servicio y habilitar empresas y formas asociativas de transporte (Salvamento de voto)

La definición de condiciones generales nacionales, operativas y técnicas, para otorgar la habilitación o para que operen los prestadores del servicio de transporte, encuentra amplio sustento constitucional, en la protección de la seguridad, la prevalencia de la unidad de mercado y la garantía del derecho a la libre circulación. Nótese además que los artículos precisan que se trata de condiciones operativas, técnicas, económicas, o de organización, las cuáles no tienen obligatoriamente reserva legal, ya que no se refieren al régimen jurídico del servicio público del transporte. Además, esas condiciones son variables, por lo cual es razonable que sean definidas por una reglamentación administrativa, que puede ser más fácilmente adaptada a los cambios de circunstancias que la ley.

VEHICULOS DE TRANSPORTE PUBLICO-Reposición y transformación (Salvamento de voto)

La existencia de una reglamentación nacional para la conversión de los vehículos para que puedan seguir prestando el servicio de transporte terrestre encuentra sustento en la protección de la seguridad, el amparo al derecho a la circulación de los colombianos y la prevalencia de la unidad del mercado nacional. En efecto, es razonable que la ley señale que las exigencias técnicas para que un vehículo siga prestando un servicio de transporte terrestre sean nacionales, por cuanto está en juego la vida y la seguridad de los pasajeros, así como la coherencia de la red de transporte. Es más, en estos casos operan incluso importantes razones ecológicas que justifican estas regulaciones nacionales, pues los vehículos que no reúnen las condiciones técnicas adecuadas son altamente contaminantes, y esos daños ecológicos suelen proyectarse más allá del espacio puramente local. Por todo ello, en los procesos de integración económica, la tendencia dominante es a establecer requisitos uniformes supranacionales para todos los vehículos que quieran operar en el marco de un determinado mercado común, ya que sólo de esa manera se aseguran mercados dinámicos, seguros y ecológicamente sostenibles. De otro lado, es obvio que la normatividad expedida por el Gobierno Nacional para la transformación de los vehículos es de naturaleza eminentemente técnica, por lo cual es una materia que no tiene reserva legal, y puede entonces ser atribuida al Ministerio de Transporte.

VEHICULOS DE TRANSPORTE PUBLICO-Fecha límite para retirar vehículos de reposición (Salvamento de voto)

Esta Corporación mantendrá en el ordenamiento el parágrafo del artículo 59 de la Ley 336 de 1996, por cuanto esa norma se limita, de un lado, a ampliar las fechas límites para que los vehículos no transformados dedicados al servicio de

transporte sean retirados y, de otro lado, reitera la competencia del Gobierno Nacional para expedir la reglamentación para la reposición de estos vehículos a fin de garantizar la seguridad del usuario. Es cierto que esa norma tiene problemas de redacción, de suerte que una primera lectura no permite determinar con claridad su sentido, y en especial hasta que momento se postergó la fecha límite para retirar los vehículos. En efecto, el párrafo dice que esas fechas se amplían, y establece que la extensión se cuenta a partir de la vigencia de la ley, pero no señala un número de meses o años de ampliación, lo cual genera perplejidad sobre el sentido de la disposición. Sin embargo, si se suprime la expresión "contados a partir de la vigencia de la presente ley", una segunda lectura de la norma sugiere que ésta postergó la fecha hasta el año 1998 para que todos los vehículos modelo 1970 en adelante no transformados sean retirados del servicio, con lo cual carecería de todo efecto normativo la expresión "contados a partir de la vigencia de la presente ley". Este último sentido es el que efectivamente tiene la norma, no sólo porque es el único razonable sino porque así lo confirma el examen de sus antecedentes legislativos.

NORMA LEGAL-Defectos de redacción no afectan constitucionalidad (Salvamento de voto)

Lo cierto es que los defectos de redacción de la disposición no afectan en sí mismos su constitucionalidad, pues finalmente es posible desentrañar su sentido, aun cuando pueden dificultar notablemente su aplicación, debido a los problemas de interpretación legal que generan, por lo cual nuevamente la Corte insiste en la importancia que tiene una adecuada técnica normativa en los procesos de aprobación de las leyes.

TRANSPORTE TERRESTRE-Competencia para determinar utilización de infraestructura/AUTONOMIA TERRITORIAL Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD (Salvamento de voto)

En principio el cuestionamiento de la expresión acusada del artículo 57 de la Ley 336 de 1996 parece tener sustento ya que corresponde a las propias entidades territoriales determinar la utilización de su propia infraestructura de transporte, por tratarse de la gestión de un interés local. La norma restringe entonces la autonomía de los municipios. Sin embargo, también es cierto que las distintas redes locales de transporte se articulan de tal manera que se integran en un sistema nacional de transporte, que debe ser coherente, lo cual parece autorizar la intervención del Ministerio del Transporte en casos complejos, o en los eventos de servicios intermunicipales de transporte terrestre, por cuanto de esa manera se

asegura una mayor coordinación entre las distintas infraestructuras municipales de transporte. La restricción a la autonomía municipal puede entonces ser adecuada para alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, como es asegurar una mayor armonía del sistema nacional de transporte. Con todo, lo que resulta constitucionalmente cuestionable es que la medida afecta de manera desproporcionada la autonomía territorial, por cuanto desconoce los principios constitucionales que gobiernan el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288), y en especial el principio de subsidiariedad. La expresión acusada persigue una finalidad constitucionalmente importante pero desconoce el principio de subsidiariedad. Por tal razón la Corte mantendrá en el ordenamiento esa disposición, pero en el entendido de que deberá ser aplicada teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad. Esto significa que el Ministerio del Transporte sólo puede legítimamente asumir conocimiento en caso de que ni las autoridades municipales ni las autoridades departamentales sean capaces de coordinar la utilización de la infraestructura de transporte de los distintos municipios, en los eventos previstos por la propia disposición.

SISTEMA NACIONAL DE TRANSPORTE Y REVOCATORIA OFICIOSA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE AUTORIDADES LOCALES (Salvamento de voto)

Una interpretación sistemática de la norma acusada muestra que el Ministerio del Transporte sólo puede revocar los actos particulares de las autoridades locales con el consentimiento del afectado, lo cual protege suficientemente sus derechos e intereses, o en las dos hipótesis excepcionales anteriormente mencionadas, y que la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que no desconocen en sí mismas el debido proceso, por cuanto encuentran una justificación razonable y son de interpretación estricta. Por ende, conforme a ese entendimiento, el artículo impugnado es compatible con el debido proceso. Para la Corte, el encabezado de la norma acusada es significativo. En efecto la disposición precisa que esa revocatoria de los actos administrativos de las autoridades locales de transporte terrestre es posible, "teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional de Transporte", lo cual indica que es la pertenencia al sistema de transporte lo que justifica la revocación. Por ende, conforme al tenor de la propia disposición acusada, no todos los actos administrativos de las autoridades locales son revocables, sino que es necesario no sólo que se presenten las hipótesis previstas por los artículos 69 y 73 del C.C.A sino que, además, se trate de aquellos actos que estas autoridades locales han expedido como integrantes del Sistema Nacional de Transporte. Así interpretada, la disposición no afecta la autonomía territorial, pues si el Ministerio del Transporte actúa como órgano rector de ese sistema

nacional, es factible que la ley le confiera la facultad de revocar los actos expedidos por los órganos subalternos.

SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO-Ministerio de Transporte no puede ser autoridad única/PRINCIPIO DE CONCURRENCIA EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES/PRINCIPIO DE COORDINACION INSTITUCIONAL (Salvamento de voto)

Es válido que la ley atribuya a una entidad nacional, como el Ministerio del Transporte, el papel de autoridad rectora para la gestión de los transportes masivos, la cual podrá, dentro de la órbita de sus competencias, expedir regulaciones generales básicas para todo el país. Sin embargo, la expresión "Autoridad Unica" contenida en el precepto acusado es problemática y parece confirmar las acusaciones de la demandante, ya que la norma parece atribuir al Ministerio del Transporte -esto es, a una entidad nacional- la administración exclusiva de los sistemas de transporte masivo y la toma de todas las decisiones relevantes en este campo. La expresión "Autoridad Unica" plantea entonces problemas constitucionales. Es cierto que el propio artículo acusado parece matizar el alcance de esa denominación puesto que precisa que el Ministerio debe actuar con "los criterios de coordinación institucional". Ahora bien, esta Corte ha señalado que el principio de coordinación, que tiene raigambre constitucional, "no puede identificarse con el de control o tutela", por cuanto la coordinación "implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios". Por ende podría entenderse que la disposición ordena al ministerio concertar sus acciones con las autoridades de las distintas entidades territoriales, en función del principio de coordinación. Sin embargo, esta interpretación no sólo no es la única que admite la disposición sino que de todos modos el desconocimiento de la autonomía subsiste, pues la disposición impugnada confiere el papel de autoridad única al Ministerio de Transporte, con lo cual es evidente el vaciamiento de la competencia de regulación y actuación de las autoridades locales en un tema de vital trascendencia en el desarrollo urbano. Por el contrario, la Corte considera que la disposición deja de plantear esos problemas constitucionales, si se entiende que el Ministerio de Transporte es una autoridad nacional única en la Administración de Sistema de Transporte Masivo pero debe respetar las competencias de regulación concurrentes de las autoridades locales, en los asuntos locales, y sólo puede, de conformidad con el

principio de subsidiariedad, intervenir en estas esferas estrictamente locales cuando las autoridades locales sean incapaces de administrar esos sistemas.

**POTESTAD REGLAMENTARIA EN
TRANSPORTE/REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS EN
TRANSPORTE/REGLAMENTACION GUBERNAMENTAL DE
MODOS DE TRANSPORTE Y HABILITACION (Salvamento de voto)**

Los artículos 11 y 89 de la Ley 336 de 1996 no pueden establecer unas facultades extraordinarias, por cuanto estas no sólo excederían el tiempo constitucionalmente previsto en una de ellas sino, además, porque carecen de la suficiente precisión sobre la materia a ser desarrollada, y tampoco fueron solicitadas por el Gobierno al presentar el correspondiente proyecto. Por consiguiente, al no ser unas facultades extraordinarias, todo indica que se trata de una referencia al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno. Así lo ha entendido el propio Gobierno que ha invocado la potestad reglamentaria -esto es, el artículo 189 ord 11- al expedir decretos relacionados con los mencionados artículos 11 y 89 de esa ley. Es más, en anterior oportunidad esta Corporación había estudiado la constitucionalidad de unos apartes del párrafo del artículo 11 y había concluido que los decretos expedidos con base en ese párrafo no eran decretos leyes. Estamos pues en presencia de reglamentos administrativos.

**POTESTAD REGLAMENTARIA-Plazo no es en si mismo inconstitucional
REGLAMENTARIA-Plazo no es en si mismo inconstitucional
(Salvamento de voto)**

Como bien lo tiene establecido esta Corporación, para el Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria es una atribución constitucional permanente radicada en su cabeza, la cual "no tiene límite temporal alguno". Por ello esta Corte había precisado que "la potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo". Por consiguiente, habría que concluir que es necesario declarar la inexecutable de las normas acusadas, que estarían desconociendo la naturaleza permanente e inagotable de la potestad reglamentaria del Gobierno. A pesar de lo anterior, la Corte considera que no resulta procedente retirar del ordenamiento esas disposiciones. En primer término, el mero señalamiento de esa posibilidad de reglamentación no es en sí misma inconstitucional, pues esta Corporación ya había establecido que si bien la potestad reglamentaria "no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador", sin embargo "si el legislador hace referencia a

esta facultad, tal mención no hace inconstitucional la norma, pues se debe entender sólo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo". Con todo, se podría argumentar que lo que es contrario a la Carta es la fijación de un lapso determinado para ejercer esa potestad, y que por ende al menos ese aparte debe ser declarado inexecutable. Sin embargo, esta Corporación considera que esos plazos no son en sí mismos inconstitucionales, siempre y cuando se entienda que ellos no limitan temporalmente la potestad reglamentaria gubernamental como tal, la cual, por ser una atribución constitucional propia, no requiere de habilitación legislativa y puede ser ejercida por el Ejecutivo en cualquier momento, siempre y cuando exista un contenido legal a ser reglamentado.

LEY-Plazo para reglamentación (Salvamento de voto)

Cuando el Congreso establece un plazo para la reglamentación de una ley, está manifestando una voluntad de que ésta sea llevada a la práctica en un determinado término. Y si bien, ese plazo no puede limitar la potestad reglamentaria del Gobierno, quien podrá de todos modos reglamentar posteriormente la ley una vez vencido el término, sin embargo, tal referencia temporal mantiene efectos políticos y jurídicos. Así, el no cumplimiento de la reglamentación durante el plazo fijado por la ley podría dar lugar a responsabilidades del Gobierno, en especial políticas, pues estaría desconociendo una voluntad legislativa; o en otros eventos podría dar lugar incluso a que sean eficaces acciones judiciales destinadas a garantizar el cumplimiento de la norma legal en cuestión. En efecto, en reciente ocasión, el Consejo de Estado, con criterios que esta Corte comparte, señaló que no era procedente una acción de cumplimiento si la ley no fijaba un plazo para su reglamentación, ya que en tal evento "no se está ante la ocurrencia de un deber que esté en mora de ser realizado, como sí puede suceder, por ejemplo, cuando la ley fija un término perentorio para que se profieran los actos reglamentarios o de desarrollo de la misma, caso en el cual la decisión obedece al ejercicio de la potestad legislativa".

RESERVA DE LEY ORGANICA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (Salvamento de voto)

En anterior oportunidad, esta Corporación estudió in extenso el alcance de la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial y concluyó que "en general, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales -tanto normativas como no normativas- es una materia propia de la ley orgánica". La Corte empero precisó en esa misma sentencia que no toda

asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por una ley orgánica, por cuanto "en algunos casos la propia Constitución distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta" y, además, "también es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria puede asignar competencias específicas". Sin embargo, la sentencia fue clara en señalar que no es admisible "que la ley ordinaria distribuya o asigne competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin que una ley orgánica previa o la propia Constitución hayan establecido los principios generales de esa distribución".

REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TRANSPORTE/RESERVA DE LEY ORGANICA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL/SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA TERRITORIAL
(Salvamento de voto)

La Corte considera que la mejor decisión es la siguiente: en un primer momento, esta Corporación constata, como se hace en esta parte motiva, que las normas acusadas reparten competencias y violan la reserva de ley orgánica, pero no declara su inexecutable inmediate en la parte resolutive a fin de evitar un efecto desproporcionado, y por ende inconstitucional, debido al vacío normativo que se generaría. La Corte mantiene entonces las disposiciones acusadas dentro del ordenamiento. Esto significa que en ese primer momento, y teniendo en cuenta que a pesar de que la Carta fue expedida hace casi ocho años, de todos modos Colombia sigue viviendo un complejo proceso de transición constitucional, la Corte confiere prevalencia a la seguridad jurídica sobre la autonomía territorial y la conservación de las leyes producidas por el Congreso. Sin embargo, como es deber de esta Corporación proteger la especial jerarquía de la LOOT, esta constitucionalidad no puede ser sino temporal. De esa manera, se otorga al Congreso la posibilidad de que, en ejercicio de su libertad de configuración política, y dentro del plazo necesario, pueda expedir una LOOT que confiera sustento a los repartos de competencias adelantados por leyes ordinarias, como las demandadas en la presente ocasión. El plazo debe ser prudente, puesto que se trata de una materia compleja y difícil; sin embargo, no puede ser un plazo largo, por cuanto el propio Constituyente confirió en muchas de sus normas una importancia estratégica a esta LOOT, que debe entonces ser expedida lo más rápido posible, a fin de permitir la consolidación de los procesos de

descentralización y de autonomía territorial. La Corte concluye entonces que, dadas las anteriores circunstancias, un término de dos años es entonces suficiente.

POTESTAD REGLAMENTARIA DEL GOBIERNO-Límites
(Salvamento de voto)

La Corte declara la inexecutable de la fijación de límites a la potestad reglamentaria, con el argumento de que ésta es inagotable. Nosotros coincidimos con la sentencia en que la reglamentación de las leyes es una facultad propia del Gobierno, que no puede ser restringida por las normas legales. Sin embargo, como lo mostraba el fundamento jurídico No 29 de la ponencia originaria, la fijación de un plazo es legítima, siempre y cuando se entienda que ésta no limita esa potestad sino que pretende garantizar el cumplimiento de las leyes. Y en tales eventos, esos plazos mantienen una eficacia normativa pues su desconocimiento podría dar lugar a imponer responsabilidades al Gobierno, en especial políticas, pues estaría incumpliendo una voluntad legislativa; o en otros eventos podría dar lugar incluso a que sean eficaces algunas acciones judiciales destinadas a garantizar el cumplimiento de la norma legal en cuestión. Por ello creemos que la decisión de la Corte de retirar del ordenamiento esas expresiones es contraria al principio de efectividad, que es propio del Estado social de derecho, y según el cual las normas legales se expiden para ser cumplidas. Igualmente, en relación con la potestad reglamentaria, consideramos que es contradictoria y desafortunada la declaración de inexecutable de la expresión "el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o de sus organismos adscritos" del inciso tercero del numeral 5° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993. El argumento de la sentencia, en la consideración No 6.1., es que la potestad reglamentaria es del gobierno, y "no puede desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado". Sin embargo esa tesis es inconsistente con el resto de la sentencia, pues no entendemos por qué en relación con esta facultad, la Corte retira del ordenamiento la atribución de esa competencia reguladora al Ministerio de Transporte, pero la mantiene en otros casos muy similares, a saber, para la reglamentación de las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio (numeral 6° de ese mismo artículo), o para la definición y reglamentación de los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros (parágrafo 2° del artículo 6° de esa misma Ley 105 de 1993). No existe nada en la sentencia que permita comprender por qué la facultad reglamentaria del Ministerio es inconstitucional en un caso, mientras que se ajusta a la Carta en los otros dos casos, por lo cual creemos que la sentencia no es coherente en este aspecto.

AUTONOMIA TERRITORIAL EN TRANSPORTE/RESERVA DE LEY ORGANICA Y REPARTO DE COMPETENCIAS (Salvamento de voto)

La sentencia desconoce la autonomía territorial, ya que reserva a la ley y a las autoridades nacionales la regulación de prácticamente todo el tema del transporte. El argumento básico de la Corte es que el transporte es un servicio público, por lo cual su regulación corresponde casi en su totalidad al Congreso. Sin embargo, esa visión absoluta no es admisible, no sólo porque no toda la actividad transportadora constituye la prestación de un servicio público sino, además, por las siguientes razones literales y sistemáticas. Así, la sentencia minimiza el hecho de que el artículo 300 de la Carta atribuye expresamente competencias reguladoras a las asambleas departamentales en materia de transporte, lo cual significa que la Constitución reconoce una dimensión territorial de la normatividad en esta materia. La tesis general de la Corte en esta sentencia permite un vaciamiento de la competencia de las autoridades locales, en un tema esencial para el desarrollo de los municipios y las regiones, como es el transporte. Sorprende que la sentencia ni siquiera discuta si las disposiciones acusadas vulneran o no la reserva de ley orgánica en materia territorial. En efecto, uno de los problemas esenciales en el diseño de un Estado es el reparto espacial de competencias entre las distintas autoridades, locales, regionales y nacionales. La Carta reconoce la importancia estratégica de esas definiciones, y por ello precisa que todo reparto de competencias tiene reserva de ley orgánica, a fin de proteger los derechos de las entidades territoriales. Ahora bien, es evidente que la presente ley establece un reparto de competencias, pues nacionaliza la regulación del transporte, al conferir la casi totalidad de las atribuciones en este campo al Gobierno central. Es pues obvio que esas decisiones tienen reserva de ley orgánica, por lo cual creemos que la decisión adecuada era establecer una constitucionalidad temporal, tal y como lo proponía la ponencia originaria. Por el contrario, el silencio de la sentencia sobre el tema es desafortunado. Nos parece que la presente sentencia representa un paso atrás en la protección de la autonomía territorial, la descentralización y la democracia participativa.

Referencia: Expediente D-2117

Normas acusadas: Artículos 3º, numerales 5º y 6º (parciales); 6º párrafos 1º, 2º y 3º (parcial) de la ley 105 de 1993, y contra los

artículos 11, 12, 59, 60, 86 (parciales) y, 89 (parcial) de la ley 336 de 1996.

Actora: Silvia Fajardo Glauser

Con nuestro acostumbrado respeto, nos vemos obligados a apartarnos de la presente sentencia, que declaró la constitucionalidad simple de la mayor parte de los artículos acusados y retiró del ordenamiento algunas expresiones referidas al término para que el Gobierno reglamentara algunos aspectos de esas disposiciones legales. Según nuestro parecer, esas decisiones son equivocadas, por cuanto desconocen la autonomía territorial, eliminan la importancia que la Carta confirió a la legislación orgánica territorial, e incurren en equívocos sobre los alcances de la potestad reglamentaria del Ejecutivo en este campo. Por eso creemos que la Corte debió acoger en su totalidad la ponencia presentada por el magistrado Alejandro Martínez Caballero, la cual proponía condicionar la exequibilidad de gran parte de las disposiciones acusadas, con el fin de proteger la autonomía territorial y la reserva de ley orgánica en este campo. Por ello nuestro salvamento de voto se funda en esa ponencia originaria, cuyos fundamentos jurídicos, para mayor claridad, transcribimos en su totalidad. Decía la parte motiva de la citada ponencia:

(....)

El asunto bajo revisión: regulación gubernamental del transporte, reserva legal y autonomía territorial.

3- Los numerosos artículos acusados por la demandante confieren al Gobierno Nacional, y en particular al Ministerio del Transporte, competencias para regular distintos aspectos del transporte, como la definición de las condiciones para otorgar una ruta o el establecimiento de los requisitos necesarios para poder prestar ese servicio. Según la actora y uno de los intervinientes, esas facultades son inconstitucionales, ya sea porque desconocen la reserva legal, pues atribuyen al Gobierno la regulación de materias que son propias del Congreso, o ya sea porque afectan la autonomía territorial, al conferir a las autoridades nacionales la potestad de decidir sobre asuntos que corresponden a las entidades territoriales. Por el contrario, otro de los intervinientes y la Vista Fiscal consideran que las atribuciones previstas por las normas acusadas se ajustan a la Carta, por cuanto el transporte es un asunto que no sólo es de interés nacional sino que además es un materia muy cambiante, por lo cual es natural que parte de su regulación sea atribuida al Gobierno Nacional y

no a la ley, para facilitar una mayor capacidad de adaptación de las normas en este campo.

Conforme a lo anterior, la Corte debe determinar si las facultades conferidas al Gobierno por las disposiciones acusadas desconocen la reserva legal o afectan la autonomía territorial. Se trata pues en esencia de un problema de competencias de regulación y decisión sobre el transporte entre, de un lado, el Congreso y el Gobierno, y de otro lado, entre las autoridades nacionales y las entidades territoriales. Esta Corporación comenzará entonces por analizar cuál es la naturaleza de la actividad transportadora, con el fin de determinar el fundamento constitucional de la intervención reguladora del Estado en este sector, para poder precisar así el reparto de competencias en este campo. De esa manera, la Corte podrá luego entrar a estudiar específicamente cada una de las disposiciones acusadas.

La naturaleza del transporte y los distintos fundamentos constitucionales de la regulación estatal en este campo.

4- En términos muy esquemáticos, el transporte consiste en la movilización de personas o de cosas de un lugar a otro, por distintos medios o modos, como pueden ser el transporte aéreo, terrestre, fluvial, férreo, etc. Esa movilización puede ser directamente realizada por el interesado, o por el contrario éste puede recurrir a personas o entidades que están dedicadas a prestar esos servicios. A su vez, estas empresas especializadas pueden ofrecer ese servicio de manera puntual a un usuario específico, o por el contrario brindarlo en forma masiva a la colectividad, por medio de sistemas de transporte público. El transporte es entonces una actividad material que a veces realizan las propias personas, como ocurre cuando un individuo desplaza directamente sus pertenencias de un lugar a otro. Pero no es sólo eso: el transporte es también un servicio comercial prestado por ciertas entidades especializadas y adquiere el carácter de servicio público en el caso de los transportes masivos. Es pues posible diferenciar, como lo señala la doctrina y lo establecen los artículos 4º y ss de la Ley 336 de 1996, entre la actividad transportadora como tal, el servicio privado de transporte, que satisface las necesidades de movilización de personas y de cosas, pero dentro del marco de las actividades exclusivas de los particulares, y, finalmente, el servicio público del transporte.

De otro lado, es claro que el transporte juega un papel muy importante en el desarrollo social y económico y en la realización de los derechos fundamentales. Así, la libertad de movimiento y circulación (CP art. 24, Convención Interamericana art. 22, Pacto de Derechos Civiles y Políticos art. 12) presupone la existencia de formas y modos de transporte, pues mal podrían las personas transitar libremente por el territorio nacional, si la sociedad no les ofrece los medios para hacerlo. En segundo término, la realización de las actividades económicas y el intercambio de mercancías sólo son posibles si existen medios idóneos de transporte, que permitan que los sujetos económicos y los distintos bienes puedan desplazarse de un lugar a otro. La profundización de la división social del trabajo y el desarrollo de una libre competencia presuponen entonces el perfeccionamiento de los medios de transporte. Finalmente, en la sociedad moderna, la actividad transportadora implica en general riesgos importantes, por cuanto los adelantos técnicos permiten que éstos se realicen a velocidades importantes, por lo cual resulta indispensable no sólo potenciar la eficacia de los modos de transporte sino garantizar su seguridad.

5- Conforme a lo anterior, el transporte no sólo se realiza por distintos modos (terrestre, fluvial, aéreo, transporte multimodal, etc), sino que presenta diversas dimensiones económicas y jurídicas, ya que en ciertos casos es una actividad personal o un servicio comercial entre particulares, pero en otros eventos adquiere el carácter de servicio público. Además, la creación de redes adecuadas de transporte y su articulación en un verdadero sistema de transporte es un requisito esencial para el desarrollo social y económico, la integración nacional del territorio y la satisfacción de ciertos derechos fundamentales.

Estas precisiones son importantes para mostrar que la regulación del transporte encuentra fundamento en distintas disposiciones constitucionales. Así, en cuanto actividad económica y servicio comercial privado, el transporte cae bajo el ámbito de la intervención general del Estado en las distintas actividades económicas (CP art. 334). Esta intervención puede además llegar a ser muy importante, si se tiene en cuenta el papel esencial que juegan los transportes en el dinamismo económico de las sociedades.

Fuera de lo anterior, aquellas actividades de transporte que constituyen un servicio público se encuentran también reguladas por los mandatos

constitucionales sobre la función social de estos servicios. Esto significa que el servicio público de transporte, si bien puede ser prestado por los particulares, su regulación, dirección, control y vigilancia corresponde expresamente al Estado (CP art 365), quien tiene la responsabilidad de garantizar una prestación eficiente del mismo (CP art. 365).

Pero eso no es todo: en la medida en que la existencia de redes adecuadas de transporte condiciona el goce de la libertad de circulación, la intervención reguladora del Estado encuentra también fundamento en su obligación constitucional de garantizar, en igualdad de condiciones, el ejercicio de los derechos de la persona a todos los residentes en Colombia (CP arts 2º y 13).

Finalmente, los riesgos inherentes a la actividad transportadora justifican también la intervención estatal en este sector, ya que es deber de las autoridades proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes (CP art. 2º).

6- Este fundamento múltiple de la intervención estatal en el transporte, según sus distintas modalidades y efectos, debe ser tenido en cuenta en el presente análisis, con el fin de evitar la conclusión simplista que podría surgir de una lectura puramente literal de la Carta. Así, tal y como esta Corporación ya lo había destacado^[4], la Constitución sólo se refiere de manera expresa a la regulación del transporte cuando establece las competencias de las asambleas departamentales y señala que a éstas corresponde expedir las disposiciones relacionadas “con el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera (CP art. 300 ord 2º)”. Es cierto que de manera implícita, la Carta, en otros artículos, se refiere al transporte, como cuando señala que es deber del Estado promover el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a los servicios de comunicaciones y a la comercialización de los productos (CP art. 64), o cuando atribuye al Congreso la unificación de las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República (CP art. 150 ord 25). Sin embargo, la única disposición constitucional que expresamente atribuye a una autoridad específica la regulación del transporte es el referido artículo 300 relativo a las funciones de las asambleas departamentales, por lo cual podría concluirse que sólo estos cuerpos administrativos departamentales tienen la capacidad de expedir normatividades sobre ese tema, por tratarse de una competencia exclusiva de esas entidades. Sin embargo esa conclusión es

inadmisible, no sólo por cuanto en general las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (CP art. 287), por lo cual “generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes”^[5], sino, además, porque desconoce los otros fundamentos constitucionales de la intervención reguladora del Estado en el transporte, ya señalados en esta sentencia, y que claramente muestran que otras autoridades públicas, y en especial el Congreso y el Gobierno Nacional, tienen competencias claras en esta materia. Así, si el transporte es en determinados casos un servicio público, es claro que su régimen jurídico debe ser fijado por la ley (CP art. 365). Igualmente, si la idoneidad del transporte incide en el goce de los derechos fundamentales y en la preservación de la seguridad de las personas, es obvio que la regulación de esta materia no puede ser extraña a las autoridades nacionales ya que a éstas, como a las otras entidades territoriales, les corresponde garantizar el bienestar y la seguridad de todos los colombianos en igualdad de condiciones (CP art. 2º y 13). Finalmente, la formación de un mercado nacional y la integración del territorio implican la articulación de los distintos modos de transporte en un verdadero sistema nacional de transporte que permita precisamente el intercambio de bienes y servicios en toda la geografía colombiana. La ley debe entonces regular la intervención estatal en esta materia para, entre otras cosas, fortalecer la integración económica del país y promover el desarrollo armónico de las regiones (CP art. 334), por medio de la consolidación de un sistema nacional de transporte, cuya regulación es una competencia de las autoridades nacionales, y no de las entidades territoriales, en función del principio de unidad del mercado, cuya importancia esta Corporación ha destacado en anteriores ocasiones. Ha dicho al respecto esta Corte:

“Sin perjuicio de conservar la esfera legítima de autonomía territorial, es esencial preservar como principio general la unidad de mercado que, si con ahínco se ha querido mantener en estados federales, con mayor razón debe respetarse en un Estado como el Colombiano que se proclama unitario (C.P., art. 1), rasgo que también se proyecta en la vida económica del país, como lo pone de presente la atribución de las principales competencias de orden presupuestal, de planificación y dirección de la economía, del manejo de la moneda, el crédito, los cambios y el ahorro privado, en cabeza de autoridades nacionales,

amén de las atribuciones del Congreso en lo que se refiere a la expedición de leyes en todos los ramos. La ordenación y gestión de las actividades económicas, dentro de sus competencias, no es ajena a las entidades territoriales, pero la pluralidad de competencias no puede ser disfuncional ni desintegradora del espacio económico nacional sobre el cual inciden las autoridades centrales y debe, en todo caso, conservar la igualdad entre las personas y garantizar el libre ejercicio de sus derechos, deberes y libertades constitucionales. Las variables esenciales de la economía están sujetas al ejercicio de las competencias radicadas en los órganos centrales del Estado y ellas reclaman, en principio, aplicación uniforme en el territorio nacional. Los poderes de ordenación y gestión económica de las entidades territoriales - las que de paso participan en la elaboración de las políticas generales a través de los mecanismos previstos para la elaboración del plan nacional de desarrollo -, no pueden, en consecuencia, desbordar su campo legítimo de acción y desconocer la prevalencia de las políticas y normas adoptadas por las autoridades económicas.^[6]”

7- El anterior examen ha mostrado que, contrariamente a lo señalado por la actora, no es cierto que los asuntos relativos al transporte sean esencialmente de naturaleza local, por cuanto existen intereses nacionales que justifican claramente el establecimiento de ciertas regulaciones nacionales para asegurar el goce de ciertos derechos fundamentales, incrementar la seguridad en los desplazamientos de las personas y las cosas, y garantizar la integración del territorio y la unidad del mercado nacional. Es más, este carácter estratégico del transporte como mecanismo de articulación económica ha hecho que la búsqueda de coherencia en las regulaciones en este campo alcance incluso niveles supranacionales, sobre todo en los marcos de los procesos de integración. Así, uno de los fines de la Comunidad Económica Europea ha sido establecer una política común en el sector transporte, tal y como lo señala el artículo 3 f) de su tratado constitutivo. Por ello, muchas disposiciones comunitarias han avanzado en la normalización y la exigencia de requisitos uniformes en materia de vehículos, modos de transporte, condiciones que deben reunir las empresas, etc, todo con el fin de construir un mercado fluido, seguro y libre de discriminaciones nacionales y territoriales, ya que se considera que sólo puede lograrse la cohesión económica necesaria para estimular el proceso

de integración supranacional si se cuenta con un verdadero sistema europeo de transporte, que articule e interconecte las distintas redes nacionales^[7].

Sin embargo, es obvio que lo anterior no significa que la normatividad nacional pueda agotar el contenido íntegro del tema del transporte, por cuanto la Carta no sólo expresamente atribuye a las asambleas departamentales la regulación de esta materia (CP art. 300) sino que, como bien lo señala la actora, existen algunos aspectos de los transportes que tienen una dimensión puramente local, por lo cual en principio su regulación corresponde a la entidad territorial en cuestión, puesto que éstas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses (CP art. 287). De otro lado, incluso en el ámbito nacional pueden plantearse discusiones relativa al reparto de atribuciones entre la ley y el Gobierno. Es pues necesario que la Corte, con base en los criterios anteriores, entre a determinar el reparto de competencias para la regulación del transporte.

El reparto de competencias en materia de transporte.

8- Como se ha señalado, la Carta no establece explícitamente un reparto de competencias en materia de transporte entre la Nación y las entidades territoriales. Esta Corporación ya había destacado que “no ocurre con el transporte lo que con otros servicios públicos, respecto de los cuales la Constitución expresamente señala el nivel responsable de su regulación y prestación”^[8]. Sin embargo, es posible delimitar el campo de atribuciones recíprocas, tomando en cuenta la naturaleza del transporte, desarrollada en los fundamentos anteriores de esta sentencia, así como los criterios generales que esta Corporación ha desarrollado para solucionar las tensiones entre los principios de unidad nacional y autonomía territorial. En efecto, “las disposiciones de la Carta que consagran las bases constitutivas de la estructura político-administrativa del Estado y de distribución territorial de poderes y las que, en particular, señalan los criterios de distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales en materia de servicios públicos son integralmente aplicables al transporte que es por excelencia un servicio de tal naturaleza.”^[9]

Ahora bien, en numerosas oportunidades^[10], esta Corte ha indicado que, en la medida en que Colombia es una república unitaria pero basada en la autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1º), es necesario armonizar los principios de unidad y autonomía, por medio del reconocimiento del manejo autónomo por los municipios y departamentos de los intereses

locales, pero la aceptación de la supremacía del ordenamiento nacional. Este equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones recíprocas. Así, la autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la superioridad de las regulaciones del Estado unitario, pero esta normatividad nacional debe respetar el contenido esencial de la autonomía territorial, “que se constituye en el reducto mínimo que, en todo caso, debe ser respetado por el legislador”^[11]. Este contenido esencial goza entonces de una garantía institucional^[12]. Esto significa que las autoridades nacionales pueden claramente regular los asuntos en donde existen intereses nacionales, y en tal ámbito sus regulaciones prevalecen, pero no pueden vaciar de contenido las competencias locales de regulación en caso de competencias concurrentes, ni inmiscuirse en asuntos puramente locales. En efecto, hace parte del contenido esencial de la autonomía territorial el derecho de las entidades a gestionar sus propios intereses (CP art. 287), por lo cual “debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”^[13]. Por ello, en materia ambiental, y con criterios aplicables, *mutatis mutandi*, al tema del transporte, esta Corte tiene bien establecido que, si bien en este campo las competencias entre las distintas entidades territoriales son en general concurrentes, las intervenciones legales en los asuntos locales sólo “serán legítimas en la medida en que se refieran a asuntos cuyo manejo no pueda circuncribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues las consecuencias del mismo repercutirán e impactarán, necesariamente, de manera positiva o negativa, un ecosistema regional o nacional.^[14]” Por ende, sólo de manera excepcional, en virtud del principio de subsidiariedad (CP art. 288), puede la autoridad de superior jerarquía intervenir en asuntos propiamente locales, esto es únicamente cuando la instancia inferior se muestre incapaz de abordar una determinada materia. En efecto, esta Corporación ha señalado que este principio “significa, entre otras cosas, que el municipio hará lo que puede hacer por sí mismo, y que únicamente en caso de no poder ejercer determinada función independientemente, deberá apelar a niveles superiores, sea el departamento como coordinador, o el nivel central, como última instancia, para que colaboren en el ejercicio de esa competencia.^[15]”

9- Conforme a lo anterior, las autoridades nacionales pueden regular el transporte cuando se vean involucrados intereses nacionales, como la preservación de la unidad del mercado o la protección de la igualdad de los derechos de todos los colombianos, pero sin vaciar de contenido las

competencias sobre los asuntos locales de las entidades territoriales, salvo en aquellos casos en que, en función del principio de subsidiariedad, deba la autoridad de nivel superior intervenir. Por ello esta Corporación ha señalado que el establecimiento de reglas generales nacionales por el Legislador debe respetar los núcleos de autonomía territorial. Dijo entonces esta Corte al respecto:

“De lo dicho se infiere necesariamente, que es competencia exclusiva del legislador la creación de la normatividad contentiva de las reglas generales que han de regular lo concerniente a los servicios de los sistemas de transporte masivo de pasajeros. Sin embargo, por la circunstancia de que el legislador señale las directrices de la política sobre dichos sistemas y la manera de financiarlos, no se puede predicar el desconocimiento de las facultades de que gozan las instancias regionales y locales para la gestión autónoma de sus propios intereses, dentro del ámbito de la competencia que les es propia en materia de servicios públicos, pues se trata de niveles de competencia que tienen campos propios y específicos de operación que no se interfieren, sino que se complementan, con arreglo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.”^[16]

10- Una última pregunta relacionada con los planteamientos formulados de la demanda surge: y en caso de regulaciones que legítimamente corresponden a la Nación, ¿a cuál autoridad nacional -Legislador o Gobierno- corresponde la expedición de la normatividad sobre transporte?

Para responder a ese interrogante, la Corte recuerda las distintas dimensiones del transporte, que es actividad privada en ciertos casos, y servicio público en otros eventos. Ahora bien, en relación con aquellas actividades que configuran el servicio público de transporte, es claro que a la ley corresponde establecer el régimen jurídico, por lo cual la definición del mismo tiene reserva legal (CP art. 365). Además, en función del principio democrático y de la cláusula general de competencia del Congreso (CP art. 150)^[17], la ley puede entrar a regular otras materias de los servicios públicos, y entre ellos el transporte. Sin embargo, lo anterior no significa que corresponde exclusivamente al Legislador establecer toda la normatividad nacional sobre los servicios públicos, ya que la Carta es clara en distinguir entre el establecimiento del régimen jurídico, que tiene

reserva legal, y la regulación de otros aspectos, que no obligatoriamente tiene reserva legal. En efecto, el artículo 365 superior confiere la competencia de regulación de los servicios públicos al Estado, pero sin señalar explícitamente que ésta corresponde a una determinada institución específica. Ahora bien, esta Corte ha señalado que en general la palabra Estado se emplea en la Carta para designar al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales. Por ende, cuando una disposición constitucional se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse *prima facie* que la norma constitucional habla genéricamente de las diversas autoridades estatales^[18]. Por ende, tal y como esta Corte lo ha señalado, la competencia de regulación de los servicios públicos es genéricamente estatal, lo cual obviamente no significa que esa facultad pueda ser atribuida por la ley a cualquier entidad estatal, por cuanto la Constitución delimita, en materia de servicios públicos, algunas órbitas específicas de actuación de las distintas ramas de poder, las cuales deben ser respetadas^[19]. Sin embargo, es claro que no toda competencia reguladora de los servicios públicos es necesariamente legal, pues el Congreso puede radicarla en otros entes estatales.

11- De otro lado, en relación con aquellas actividades de transporte que no configuran un servicio público, la regulación nacional se encuentra enmarcada dentro de las amplias posibilidades que tiene el Estado de intervenir en la economía, por mandato de la ley (CP art. 334). Por ende, tal y como esta Corte lo ha señalado, en estos eventos “la dirección estatal se efectúa por el Gobierno con base en leyes de intervención que deben precisar sus fines, sus alcances y los límites de la libertad económica (CP art. 150 ord 21).^[20]”

La legitimidad constitucional de la existencia de un Sistema Nacional de Transporte.

12- Una vez precisada la naturaleza de la actividad del transporte y señalados los criterios generales para delimitar en este campo las competencias entre las autoridades, entra la Corte a examinar las normas específicamente acusadas. Para este análisis, conviene recordar que estas disposiciones confieren diversas potestades de regulación y decisión al Ministerio de Transporte, por lo cual es necesario precisar que la base de la atribución de esas facultades reside en la voluntad legislativa de conformar

un sistema nacional de transporte. En efecto, el Título I de la Ley 105 de 1993, de la cual hacen parte varios de los artículos impugnados, conforma este sistema, que busca asegurar una mayor coherencia y articulación de los distintos medios y modos de transporte. Dentro de tal sistema, el Ministerio ocupa un lugar privilegiado por cuanto es una suerte de órgano rector, ya que le corresponde, obviamente dentro del marco de la ley y en coordinación con las distintas entidades sectoriales, la definición de las políticas generales sobre el tránsito y transporte (art. 5° de la Ley 105 de 1993).

13- Por las razones ampliamente desarrolladas en los fundamentos 4° y 5° de esta sentencia, la Corte considera que no sólo no desconoce sino que desarrolla plenamente los principios y valores constitucionales que la ley pretenda establecer un sistema integrado de transporte, ya que de esa manera el Estado fortalece la integridad del territorio y la unidad del mercado, potencia la seguridad de los desplazamientos de las personas y las cosas, y favorece la libre circulación de todos los colombianos. Igualmente en principio es válido que se atribuya a un ministerio, en este caso al del transporte, la dirección del sistema y la formulación general de las políticas en este campo, puesto que claramente la Carta señala que a los ministros, como jefes de la administración en su respectiva dependencia, les corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular las políticas atinentes a su despacho (CP art. 208). Sin embargo, lo anterior no significa que sean legítimas todas las atribuciones conferidas por la ley al Ministerio del Transporte como autoridad rectora del Sistema Nacional de Transporte, ya que algunas, como lo indica la actora, podrían desconocer la autonomía territorial o recaer sobre asuntos que tienen reserva de ley. Entra pues la Corte a examinar las competencias específicamente cuestionadas por la demandante.

Condiciones para el otorgamiento de rutas

14- El inciso tercero del numeral 5° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993 confiere al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte o de sus organismos adscritos, la atribución de señalar “las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en características de la demanda y la oferta.” Según la demandante, esa disposición afecta la autonomía territorial ya que las condiciones de oferta y demanda de transporte tienen variaciones locales, por lo cual la definición de las

condiciones para el otorgamiento de las rutas es propia de las entidades territoriales, ya que es una gestión de asuntos propios de esos espacios.

15- Conforme a los criterios adelantados en los fundamentos anteriores de esta sentencia, la Corte considera que en principio es legítimo que, con base en estudios técnicos, las autoridades nacionales señalen unas condiciones generales básicas, de naturaleza operativa y técnica, que deben reunir las distintas rutas, según los diversos modos de transporte. Esta regulación nacional uniforme encuentra sustento en la búsqueda de una mayor seguridad y coherencia e integración entre los distintos medios de transporte, que son asuntos de interés nacional, que es legítimo que sean abordados por las autoridades nacionales. Además, debido a que las circunstancias relevantes son variables, puesto que dependen de la evolución de la oferta y demanda, es razonable que las condiciones para otorgar las rutas sean definidas por un acto administrativo, y no por la ley. Y además es válido que sea así, en el entendido de que se trata de condiciones de tipo técnico y operativo, y no materias propias del régimen jurídico del transporte, por cuanto estas últimas, en el caso del servicio público de transporte, tienen reserva legal.

Sin embargo, la norma no puede ser declarada constitucional de manera pura y simple ya que la demandante acierta en señalar que una aplicación literal y rígida de la disposición es susceptible de vulnerar la autonomía territorial, por cuanto puede vaciar la competencia de regulación de las autoridades locales e invadir su órbita de actuación. Así, el tenor literal parece permitir que el Ministerio del Transporte se pronuncie incluso sobre condiciones puramente locales, como podría ser el trazado concreto que deben tener las rutas en un municipio específico, lo cual no sólo es un asunto local sino que puede incluso afectar, en el caso del transporte terrestre, atribuciones específicas de los concejos municipales, ya que a éstos corresponde reglamentar los usos del suelo (CP art 313 ord. 7º). Por tal razón, la Corte se ve obligada a condicionar el alcance de la disposición impugnada, la cual será declarada exequible, pero en el entendido de que se trata únicamente de la definición de condiciones operativas y técnicas básicas y generales, pero que corresponde a las entidades territoriales concretarlas en sus territorios y definir los trazados de las rutas locales.

Condiciones para prestar el servicio y habilitar las empresas y formas asociativas de transporte.

17- El numeral 6° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 336 de 1996 establecen que quienes deseen prestar el servicio público del transporte deben solicitar y obtener la “habilitación” por el Estado, la cual es definida por el citado artículo 11 como “la autorización expedida por la autoridad competente en cada Modo de transporte para la prestación del servicio público de transporte”. Ahora bien, para lograr ese permiso, las empresas o formas asociativas o solidarias de transporte deben reunir ciertas condiciones; igualmente, deben tener ciertas capacidades técnicas y organizativas para poder operar y prestar el servicio. En ese contexto, los apartes acusados del numeral 6° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993 establecen que “el Gobierno Nacional a través del ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora.” Por su parte, el inciso segundo impugnado acusado del artículo 11 de la Ley 336 de 1996 señala que el Gobierno Nacional fijará las condiciones para el otorgamiento de la habilitación, en materia de organización y capacidad económica y técnica, e 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. La demandante cuestiona entonces esas disposiciones pues considera que desconocen la autonomía, ya que la situación particular de cada localidad para la prestación del transporte, especialmente en materia de transporte terrestre, pueden ser muy diferente, por lo cual la reglamentación de estas materias corresponde a la entidad territorial.

18- En principio la Corte considera que, por los mismos argumentos señalados en los fundamentos anteriores de esta sentencia, el cargo de la actora no es de recibo, por cuanto la definición de condiciones generales nacionales, operativas y técnicas, para otorgar la habilitación o para que operen los prestadores del servicio de transporte, encuentra amplio sustento constitucional, en la protección de la seguridad, la prevalencia de la unidad de mercado y la garantía del derecho a la libre circulación. Nótese además que los artículos precisan que se trata de condiciones operativas, técnicas, económicas, o de organización, las cuáles no tienen obligatoriamente reserva legal, ya que no se refieren al régimen jurídico del servicio público

del transporte. Además, esas condiciones son variables, por lo cual es razonable que sean definidas por una reglamentación administrativa, que puede ser más fácilmente adaptada a los cambios de circunstancias que la ley.

Por tal razón, la Corte declarará la exequibilidad del inciso cuarto acusado del numeral 6° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993 así como del inciso tercero acusado del artículo 11 de la Ley 336 de 1996. En ese mismo orden de ideas, la Corte no encuentra ninguna objeción de constitucionalidad en relación con el artículo 12 de esa misma Ley 336 de 1996, ya que esa disposición simplemente establece los criterios que deben ser tenidos en cuenta por el Gobierno para fijar las condiciones de habilitación en materia de organización, capacidad económica y técnica, y condiciones de seguridad que deben demostrar los prestadores del servicio de transporte. Ese artículo será entonces también declarado exequible.

Requisitos para la transformación y reposición de vehículos terrestres.

19- El artículo 6° de la Ley 105 de 1993 regula la reposición del parque automotor y establece unos plazos máximos para la vida útil de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto. Igualmente señala unas fechas límites, para que los vehículos no transformados, destinados al servicio público de pasajeros y/o mixto, con radio de acción metropolitano y/o urbano, sean retirados del servicio. El párrafo segundo acusado de ese artículo establece entonces que el Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez, a partir de la fecha en que se realicen la transformación. Por su parte, el tercer párrafo de esa misma disposición, parcialmente impugnada, atribuye al Ministerio de Transporte la facultad de señalar los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto con radio de acción distinto al urbano.

Según la actora, estas facultades del Ministerio del Trabajo son inconstitucionales ya que implican una absoluta delegación de competencias del legislador pues las normas acusadas no establecen ningún parámetro para la regulación de los requisitos de conversión de los

vehículos. Además, esas competencias invaden ámbitos propios de las autoridades regionales y locales.

20- La Corte no comparte los criterios de la demandante, por cuanto la existencia de una reglamentación nacional para la conversión de los vehículos para que puedan seguir prestando el servicio de transporte terrestre encuentra sustento nuevamente en la protección de la seguridad, el amparo al derecho a la circulación de los colombianos y la prevalencia de la unidad del mercado nacional. En efecto, es razonable que la ley señale que las exigencias técnicas para que un vehículo siga prestando un servicio de transporte terrestre sean nacionales, por cuanto está en juego la vida y la seguridad de los pasajeros, así como la coherencia de la red de transporte. Es más, en estos casos operan incluso importantes razones ecológicas que justifican estas regulaciones nacionales, pues los vehículos que no reúnen las condiciones técnicas adecuadas son altamente contaminantes, y esos daños ecológicos suelen proyectarse más allá del espacio puramente local. Por todo ello, y como ya se señaló en esta sentencia, en los procesos de integración económica, la tendencia dominante es a establecer requisitos uniformes supranacionales para todos los vehículos que quieran operar en el marco de un determinado mercado común, ya que sólo de esa manera se aseguran mercados dinámicos, seguros y ecológicamente sostenibles.

De otro lado, es obvio que la normatividad expedida por el Gobierno Nacional para la transformación de los vehículos es de naturaleza eminentemente técnica, por lo cual es una materia que no tiene reserva legal, y puede entonces ser atribuida al Ministerio de Transporte.

Conforme a lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 6° de la Ley 105 de 1993. Por esa misma razón, esta Corporación mantendrá en el ordenamiento el parágrafo del artículo 59 de la Ley 336 de 1996, por cuanto esa norma se limita, de un lado, a ampliar las fechas límites para que los vehículos no transformados dedicados al servicio de transporte sean retirados y, de otro lado, reitera la competencia del Gobierno Nacional para expedir la reglamentación para la reposición de estos vehículos a fin de garantizar la seguridad del usuario. Es cierto que esa norma tiene problemas de redacción, de suerte que una primera lectura no permite determinar con claridad su sentido, y en especial hasta que momento se postergó la fecha límite para retirar los vehículos. En efecto, el parágrafo dice que esas fechas se amplían, y establece que la extensión se cuenta a partir de la vigencia de la ley, pero no señala un número de meses o años

de ampliación, lo cual genera perplejidad sobre el sentido de la disposición. Sin embargo, si se suprime la expresión “contados a partir de la vigencia de la presente ley”, una segunda lectura de la norma sugiere que ésta postergó la fecha hasta el año 1998 para que todos los vehículos modelo 1970 en adelante no transformados sean retirados del servicio, con lo cual carecería de todo efecto normativo la expresión “contados a partir de la vigencia de la presente ley”. Este último sentido es el que efectivamente tiene la norma, no sólo porque es el único razonable sino porque así lo confirma el examen de sus antecedentes legislativos. Así, el proyecto originario no preveía ningún artículo que prolongara estas fechas límite, pero la ponencia para Primer Debate en la Comisión Sexta de la Cámara propuso un artículo 62, cuyo párrafo establecía:

“Ampliase en las (sic) fecha límite consagrada en el párrafo 1° del artículo 6° de la Ley 105 de 1993, a los vehículos modelo 1970 a 1974 en un año más contado a partir de la vigencia de la presente ley con el fin de que el Gobierno Nacional expida la reglamentación al respecto que garantice la reposición de estos vehículos. (subrayas no originales)^[21]”

Nótese que esta propuesta ampliaba el plazo en un año, por lo cual era razonable que éste se contabilizara a partir de la vigencia de la nueva ley. Sin embargo, el texto aprobado en esa comisión de la Cámara varió el párrafo, en el sentido de establecer una nueva fecha límite (el año 2000), pero mantuvo la expresión “contados a partir de la vigencia de la presente ley”, lo cual genera el equívoco de la presente disposición. En efecto, el párrafo aprobado en primer debate establecía:

“Amplíanse las fechas límites consagradas en el párrafo 1° del artículo 6° de la Ley 105 de 1993, a los vehículos modelo 1970 en adelante hasta el año 2000 contados a partir de la vigencia de la presente ley con el fin de que el Gobierno Nacional expida la reglamentación para la reposición de estos vehículos que garanticen la seguridad del usuario (subrayas no originales).^[22]”

Posteriormente, la fecha se redujo a 1998 pero, por defectos de técnica legislativa, se mantuvo la expresión “contados a partir de la vigencia de la presente ley”. Con todo, lo cierto es que estos defectos de redacción de la

disposición no afectan en sí mismos su constitucionalidad, pues finalmente es posible desentrañar su sentido, aun cuando pueden dificultar notablemente su aplicación, debido a los problemas de interpretación legal que generan, por lo cual nuevamente la Corte insiste en la importancia que tiene una adecuada técnica normativa en los procesos de aprobación de las leyes.

Utilización de la infraestructura de transporte, Sistema Nacional de Transporte e intervención subsidiaria del Ministerio del Transporte.

21- El artículo 57 de la Ley 336 de 1996 establece que cada autoridad municipal o distrital decidirá lo relacionado con la utilización de su propia infraestructura de transporte terrestre, incluso cuando se trata de servicios que se prestan dentro de las áreas metropolitanas, o entre ciudades que por su vecindad generen alto grado de influencia recíproca. Sin embargo la norma agrega que, tomando en cuenta la naturaleza y complejidad del asunto, el Ministerio de Transporte puede asumir su conocimiento para garantizar los derechos del usuario al servicio público. E igualmente establece que si el servicio es intermunicipal, estas definiciones serán competencia del Ministerio de Transporte. La actora y uno de los intervinientes cuestionan entonces esta intervención del ministerio, por cuanto consideran que afecta la autonomía territorial, puesto que si los asuntos son puramente intermunicipales, corresponde entonces a los propios municipios concertar las soluciones; y si éstos no pueden hacerlo, entonces la intervención coordinadora corresponde, según su criterio, primariamente al departamento, sin que la complejidad del asunto sea en sí mismo un elemento que automáticamente autorice el desplazamiento de las autoridades municipales y departamentales por parte del Ministerio del Transporte.

22- La Corte considera que en principio el cuestionamiento de la expresión acusada del artículo 57 de la Ley 336 de 1996 parece tener sustento ya que corresponde a las propias entidades territoriales determinar la utilización de su propia infraestructura de transporte, por tratarse de la gestión de un interés local. La norma restringe entonces la autonomía de los municipios. Sin embargo, también es cierto que las distintas redes locales de transporte se articulan de tal manera que se integran en un sistema nacional de transporte, que debe ser coherente, lo cual parece autorizar la intervención del Ministerio del Transporte en casos complejos, o en los eventos de servicios intermunicipales de transporte terrestre, por cuanto de esa manera

se asegura una mayor coordinación entre las distintas infraestructuras municipales de transporte. La restricción a la autonomía municipal puede entonces ser adecuada para alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, como es asegurar una mayor armonía del sistema nacional de transporte. Con todo, lo que resulta constitucionalmente cuestionable es que la medida afecta de manera desproporcionada la autonomía territorial, por cuanto desconoce los principios constitucionales que gobiernan el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288), y en especial el principio de subsidiariedad. En efecto, la disposición sugiere que si el asunto es complejo o de cierta naturaleza, o si se trata de un servicio intermunicipal, entonces el Ministerio del Transporte puede asumir su conocimiento, lo cual plantea dos problemas constitucionales: de un lado, la norma desestima que, como bien lo señalan la actora y el interviniente, los propios municipios pueden tener la capacidad de concertar soluciones para problemas complejos relativos a la utilización de su infraestructura de transporte. Por ende, si esa coordinación entre los municipios resulta posible, la intervención del Ministerio aparece entonces innecesaria y desproporcionada, y por ende violatoria de la autonomía territorial. De otro lado, el actor y el interviniente aciertan en indicar que la expresión acusada desconoce las funciones propias de los departamentos, puesto que autoriza la asunción del problema directamente por la autoridad nacional. Ahora bien, no sólo los departamentos tienen como una de sus funciones básicas coordinar y complementar la acción municipal (CP art. 298) sino que además es la única entidad a la cual expresamente la Carta le señala una competencia de regulación en materia de transporte (CP art. 300 ord. 2º), por lo cual resulta desproporcionado que la norma acusada autorice la intervención directa del Ministerio del Transporte, sin permitir que los departamentos intenten previamente coordinar y apoyar a los municipios en las decisiones relativas a la utilización de la infraestructura de transporte.

23- Conforme a lo anterior, la expresión acusada persigue una finalidad constitucionalmente importante pero desconoce el principio de subsidiariedad. Por tal razón la Corte mantendrá en el ordenamiento esa disposición, pero en el entendido de que deberá ser aplicada teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad (CP art. 288). Esto significa que el Ministerio del Transporte sólo puede legítimamente asumir conocimiento en caso de que ni las autoridades municipales ni las autoridades departamentales sean capaces de coordinar la utilización de la

infraestructura de transporte de los distintos municipios, en los eventos previstos por la propia disposición.

Sistema Nacional de Transporte y revocación oficiosa de los actos administrativos de las autoridades locales.

24- El artículo 60 de la Ley 336 de 1996 señala que las decisiones de carácter particular y concreto de las autoridades locales de transporte terrestre automotor, en tanto hacen parte del Sistema Nacional de Transporte, podrán revocarse de oficio por el Ministerio de Transporte, sin el consentimiento del respectivo titular, de conformidad con las causales señaladas en el Código Contencioso Administrativo. La demandante cuestiona esa facultad pues considera que no sólo desconoce el debido proceso sino que afecta también la autonomía territorial, ya que genera incertidumbre e incredulidad de los particulares sobre las decisiones de las autoridades locales.

La Corte no comparte los criterios de la actora. Así, esta Corporación tiene bien establecido que, de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal colombiano, en principio la revocación de un acto administrativo singular, que ha generado la consolidación de una situación jurídica concreta, o ha reconocido derechos de la misma categoría, no puede ser llevada a cabo sin que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. Por ende, en tales casos, si la administración considera que hay motivos para modificar su acto, debe impugnarlo judicialmente, dando así ocasión a que éste se controvierta ante los jueces y permitiendo de esa manera la defensa del interesado. Por ello es claro que es ilegítima y violatoria del debido proceso (CP art. 29) la decisión unilateral de la autoridad pública de revocar un acto administrativo concreto, la cual genera además inseguridad jurídica y desconfianza en la actividad administrativa, “quebranta el principio de la buena fe (artículo 83 C.P.) y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado.^[23]” Sin embargo, el ordenamiento^[24] prevé en dos casos excepcionales que los actos administrativos de carácter particular y concreto pueden ser revocados por la administración sin previo consentimiento del particular, a saber, (i) cuando ese acto es consecuencia del silencio administrativo positivo y (ii), cuando el acto es fruto de una actuación ilegal y fraudulenta por parte del particular que llevó a la administración a cometer un error. En ese orden de ideas, una interpretación sistemática de la norma acusada muestra que el Ministerio

del Transporte sólo puede revocar los actos particulares de las autoridades locales con el consentimiento del afectado, lo cual protege suficientemente sus derechos e intereses, o en las dos hipótesis excepcionales anteriormente mencionadas, y que la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que no desconocen en sí mismas el debido proceso, por cuanto encuentran una justificación razonable y son de interpretación estricta^[25]. Por ende, conforme a ese entendimiento, el artículo impugnado es compatible con el debido proceso.

De otro lado, para la Corte, el encabezado de la norma acusada es significativo. En efecto la disposición precisa que esa revocatoria de los actos administrativos de las autoridades locales de transporte terrestre es posible, “teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional de Transporte”, lo cual indica que es la pertenencia al sistema de transporte lo que justifica la revocación. Por ende, conforme al tenor de la propia disposición acusada, no todos los actos administrativos de las autoridades locales son revocables, sino que es necesario no sólo que se presenten las hipótesis previstas por los artículos 69 y 73 del C.C.A sino que, además, se trate de aquellos actos que estas autoridades locales han expedido como integrantes del Sistema Nacional de Transporte. Así interpretada, la disposición no afecta la autonomía territorial, pues si el Ministerio del Transporte actúa como órgano rector de ese sistema nacional, es factible que la ley le confiera la facultad de revocar los actos expedidos por los órganos subalternos. En tal entendido, el artículo 60 de la Ley 336 de 1996 será mantenido en el ordenamiento.

Autoridad única para los sistemas de transporte masivo y autonomía territorial.

25- La demandante también cuestiona, como violatorio de la autonomía territorial, el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 336 de 1996, según el cual el Ministerio de Transporte constituye “la Autoridad Unica de Transporte para la Administración de Sistema de Transporte Masivo de acuerdo con los criterios de coordinación institucional y la articulación de los diferentes Modos de Transporte.” Según su parecer, esa disposición consagra una atribución excluyente de la autoridad nacional, que vacía la competencia de las entidades territoriales en un tema tan importante para las ciudades, como es la planeación y organización del transporte masivo de pasajeros. De esa manera, según su parecer, la norma

acusada desconoce el principio de concurrencia en el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288).

26- En principio la expedición de regulaciones nacionales sobre los sistemas de transporte masivo encuentra amplio sustento constitucional, por cuanto permite una mayor coherencia en los transportes y comunicaciones. Es más, expresamente esta Corporación ha admitido en varias oportunidades la legitimidad constitucional de normas legales que condicionan y orientan la creación y funcionamiento de los sistemas urbanos de transporte masivo^[26]. Así, en la sentencia C-517 de 1995, esta Corte declaró la exequibilidad del artículo 1º de la Ley 86 de 1989, el cual establece algunos principios comunes que orientan la política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros.

En ese mismo orden de ideas, es igualmente válido que la ley atribuya a una entidad nacional, como el Ministerio del Transporte, el papel de autoridad rectora para la gestión de los transportes masivos, la cual podrá, dentro de la órbita de sus competencias, expedir regulaciones generales básicas para todo el país. Sin embargo, la expresión “Autoridad Unica” contenida en el precepto acusado es problemática y parece confirmar las acusaciones de la demandante, ya que la norma parece atribuir al Ministerio del Transporte -esto es, a una entidad nacional- la administración exclusiva de los sistemas de transporte masivo y la toma de todas las decisiones relevantes en este campo. Ahora bien, la actora tiene razón en señalar que uno de los problemas centrales en la dirección política y administrativa de las grandes ciudades es precisamente las decisiones sobre la creación y gestión del transporte urbano masivo, por lo cual afecta profundamente la autonomía territorial que los municipios queden desprovistos de la capacidad de tomar decisiones en este ámbito. En efecto esta Corte ya había indicado que, por ejemplo, “la decisión de construir un sistema de transporte masivo de pasajeros hace parte del núcleo intocable de la autonomía municipal que la Constitución protege.^[27]” En el mismo sentido, esta Corporación señaló en otra oportunidad:

“Mal puede una ley del Congreso o un decreto del Gobierno incluir un municipio en un área de influencia de un sistema masivo de transporte de pasajeros, e imponerle en consecuencia determinadas cargas u obligaciones, sin la participación popular o al menos institucional de la localidad, cuando de una evaluación objetiva sea claro que la obra no es

de interés del respectivo municipio y que en cualquier caso su negación a participar en la misma no lesiona el interés nacional.

Puesto que la Constitución ubica a la comunidad por encima de los acontecimientos, el área de influencia de un sistema de transporte masivo de pasajeros, que como se ha dicho, tenga claros efectos jurídicos sobre el espacio de autonomía de un ente territorial, no puede ser determinada, repetimos, sin la participación de sus destinatarios, expresada, por ejemplo, a través de una consulta popular de orden local.

Solo a las entidades territoriales, en ejercicio de las competencias de gestión de sus propios intereses, les corresponde evaluar el beneficio o la utilidad de su participación en un sistema de esa índole y tomar, en desarrollo de su autonomía patrimonial, la decisión de comprometer sus recursos presupuestales a la financiación de las erogaciones que demande su realización. El nivel central no puede tomar decisiones que comprometan la capacidad de los entes territoriales de decidir y gestionar lo que más convenga a sus intereses, so pena de desconocer la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución reconoce a los entes territoriales de los niveles regional y local.^[281]

27- Conforme a lo anterior, la expresión “Autoridad Unica” plantea entonces problemas constitucionales. Es cierto que el propio artículo acusado parece matizar el alcance de esa denominación puesto que precisa que el Ministerio debe actuar con “los criterios de coordinación institucional”. Ahora bien, esta Corte ha señalado que el principio de coordinación, que tiene raigambre constitucional (CP art. 288), “no puede identificarse con el de control o tutela”, por cuanto la coordinación “implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios.”^[29] Por ende podría entenderse que la disposición ordena al ministerio concertar sus acciones con las autoridades de las distintas entidades territoriales, en función del principio de coordinación. Sin embargo, esta interpretación no sólo no es la única que admite la

disposición sino que de todos modos el desconocimiento de la autonomía subsiste, pues la disposición impugnada confiere el papel de autoridad única al Ministerio de Transporte, con lo cual es evidente el vaciamiento de la competencia de regulación y actuación de las autoridades locales en un tema de vital trascendencia en el desarrollo urbano. Por el contrario, la Corte considera que la disposición deja de plantear esos problemas constitucionales, si se entiende que el Ministerio de Transporte es una autoridad nacional única en la Administración de Sistema de Transporte Masivo pero debe respetar las competencias de regulación concurrentes de las autoridades locales, en los asuntos locales, y sólo puede, de conformidad con el principio de subsidiariedad, intervenir en estas esferas estrictamente locales cuando las autoridades locales sean incapaces de administrar esos sistemas.

Por todo lo anterior, la Corte deberá condicionar la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 86 de la Ley 336 de 1996.

La reglamentación gubernamental de los modos de transporte y de la habilitación.

28- El párrafo del artículo 11 de la Ley 336 de 1996 señala que el Gobierno Nacional tendrá seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, para reglamentar la habilitación de cada Modo de transporte. Por su parte, el artículo 89 de esa misma ley estatuye que el Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Transporte, dictará en el término de un año, contado desde la vigencia de esta ley, las reglamentaciones que corresponderá a cada uno de los Modos de Transporte. La actora cuestiona esas disposiciones, por su vaguedad e indefinición de su naturaleza jurídica. Así, si se trata de facultades extraordinarias, según su parecer, las disposiciones son contrarias a la Carta, no sólo porque no la materia no se encuentra precisada sino además porque una de ellas excede el término de seis meses. Pero, de otro lado, si las normas consagran una potestad reglamentaria, entonces, según la actora, sus contenidos son inconstitucionales, porque fijan un plazo, para el ejercicio de una potestad que es propia del Presidente, con lo cual violan la separación de poderes. Además, según su parecer, en el caso del artículo 89, existe una nueva razón de inconstitucionalidad por cuanto no es claro sobre qué recae la potestad reglamentaria gubernamental.

29- La Corte considera que en principio los cargos de la demandante tienen sustento. En efecto, los artículos 11 y 89 de la Ley 336 de 1996 no pueden establecer unas facultades extraordinarias, por cuanto estas no sólo excederían el tiempo constitucionalmente previsto en una de ellas sino, además, porque carecen de la suficiente precisión sobre la materia a ser desarrollada, y tampoco fueron solicitadas por el Gobierno al presentar el correspondiente proyecto^[30]. Por consiguiente, al no ser unas facultades extraordinarias, todo indica que se trata de una referencia al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno. Así lo ha entendido el propio Gobierno que ha invocado la potestad reglamentaria -esto es, el artículo 189 ord 11- al expedir decretos relacionados con los mencionados artículos 11 y 89 de esa ley^[31]. Es más, en anterior oportunidad esta Corporación había estudiado la constitucionalidad de unos apartes del párrafo del artículo 11 y había concluido que los decretos expedidos con base en ese párrafo no eran decretos leyes. Dijo entonces esta Corporación:

“El legislador, con fundamento en los artículos 150-21, 150-23 de la Carta Política que lo habilita para expedir las leyes de intervención económica y aquellas que regirán los servicios públicos, y 365 del mismo ordenamiento, que le otorga al Estado el monopolio de la regulación, control y vigilancia de los mismos, haya facultado al Ejecutivo, a través de la norma parcialmente acusada, para reglamentar la habilitación en cada modo de transporte, determinando las nuevas condiciones a las cuales deben someterse, en un plano de igualdad, los actuales operadores y quienes aspiren a serlo. Ello, como ya se anotó, con el fin de mantener la seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizar a los usuarios del servicio la prestación eficiente del mismo (arts. 2º, 3º, 4º y 5º de la ley 336/96)^[32]”.

Estamos pues en presencia de reglamentos administrativos. Ahora bien, la demandante acierta en señalar que, como bien lo tiene establecido esta Corporación, para el Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria (CP art. 189-11) es una atribución constitucional permanente radicada en su cabeza, la cual “no tiene límite temporal alguno”.^[33] Por ello esta Corte había precisado que “la potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo.^[34]” Por consiguiente, habría que concluir que es necesario declarar la inexecutable de las

normas acusadas, que estarían desconociendo la naturaleza permanente e inagotable de la potestad reglamentaria del Gobierno.

A pesar de lo anterior, la Corte considera que no resulta procedente retirar del ordenamiento esas disposiciones. En primer término, el mero señalamiento de esa posibilidad de reglamentación no es en sí misma inconstitucional, pues esta Corporación ya había establecido que si bien la potestad reglamentaria “no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador”, sin embargo “si el legislador hace referencia a esta facultad, tal mención no hace inconstitucional la norma, pues se debe entender sólo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo.^[35]” Con todo, se podría argumentar que lo que es contrario a la Carta es la fijación de un lapso determinado para ejercer esa potestad, y que por ende al menos ese aparte debe ser declarado inexecutable. Sin embargo, esta Corporación considera que esos plazos no son en sí mismos inconstitucionales, siempre y cuando se entienda que ellos no limitan temporalmente la potestad reglamentaria gubernamental como tal, la cual, por ser una atribución constitucional propia, no requiere de habilitación legislativa y puede ser ejercida por el Ejecutivo en cualquier momento, siempre y cuando exista un contenido legal a ser reglamentado. Como es obvio, una pregunta surge: si el término no limita la potestad reglamentaria del Gobierno ¿cuál es su efecto normativo real, a fin de que se justifique mantenerlo en el ordenamiento? Podría pensarse que ninguno, pues ese plazo no impide que la ley sea posteriormente reglamentada para su debida ejecución. Sin embargo, esa objeción no es válida, por cuanto el término puede tener otros importantes efectos jurídicos y políticos. Así, en un Estado social de derecho (CP art. 1º), fundado en el principio de efectividad (CP art. 2º), las normas existen para ser cumplidas, por lo cual el propio Constituyente ha señalado acciones judiciales para que las leyes sean cumplidas (CP art. 87). En ese orden de ideas, cuando el Congreso establece un plazo para la reglamentación de una ley, está manifestando una voluntad de que ésta sea llevada a la práctica en un determinado término. Y si bien, por las razones anteriormente señaladas, ese plazo no puede limitar la potestad reglamentaria del Gobierno, quien podrá de todos modos reglamentar posteriormente la ley una vez vencido el término, sin embargo, tal referencia temporal mantiene efectos políticos y jurídicos. Así, el no cumplimiento de la reglamentación durante el plazo fijado por la ley podría dar lugar a responsabilidades del Gobierno, en especial políticas, pues estaría desconociendo una voluntad legislativa; o en otros eventos podría

dar lugar incluso a que sean eficaces acciones judiciales destinadas a garantizar el cumplimiento de la norma legal en cuestión. En efecto, en reciente ocasión, el Consejo de Estado, con criterios que esta Corte comparte, señaló que no era procedente una acción de cumplimiento si la ley no fijaba un plazo para su reglamentación, ya que en tal evento “no se está ante la ocurrencia de un deber que esté en mora de ser realizado, como sí puede suceder, por ejemplo, cuando la ley fija un término perentorio para que se profieran los actos reglamentarios o de desarrollo de la misma, caso en el cual la decisión obedece al ejercicio de la potestad legislativa”^[36].

Por todo lo anterior, la Corte condicionará la exequibilidad de la expresión acusada del parágrafo del artículo 11 de la Ley 336 de 1996 y del inciso primero del artículo 89 de la misma Ley 336 de 1996.

Reparto de competencias en materia de transporte y reserva de ley orgánica: la necesidad de una constitucionalidad condicionada temporal.

30- Entra la Corte por último a examinar el cargo de uno de los intervinientes, según el cual, la casi totalidad de las disposiciones acusadas deben ser retiradas del ordenamiento, por cuanto ellas establecen una distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales en materia de transporte. Ahora bien, según su parecer, conforme a la Carta y a la jurisprudencia de esta Corporación, toda distribución territorial de competencias debe realizarse por medio de una ley orgánica, y no por una ley ordinaria, por lo cual las disposiciones acusadas en el presente caso, que son normas legales ordinarias, deben ser declaradas inexecutable. Para responder a este cargo, como es obvio debe la Corte comenzar por precisar si efectivamente toda distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene o no reserva de ley orgánica.

31- En anterior oportunidad, esta Corporación estudió *in extenso* el alcance de la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial y concluyó que “en general, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales -tanto normativas como no normativas- es una materia propia de la ley orgánica.^[37]” La Corte empero precisó en esa misma sentencia que no toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por una ley orgánica, por cuanto “en algunos casos la propia Constitución distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede

desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta” y, además, “también es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria puede asignar competencias específicas”. Sin embargo, la sentencia fue clara en señalar que no es admisible “que la ley ordinaria distribuya o asigne competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin que una ley orgánica previa o la propia Constitución hayan establecido los principios generales de esa distribución.”^[38]

32- Conforme a lo anterior, el interviniente tiene razón en que el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene reserva de ley orgánica, por lo cual la distribución debe ser desarrollada por la Carta, o por una norma orgánica, o por una ley ordinaria, pero en este último caso, con fundamento en las regulaciones básicas señaladas por la Carta o por la legislación orgánica de ordenamiento territorial, que de ahora en adelante esta sentencia denominará LOOT. Ahora bien, la totalidad de las normas acusadas en el presente caso distribuyen competencias de regulación y decisión en materia de transporte, por cuanto atribuyen la regulación de muchos asuntos al Gobierno Nacional, y más específicamente al Ministerio del Transporte. Es más, como bien lo indica el interviniente, explícitamente el encabezado de la Ley 105 de 1993 señala que ese cuerpo normativa redistribuye competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales. De otro lado, como ya se indicó en los fundamentos jurídicos 6° y 8° de esta sentencia, la Constitución no señala ningún principio suficiente para la distribución de competencias en materia de transporte. Y, tampoco existe hasta el momento una norma orgánica que pueda servir de sustento a esa distribución de competencias, ya que el Congreso no ha expedido la LOOT. Es cierto que la Ley 388 de 1997 aborda algunos temas de ordenamiento territorial en el plano municipal, pero no sólo no abarca verdaderamente la materia sino que, todavía más importante, conforme al título de la propia ley y a la revisión de su trámite efectuada por esta Corte, ese cuerpo normativo no fue tramitado como una ley orgánica.

33- Una conclusión parece derivar del anterior análisis: la mayor parte de las normas impugnadas deberían ser retiradas del ordenamiento por haber desconocido la reserva de ley orgánica en materia territorial. Sin embargo, esa decisión no puede ser adoptada sin una evaluación cuidadosa de sus consecuencias, pues la Corte no puede ignorar que la declaración de inconstitucionalidad de todas esas disposiciones tiene efectos graves desde

el propio punto de vista constitucional, por cuanto se generaría un enorme vacío jurídico en un tema tan importante como el transporte. Además, teniendo en cuenta la ausencia de una verdadera LOOT, la aplicación estricta del principio de reserva de ley orgánica en materia de reparto territorial de competencias, afectaría no sólo la validez de las normas acusadas en este caso, sino que pondría en peligro la casi totalidad de las leyes parcialmente acusadas, así como muchos repartos de competencia establecidos por otras leyes ordinarias en otros campos. Por consiguiente, la declaración de inexecutable de las normas acusadas por violación de la reserva de ley orgánica podría conducir a una situación peor, desde el punto de vista de los propios valores constitucionales.

34- La decisión de inexecutable es problemática y no parece entonces aceptable. Por consiguiente, una posibilidad sería que la Corte variara la doctrina constitucional establecida en la sentencia C-600-A de 1996, y aceptara que la ley ordinaria puede repartir competencias entre la Nación y las entidades territoriales, siempre y cuando no desconozca los principios establecidos por la Carta o no vulnere la LOOT, una vez que ésta sea expedida. Según esta nueva hermenéutica, la LOOT prevalece sobre las normas ordinarias pues sus mandatos deben ser respetados por el Legislador ordinario, ya que la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas (CP art. 151); sin embargo, la expedición de esta LOOT no es un requisito previo para adelantar distribución de competencias, por lo cual, mientras no entre en vigor esa LOOT, la ley ordinaria puede regular esas materias, obviamente respetando la Constitución, por cuanto no existe aún una ley orgánica que sujete su actividad.

35- A pesar de su aparente plausibilidad, ese cambio de jurisprudencia no es admisible, por cuanto desconoce que la Carta quiso atribuir ciertos contenidos a una norma de especial jerarquía, como es la ley orgánica, la cual, como bien lo ha señalado esta Corte, es casi una prolongación de la Constitución, debido a su superioridad sobre las leyes ordinarias^[39]. Además, en este caso específico, la importancia que la Carta confirió a la LOOT se vincula directamente a la definición misma del Estado colombiano, como república unitaria, pero con autonomía de sus entidades (CP art. 1º), ya que la LOOT opera como un mecanismo de protección de la autonomía territorial. Esta Corte ha dicho al respecto:

“Si relacionamos esos principios con los artículos constitucionales específicos que hablan del ordenamiento

orgánico territorial, podemos concluir que la Carta ha querido conferir una especial fuerza normativa y una mayor estabilidad a ciertos contenidos del ordenamiento territorial, al establecer una reserva de ley orgánica en este campo. De esa manera la Carta busca una mejor sistematización de este trascendental tema, que no sólo está ligado a la eficiencia misma del cumplimiento de las funciones del Estado en el ámbito local y regional (CP art. 2º) sino que también busca proteger los derechos y competencias autónomas de las entidades territoriales (CP art. 287), en el marco de una República unitaria y una democracia participativa (CP art. 1º). En cierto sentido, esta legislación orgánica territorial representa, dentro del marco de la unidad nacional, una protección de la autonomía territorial y de todo lo que ella significa; es pues una garantía institucional de la autonomía territorial y de los derechos de las entidades territoriales (CP art. 287) (subrayas no originales)^[40]. ”

36- Un cambio de jurisprudencia no es entonces procedente pues afectaría gravemente la protección constitucional de la autonomía territorial; sin embargo, tampoco es posible retirar inmediatamente del ordenamiento las disposiciones impugnadas. En tales condiciones, y teniendo en cuenta que a la Corte corresponde modular los efectos de sus fallos, con el fin de lograr la solución que mejor guarde la integridad y supremacía de la Constitución^[41], esta Corporación concluye que una decisión adecuada debe al mismo tiempo (i) proteger la importancia que la Carta atribuye a la LOOT pero (ii) evitar los vacíos normativos que podrían surgir de una aplicación inmediata y rigurosa de la reserva de ley orgánica en este campo. Ahora bien, si la Corte mantiene las disposiciones acusadas, no genera ningún vacío normativo, pero erosiona la fuerza normativa que la Carta atribuye a la LOOT; por el contrario si retira del ordenamiento los artículos acusados, protege el valor constitucional de la LOOT pero genera graves vacíos normativos, no sólo en este caso sino en relación con muchas otras normas ordinarias que han repartido competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En ese orden de ideas, la Corte considera que la decisión más razonable, dentro de las complejas circunstancias del caso, es recurrir a una forma de constitucionalidad temporal, cuya legitimidad fue ampliamente analizada por esta Corte en una anterior ocasión, en donde recurrió a esta modalidad de fallo. Dijo entonces la Corte:

“Esta modulación de los efectos temporales de los fallos es no sólo una práctica usual de los tribunales constitucionales sino que es una necesidad que deriva de su función específica de garantizar la supremacía de la Constitución y, al mismo tiempo, respetar otros principios y valores igualmente constitucionales, en especial, la libertad de configuración del Legislador, el principio democrático, la certeza jurídica y la conservación del derecho ordinario. Así, los tribunales constitucionales deben, de un lado, asegurar que la Constitución tenga una plena eficacia normativa y, por ende, deben promover la realización de los valores de justicia material contenidos en la Carta, puesto que la Constitución es no sólo una norma de suprema jerarquía sino además un orden de valores que pretende ser realizado (CP arts 2º y 4º). Por ello los tribunales constitucionales deben expulsar las normas de inferior jerarquía que desconozcan la Carta. Sin embargo, de otro lado, las normas constitucionales son por esencia abiertas y admiten múltiples desarrollos, los cuáles deben ser adoptados, en general, con base en el principio democrático, esto es, por la alternancia de las distintas mayorías que se suceden en la vida social y política y que, por los medios definidos por la Carta, adoptan en forma libre decisiones políticas y legislativas.. Esto explica entonces que la interpretación constitucional busque también maximizar el respeto por el pluralismo y por la libertad política del Legislador en la configuración de las regulaciones de la vida en la sociedad.

En tales circunstancias, el carácter abierto de las normas constitucionales, pero su indudable fuerza normativa, esto es que la Constitución debe ser aplicada, tiene como consecuencia metodológica que el tribunal constitucional pueda recurrir a diversos tipos de decisiones. Así, a veces el tribunal puede constatar que una disposición legal es contraria a la Carta, por lo cual no puede declararla constitucional sin matiz; sin embargo, una ponderación de los principios anteriormente mencionados, puede llevar al juez constitucional a la convicción de que la expulsión pura y simple de esa disposición del ordenamiento puede conducir a una situación legal que es peor, desde el punto de vista de los

valores constitucionales, ya sea por los vacíos que se pueden generar, ya sea porque la propia decisión del juez constitucional vulnera la libertad de configuración del Congreso. Se explica así la aparente paradoja de que la Corte constate la inconstitucionalidad material de una norma pero decida mantener su vigencia, ya que en estos casos resulta todavía más inconstitucional la expulsión de la disposición acusada del ordenamiento por los graves efectos que ella acarrea sobre otros principios constitucionales.^[42]”

37- Conforme a lo anterior, la Corte considera que la mejor decisión es la siguiente: en un primer momento, esta Corporación constata, como se hace en esta parte motiva, que las normas acusadas reparten competencias y violan la reserva de ley orgánica, pero no declara su inexecutable inmediatez en la parte resolutive a fin de evitar un efecto desproporcionado, y por ende inconstitucional, debido al vacío normativo que se generaría. La Corte mantiene entonces las disposiciones acusadas dentro del ordenamiento. Esto significa que en ese primer momento, y teniendo en cuenta que a pesar de que la Carta fue expedida hace casi ocho años, de todos modos Colombia sigue viviendo un complejo proceso de transición constitucional, la Corte confiere prevalencia a la seguridad jurídica sobre la autonomía territorial y la conservación de las leyes producidas por el Congreso. Sin embargo, como es deber de esta Corporación proteger la especial jerarquía de la LOOT, esta constitucionalidad no puede ser sino temporal. De esa manera, se otorga al Congreso la posibilidad de que, en ejercicio de su libertad de configuración política, y dentro del plazo necesario, pueda expedir una LOOT que confiera sustento a los repartos de competencias adelantados por leyes ordinarias, como las demandadas en la presente ocasión. El plazo debe ser prudente, puesto que se trata de una materia compleja y difícil; sin embargo, no puede ser un plazo largo, por cuanto el propio Constituyente confirió en muchas de sus normas una importancia estratégica a esta LOOT, que debe entonces ser expedida lo más rápido posible, a fin de permitir la consolidación de los procesos de descentralización y de autonomía territorial. La Corte concluye entonces que, dadas las anteriores circunstancias, un término de dos años es entonces suficiente.

Una vez transcurrido ese término, la ponderación de los principios en conflicto no puede ser la misma, pues se estaría afectando en forma desproporcionada la fuerza normativa de la Constitución (CP art. 4º) y la

importancia de la LOOT. En tales circunstancias, la Corte considera que la mejor alternativa es limitar temporalmente los efectos de la cosa juzgada constitucional, en relación con la reserva de ley orgánica. Esto significa que una vez cumplido el término, es procedente que estas normas sean nuevamente demandadas, y en tal caso, deberá esta Corporación aplicar con rigor el mandato constitucional sobre reserva de ley orgánica, por cuanto el Congreso habría tenido un plazo suficiente para expedir una legislación que es esencial para la concreción de los principios autonómicos contenidos en la Carta. En tales circunstancias la Corte procederá, en la parte resolutive de esta sentencia, a exhortar al Congreso para que, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, proceda a expedir la LOOT, en especial en relación con el reparto de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Además la Corporación fijará un plazo a los efectos de cosa juzgada de la exequibilidad 0temporal de las disposiciones acusadas.

(....)

Hasta aquí la transcripción de la parte motiva de la ponencia originaria, con base en la cual se proponía declarar la constitucionalidad del inciso cuarto acusado del numeral 6° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993; el párrafo 2 del artículo 6° de la Ley 105 de 1993; el inciso tercero acusado del artículo 11 de la Ley 336 de 1996; el párrafo 1° acusado del artículo 59 de la Ley 336 de 1996; y el artículo 60 de la misma Ley 336 de 1996, todo lo cual coincide con la presente decisión de la Corte. Sin embargo, la ponencia proponía condicionar la constitucionalidad del inciso tercero del numeral 5° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993, en el entendido de que el Gobierno Nacional puede fijar únicamente las condiciones operativas y técnicas básicas y generales para el otorgamiento de rutas, pero corresponde a las entidades territoriales concretar esas regulaciones en sus territorios y definir los trazados de las rutas locales. Igualmente la ponencia condicionaba también el alcance del aparte acusado del artículo 57 de la Ley 336 de 1996, que dice “a menos que por la naturaleza y complejidad del asunto, el Ministerio de Transporte asuma su conocimiento para garantizar los derechos del usuario al servicio público. Cuando el servicio sea intermunicipal será competencia del Ministerio de Transporte”, pues consideró que debía entenderse que la intervención del Ministerio del Transporte quedaba condicionada por el respeto del principio de subsidiariedad (CP art. 288), en los términos establecidos en la parte motiva. Igualmente, la ponencia consideraba que el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 336 de 1996, era constitucional, pero en el entendido de que el Ministerio del Transporte es la autoridad única en el plano nacional, pero que, en función de lo ordenado por el artículo 288 de la Carta, debe respetar las competencias

concurrentes de las autoridades locales, pudiendo intervenir directamente en este ámbito sólo en función del principio de subsidiariedad. Igualmente, y con el fin de preservar la reserva de ley orgánica, la ponencia precisaba que los artículos declarados constitucionales lo eran temporalmente por dos años, contados a partir de la notificación de la sentencia. Una vez expirado ese término, cesaba la cosa juzgada constitucional exclusivamente en relación con el cargo de violación de la reserva de ley orgánica, y esas disposiciones podrían ser acusadas por tal motivo. Finalmente, la parte resolutive precisaba que las expresiones acusadas del artículo 11 de la Ley 336 de 1996 y del inciso primero del artículo 89 de la misma Ley 336 de 1996, eran constitucionales en el entendido de que, de conformidad con el artículo 189 ord. 11 de la Constitución, los plazos de seis meses y un año respectivamente fijados por los apartes acusados no limitan temporalmente la potestad reglamentaria del Gobierno, la cual es una atribución propia y permanente del Presidente.

Una simple comparación de la ponencia originaria y de la presente sentencia, de la cual disentimos, muestra que las diferencias básicas residen en tres puntos: (i) una diversidad de criterios sobre algunos aspectos de la potestad reglamentaria del Gobierno, (ii) una distinta valoración de la autonomía territorial en materia de transporte y (iii) la toma en consideración o no de la reserva de ley orgánica en el reparto de competencias entre entidades territoriales. Y consideramos que en los tres puntos la decisión de la Corte no es adecuada.

Así, en primer término, la Corte declara la inexecutable de la fijación de límites a la potestad reglamentaria, con el argumento de que ésta es inagotable. Nosotros coincidimos con la sentencia en que la reglamentación de las leyes es una facultad propia del Gobierno, que no puede ser restringida por las normas legales. Sin embargo, como lo mostraba el fundamento jurídico No 29 de la ponencia originaria, la fijación de un plazo es legítima, siempre y cuando se entienda que ésta no limita esa potestad sino que pretende garantizar el cumplimiento de las leyes. Y en tales eventos, esos plazos mantienen una eficacia normativa pues su desconocimiento podría dar lugar a imponer responsabilidades al Gobierno, en especial políticas, pues estaría incumpliendo una voluntad legislativa; o en otros eventos podría dar lugar incluso a que sean eficaces algunas acciones judiciales destinadas a garantizar el cumplimiento de la norma legal en cuestión. Por ello creemos que la decisión de la Corte de retirar del ordenamiento esas expresiones es contraria al principio de efectividad (CP art. 2º), que es propio del Estado social de derecho (CP art. 1º), y según el cual las normas legales se expiden para ser cumplidas.

Igualmente, en relación con la potestad reglamentaria, consideramos que es contradictoria y desafortunada la declaración de inexecutable de la expresión “el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o de sus organismos adscritos” del inciso tercero del numeral 5° del artículo 3° de la Ley 105 de 1993. El argumento de la sentencia, en la consideración No 6.1., es que la potestad reglamentaria es del gobierno, y “no puede desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado”. Sin embargo esa tesis es inconsistente con el resto de la sentencia, pues no entendemos por qué en relación con esta facultad, la Corte retira del ordenamiento la atribución de esa competencia reguladora al Ministerio de Transporte, pero la mantiene en otros casos muy similares, a saber, para la reglamentación de las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio (numeral 6° de ese mismo artículo), o para la definición y reglamentación de los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros (parágrafo 2° del artículo 6° de esa misma Ley 105 de 1993). No existe nada en la sentencia que permita comprender por qué la facultad reglamentaria del Ministerio es inconstitucional en un caso, mientras que se ajusta a la Carta en los otros dos casos, por lo cual creemos que la sentencia no es coherente en este aspecto.

Pero además creemos que la tesis es equivocada, por cuanto la Corte olvidó que, como lo señalaba la ponencia originaria, es válido que se atribuya a un ministerio, en este caso al del transporte, la dirección del sistema y la formulación general de las políticas en este campo, puesto que claramente la Carta señala que a los ministros, como jefes de la administración en su respectiva dependencia, les corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, formular las políticas atinentes a su despacho (CP art. 208). Además, el artículo 365 superior confiere la competencia de regulación de los servicios públicos al Estado, pero sin señalar explícitamente que ésta corresponde a una determinada institución específica. Ahora bien, la Corte ha señalado que en general la palabra Estado se emplea en la Carta para designar al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales. Por ende, tal y como la Corte lo ha señalado en anteriores sentencias, la competencia de regulación de los servicios públicos es genéricamente estatal, por lo cual el Congreso puede radicarla en entes estatales especializados.

En segundo término, la sentencia desconoce la autonomía territorial, ya que reserva a la ley y a las autoridades nacionales la regulación de prácticamente todo el tema del transporte. El argumento básico de la Corte es que el transporte es un servicio público, por lo cual su regulación corresponde casi en su totalidad al Congreso. Sin embargo, esa visión absoluta no es admisible, no sólo porque no toda la actividad

transportadora constituye la prestación de un servicio público sino, además, por las siguientes razones literales y sistemáticas. Así, la sentencia minimiza el hecho de que el artículo 300 de la Carta atribuye expresamente competencias reguladoras a las asambleas departamentales en materia de transporte, lo cual significa que la Constitución reconoce una dimensión territorial de la normatividad en esta materia. Es cierto que la sentencia utiliza esa disposición constitucional para declarar inexecutable la expresión “única” del artículo 86 de la Ley 336 de 1996, pues considera que el Ministerio del Transporte no puede ser la autoridad exclusiva de transporte masivo. Sin embargo, esa inexecutableidad es equívoca, en la medida en que la sentencia no fija límites al ministerio como autoridad que administra el sistema de transportes masivos, con lo cual algunos podrían concluir que esa autoridad nacional tiene la facultad de intervenir hasta en el más mínimo detalle en el diseño y ejecución de los transportes masivos urbanos, afectando gravemente la autonomía de los departamentos y municipios. Por ello creemos que, en vez de retirar del ordenamiento esa palabra, lo más importante era establecer criterios para proteger la autonomía de las entidades territoriales, tal y como lo hacía el fundamento jurídico No 27 de la ponencia originaria, al señalar que el ministerio debe respetar las competencias de regulación concurrentes de las autoridades locales, en los asuntos locales, y sólo puede, de conformidad con el principio de subsidiariedad, intervenir en estas esferas estrictamente locales cuando las autoridades locales sean incapaces de administrar esos sistemas. Es cierto, y así lo entendemos nosotros, que puede concluirse que el efecto práctico de la inexecutableidad de la palabra única es idéntico, pues busca proteger la órbita propia de acción de las autoridades locales. Sin embargo, la falta de claridad de la sentencia en este punto no sólo genera inseguridades jurídicas sino que podría suscitar interpretaciones lesivas de la autonomía territorial.

De otro lado, y más grave aún, la tesis general de la Corte en esta sentencia permite un vaciamiento de la competencia de las autoridades locales, en un tema esencial para el desarrollo de los municipios y las regiones, como es el transporte. De esa manera, la Corte se distancia, sin ninguna justificación razonable, de varias sentencias anteriores, citadas en la ponencia originaria del magistrado Martínez, que habían sostenido que el principio constitucional de autonomía confiere a las entidades territoriales una garantía institucional, que se traduce, entre otras cosas, en la prohibición del vaciamiento de sus competencias. Por ello era necesario condicionar, como lo proponía la ponencia originaria, la constitucionalidad de varias de las normas acusadas, en el sentido de que las autoridades centrales debían respetar siempre en sus actuaciones el principio de subsidiariedad. Al no hacerlo, la Corte ha permitido una muy importante erosión de la autonomía de las entidades territoriales, en detrimento de los procesos de descentralización y de la democracia

participativa. En cambio, la ponencia originaria lograba un equilibrio entre los principios de unidad y autonomías, en la medida en que quedaba claro que las autoridades nacionales pueden regular el transporte cuando se vean involucrados intereses nacionales, como la preservación de la unidad del mercado o la protección de la igualdad de los derechos de todos los colombianos, pero sin vaciar de contenido las competencias sobre los asuntos locales de las entidades territoriales, salvo en aquellos casos en que, en función del principio de subsidiariedad, deba la autoridad de nivel superior intervenir.

Finalmente, sorprende que la sentencia ni siquiera discuta si las disposiciones acusadas vulneran o no la reserva de ley orgánica en materia territorial. En efecto, uno de los problemas esenciales en el diseño de un Estado es el reparto espacial de competencias entre las distintas autoridades, locales, regionales y nacionales. La Carta reconoce la importancia estratégica de esas definiciones, y por ello precisa que todo reparto de competencias tiene reserva de ley orgánica, a fin de proteger los derechos de las entidades territoriales (CP Art. 288). Ahora bien, es evidente que la presente ley establece un reparto de competencias, pues nacionaliza la regulación del transporte, al conferir la casi totalidad de las atribuciones en este campo al Gobierno central. Es pues obvio que esas decisiones tienen reserva de ley orgánica, por lo cual creemos que la decisión adecuada era establecer una constitucionalidad temporal, tal y como lo proponía la ponencia originaria. Por el contrario, el silencio de la sentencia sobre el tema es desafortunado. De un lado, esa omisión genera una gran inseguridad jurídica, ya que no queda clara cuál es la doctrina constitucional en este campo. Así, conforme a la sentencia C-600A de 1995, estos repartos de competencia tienen reserva de ley orgánica; sin embargo, la presente sentencia se abstiene de tocar el tema, a pesar de que éste fue planteado por uno de los intervinientes y es claro que estas normas distribuyen competencias en materia de transporte. De esa manera, el silencio de la Corte corre el riesgo de restar toda eficacia normativa a la prevalencia que la Constitución confirió a la ley orgánica de ordenamiento territorial, a fin de proteger la autonomía de las entidades territoriales y favorecer los procesos de descentralización.

En síntesis, nos parece que la presente sentencia representa un paso atrás en la protección de la autonomía territorial, la descentralización y la democracia participativa. Decisiones como éstas llevan entonces a pensar que desafortunadamente la Corte no ha llegado aún a comprender el sentido genuino de la fórmula territorial adoptada por la Constitución en su artículo 1º. En efecto, allí donde la Carta señala que Colombia es una República unitaria pero descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, para lo cual gozan de garantías institucionales, como la ley orgánica de ordenamiento territorial y la prohibición

del vaciamiento de sus competencias, la presente sentencia parece decir algo muy diferente: Colombia es una República unitaria, centralizada, y sus entidades territoriales gozaran únicamente de los espacios de acción que las autoridades nacionales buenamente les concedan.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-066/99

REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR POR MINISTERIO DEL TRANSPORTE (Aclaración de voto)

La revocación directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto adoptados por autoridades locales en materia de transporte, y ello sin el consentimiento de sus titulares, no podía dejarse en cabeza del Ministerio del Transporte sin vulnerar abiertamente el ámbito de autonomía de las entidades territoriales, específicamente la de los municipios, y sin desconocer los derechos de los titulares. Cabe preguntar: ¿puede el Ministerio, sí o no, revocar licencias otorgadas por autoridades locales que no hayan sido logradas por el transcurso del término para configurar el silencio administrativo positivo y que tampoco se hayan obtenido por medios ilegales o fraudulentos, alegando el Ministerio "la pertenencia al sistema nacional del Transporte"? La Corte dice que el artículo es de interpretación estricta, como también el del Código Contencioso Administrativo, luego no es posible. ¿En qué queda, entonces, esa restricción si se ha respaldado de manera íntegra la posibilidad de revocación habida cuenta de "la pertenencia al sistema nacional del transporte", declarando su exequibilidad?

Referencia: Expediente D-2117

Aclaro mi voto en el sentido de que, a mi juicio, en lo que respecta al artículo 60 de la Ley 336 de 1996, la revocación directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto adoptados por autoridades locales en materia de transporte, y ello sin el consentimiento de sus titulares, no podía dejarse en cabeza del Ministerio del Transporte sin vulnerar abiertamente el ámbito de autonomía de las entidades territoriales, específicamente la de los municipios, y sin desconocer los derechos de los titulares.

Debe verse, por otra parte, que hay una total falta de consistencia entre las razones sistemáticas de la autorización general otorgada al Ministerio del Transporte -la unificación del régimen en cabeza de la Nación-, lo cual se declara exequible, y la motivación de la constitucionalidad de la norma, fundada apenas en los supuestos de que el acto sea consecuencia del silencio administrativo positivo y de que haya sido el fruto de una actuación ilegal y fraudulenta del particular que llevó a la administración a cometer un error. Al

delimitar el alcance de la norma, salvándola así de una inconstitucionalidad que en mi concepto era ostensible, la Corte la dejó sin efecto, al menos en relación con el propósito que buscaba el legislador: declarar sin valor las licencias otorgadas por autoridades locales y asumir la competencia única para expedir de nuevo todas.

Pero a renglón seguido la Corte justificó la constitucionalidad de la revocatoria, como algo adicional, por la pertenencia al sistema nacional de transporte.

Entonces cabe preguntar: ¿puede el Ministerio, sí o no, revocar licencias otorgadas por autoridades locales que no hayan sido logradas por el transcurso del término para configurar el silencio administrativo positivo y que tampoco se hayan obtenido por medios ilegales o fraudulentos, alegando el Ministerio "la pertenencia al sistema nacional del Transporte"?

La Corte dice que el artículo es de interpretación estricta, como también el del Código Contencioso Administrativo, luego no es posible. ¿En qué queda, entonces, esa restricción si se ha respaldado de manera íntegra la posibilidad de revocación habida cuenta de "la pertenencia al sistema nacional del transporte", declarando su exequibilidad?

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

Fecha, ut supra.

^[1] Ver sentencia T-246 de 1996, MP José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido, ver también, entre otras, las sentencias T-611 de 1997, T-336 de 1997, T-557 de 1996 y T-347 de 1994.

^[2] Ver artículo 73 del C.C.A y, entre otras, las sentencias T-611 de 1997 y T-639 de 1996 de esta Corporación.

^[3] Ver sentencias T-336 de 1997, T-639 de 1996 y T-376 de 1996.

^[4] Ver sentencia C-517 de 1992. MP Ciro Angarita Barón. Consideración de la Corte B-5.

- ^[5] Sentencia C-004 de 1993. MP Ciro Angarita Barón. Consideración de la Corte C-2-c
- ^[6] Sentencia T-147 de 1996. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.
- ^[7] Ver artículo sobre transporte en VV.AA. **Enciclopedia Jurídica Básica**. Madrid: Civitas, 1995, pp 6642 y ss.
- ^[8] sentencia C-517 de 1992. MP Ciro Angarita Barón. Consideración de la Corte B-5.
- ^[9] *Ibidem*.
- ^[10] Ver, entre otras, las sentencias C-478/92, C-517 de 1992, C-004 de 1993, C-534 de 1996 y C-535 de 1996
- ^[11] Sentencia C-004 de 1993. MP Ciro Angarita Barón. Consideración de la Corte C-2-c.
- ^[12] Ver, entre otras, las sentencias C-004 de 1993, C-534 de 1996 y C-535 de 1996.
- ^[13] Sentencia C-535 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No 6.
- ^[14] Sentencias C-534 de 1996. MP Fabio Morón Díaz. Consideración de la Corte Sexta
- ^[15] Sentencia C-478 de 1992. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 4.1, reiterado, entre otras, en la sentencia C-517 de 1992. MP Cirgo Angarita Barón. Consideración de la Corte B-4.
- ^[16] Sentencia C-539 de 1995. MP Antonio Barrera Carbonell.,
- ^[17] Ver, entre otras, la Sentencia C-527 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero
- ^[18] Sentencia C-221 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamentos Jurídicos No 8 y 9.
- ^[19] Ver sentencia C-272 de 1998. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No 4.
- ^[20] Sentencia C-176 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No 6.
- ^[21] Ver Gaceta del Congreso, 6 de diciembre de 1996, Año V, No 571, pag 14
- ^[22] Ver Gaceta del Congreso, 10 de diciembre de 1996, Año V, No 581, pag 30
- ^[23] Ver sentencia T-246 de 1996, MP José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido, ver también, entre otras, las sentencias T-611 de 1997, T-336 de 1997, T-557 de 1996 y T-347 de 1994.
- ^[24] Ver artículo 73 del C.C.A y, entre otras, las sentencias T-611 de 1997 y T-639 de 1996 de esta Corporación.
- ^[25] Ver sentencias T-336 de 1997, T-639 de 1996 y T-376 de 1996.
- ^[26] Ver sentencias C-517 de 1992, C-004 de 1993 y C-539 de 1995.
- ^[27] Sentencia C-004 de 1993. MP Ciro Angarita Barón. Consideración de la Corte D.2.
- ^[28] Sentencia C-517 de 1992. MP Ciro Angarita Barón. Consideración de la Corte E.3.
- ^[29] Sentencia C-517 de 1992. MP Ciro Angarita Barón. Consideración de la Corte B-4
- ^[30] Ver texto del proyecto de ley presentado por el Gobierno en **Gaceta del Congreso** del 17 de agosto de 1995, Año IV No 241, pag 25 y ss
- ^[31] Ver, por ejemplo, el decreto el decreto 3109 de 1997, por medio del cual, entre otras se reglamenta la habilitación, y se invoca el artículo 189 ord 11 de la Carta. Ver igualmente el decreto No 3111 de 1997, por medio del cual se expide el Reglamento Nacional de Transporte Marítimo, y en donde el Presidente y el Ministerio del Transporte invocan las facultades conferidas por el artículo 89 de la Ley 336 de 1996 y por el numeral 11 del artículo 189 de la Carta.
- ^[32] Sentencia C-043 de 1998. Consideración de la Corte No 3.
- ^[33] Sentencia C-022 de 1994. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 13.
- ^[34] En el mismo sentido, sentencia C-028 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 6. En el mismo sentido, ver sentencia C-512 de 1997.
- ^[35] Sentencia C-5112 de 1997. MP Jorge Arango Mejía. Consideración de la Corte Tercera.
- ^[36] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 24 de septiembre de 1998. Expediente: A.C.U -455. CP Juan de Dios Montes Hernández.
- ^[37] Sentencia 600-A de 1995. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 18.
- ^[38] *Ibidem*. Fundamento Jurídico 29.
- ^[39] Ver, entre otras, las sentencias C-337/93 y C-600-A de 1995.
- ^[40] Sentencia 600-A de 1995. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 13.
- ^[41] Ver, entre otras, las sentencias C-113/93, C-109/95 y C-037/96 y C-221 de 1997
- ^[42] Sentencia C-221 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 27.