

## Sentencia C-391/19

Referencia: Expediente D-12516

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 (parciales) de la [Ley 336 de 1996](#) "Estatuto General de Transporte"

Demandante: Edwin Palma Egea

Magistrado Ponente:  
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el [Decreto 2067 de 1991](#), profiere la siguiente:

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en los artículos [40.6](#), [241.4](#) y [242.1](#) de la Constitución, el ciudadano Edwin Palma Egea demandó los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 (parciales) de la [Ley 336 de 1996](#), "Estatuto General de Transporte"<sup>[1]</sup>.
2. En cumplimiento del reparto efectuado por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 6 de diciembre de 2017, el expediente de la referencia se remitió al despacho de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger<sup>[2]</sup>.
3. Mediante auto de 19 de diciembre de 2017, la magistrada sustanciadora, (i) inadmitió la demanda de la referencia; (ii) concedió al demandante el término de tres días para corregir la demanda; y (iii) advirtió al demandante que la no corrección de la demanda daría lugar a su rechazo<sup>[3]</sup>.
4. El 17 de enero de 2018, el demandante presentó escrito de subsanación de la demanda<sup>[4]</sup>.
5. Mediante auto de 29 de enero de 2018, la magistrada sustanciadora, (i) admitió la demanda de la referencia; (ii) dispuso su fijación en lista por el término de 10 días; (iii) comunicó la iniciación del proceso a la Presidencia de

la República, al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Transporte; (iv) invitó a múltiples entidades del Estado, instituciones académicas y agremiaciones<sup>[5]</sup>, para que intervinieran en este proceso, si lo estimaban conveniente; (v) ordenó correr traslado de la demanda al Procurador General de la Nación; y (vi) ordenó suspender los términos del proceso, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Plena de la Corte mediante el auto 305 de 2017<sup>[6]</sup>.

6. Mediante auto 082 del 20 de febrero de 2019, la magistrada sustanciadora resolvió levantar la suspensión de términos que había sido ordenada mediante el auto del 29 de enero de 2018<sup>[7]</sup>.

7. Mediante auto de 30 de agosto de 2019, al considerar que el 28 de agosto de 2019 la Sala Plena de la Corte Constitucional no había acogido el proyecto de sentencia presentado, la magistrada sustanciadora remitió a la Secretaria General de esta Corte el expediente de la referencia con el fin de continuar el trámite constitucional.

8. El 30 de agosto de 2019, en cumplimiento de lo dispuesto en la sesión de Sala Plena del 28 de agosto de 2019, de lo ordenado en el auto citado, así como lo dispuesto en el artículo 34.8 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, la Secretaria General de la Corte Constitucional envió el expediente de la referencia al despacho del suscrito magistrado.

9. Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

## **II. DEMANDA**

### **1. Normas demandadas**

10. A continuación, se transcriben las disposiciones demandadas y se resaltan con subrayado y negrilla las expresiones que de acuerdo con el accionante vulneran la Constitución:

**"LEY 336 DE 1996**  
(diciembre 28)

### **ESTATUTO GENERAL DE TRANSPORTE**

#### **TÍTULO I**

#### **CAPÍTULO II**

#### **PRINCIPIOS Y NATURALEZA**

**ARTÍCULO 5.** El carácter de servicio público **esencial** bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las

empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo.

[...]

## **TÍTULO II DISPOSICIONES ESPECIALES**

### **CAPÍTULO I TRANSPORTE AUTOMOTOR**

**ARTÍCULO 56.** El Modo de Transporte Terrestre Automotor, además de ser un servicio público **esencial**, se regirá, por normas de esta Ley y por las especiales sobre la materia

[...]

### **CAPÍTULO II TRANSPORTE AÉREO**

**ARTÍCULO 68.** El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público **esencial**, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del [Código de Comercio](#) (Libro Quinto, Capitulo Preliminar y Segunda Parte), por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia.

[...]

### **CAPÍTULO III TRANSPORTE MARÍTIMO**

**ARTÍCULO 70.** El modo de transporte marítimo, además de ser un servicio público **esencial**, continuará rigiéndose por las normas que regulan su operación, y en lo no contemplado en ellas se aplicarán las de la presente Ley.

[...]

### **CAPÍTULO IV TRANSPORTE FLUVIAL**

**ARTÍCULO 74.** El Modo de transporte fluvial, además de ser un modo de Servicio Público **esencial**, se regula por las normas estipuladas en esta ley y las normas especiales sobre la materia.”

### **CAPÍTULO V**

## TRANSPORTE FERROVIARIO

**ARTÍCULO 80.** El Modo de Transporte Ferroviario, además de ser un servicio público **esencial**, se regula por las normas estipuladas en esta Ley y las normas especiales sobre la materia.”

### 2. Cargo de inconstitucionalidad planteado por el demandante

11. El demandante solicita a la Corte declarar la inexecutable de la expresión “*esencial*” contenida en los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 de la [Ley 336 de 1996](#), “*Estatuto de Transporte*”. En su criterio, la expresión vulnera el artículo 56 de la Constitución y el “*bloque de constitucionalidad*”, en particular, los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>[8]</sup>.

12. Para fundamentar su solicitud, afirma que el legislador no puede prohibir la huelga en industrias que no tengan el carácter de servicios públicos *esenciales*. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>[9]</sup>, indica que los servicios públicos esenciales son aquellos cuya interrupción “*pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o en parte de la población*”<sup>[10]</sup>.

13. En su criterio, el transporte público no puede considerarse, materialmente, un servicio público esencial, por las siguientes razones: (i) su suspensión no genera un riesgo para la vida, la seguridad o la salud de la población, pues en Colombia “*no hay monopolio en el manejo de transporte aéreo, ni fluvial ni terrestre, ni de ninguna otra categoría*”<sup>[11]</sup>. Por lo tanto, “*mientras los trabajadores de una empresa estén en huelga, sus servicios fácilmente pueden ser asumidos por los trabajadores de otra empresa*”<sup>[12]</sup>; y (ii) de acuerdo con las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las cuales son vinculantes para el Estado colombiano, “*ninguno de los transportes son servicios públicos esenciales donde pueda restringirse el derecho de huelga*”<sup>[13]</sup>.

14. Con fundamento en lo anterior, concluye que las disposiciones acusadas vulneran la Constitución porque “*le dan el carácter de servicio público esencial a actividades que materialmente no lo son*”<sup>[14]</sup> y, por lo tanto, “*prohíben in limine el derecho a la huelga haciendo nugatorio el artículo 56 superior y el espíritu del constituyente*”<sup>[15]</sup>.

### 3. Intervenciones

15. Durante el trámite, se recibieron oportunamente 14 escritos de intervención<sup>[16]</sup>. Uno de los intervinientes solicitó a la Corte declararse inhibida para conocer el fondo del asunto. Ocho solicitaron declarar la executable de las expresiones demandadas, un interviniente solicitó la executable condicionada y los restantes su inexecutable.

SOLICITUD	INTERVINIENTES
<b>Solicitud de fallo inhibitorio</b>	Ministerio de Transporte
<b>Solicitudes de exequibilidad</b>	Federación Colombiana de Municipios, Dirección General Marítima (DIMAR), Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Asociación del Transporte Aéreo en Colombia, Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, Superintendencia de Transporte, Ministerio del Trabajo y el Procurador General de la Nación.
<b>Solicitud de exequibilidad condicionada</b>	Grupo de Acciones Públicas de la Universidad ICESI.
<b>Solicitudes de inexequibilidad</b>	Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) y Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

### 3.1. Solicitud de sentencia inhibitoria

16. El Ministerio de Transporte solicitó a la Corte proferir un fallo inhibitorio porque la demanda no contenía argumentos “claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes”. En particular, señaló:

*“En un caso, los requisitos de claridad y especificidad resultan evidentemente inexistentes y se presentan ambiguos y confusos [...] En los otros, los argumentos resultan insuficientes. Los argumentos expuestos no contienen una oposición de inconstitucionalidad, son más juicios subjetivos provenientes de posiciones filosóficas particulares que no implican la confrontación necesaria respecto de los principios, valores y derechos de la Constitución Política”<sup>[17]</sup>.*

### 3.2. Solicitudes de exequibilidad

17. Ocho intervinientes le solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas, fundamentalmente, por tres razones:

18. Primero, el carácter “esencial” que las disposiciones acusadas les otorgan a los diferentes modos de transporte no vulnera la Constitución. La

jurisprudencia constitucional ha establecido dos condiciones o criterios (formal y material) para que un servicio pueda ser calificado como "esencial". En este caso se cumple con el criterio formal porque el Estatuto de Transporte fue expedido por el legislador en ejercicio de sus facultades constitucionales<sup>[18]</sup>. Además, los modos de transporte son *materialmente* un servicio público esencial porque son servicios "cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en todo o en parte de la población"<sup>[19]</sup>, y en los que "su prestación se encuentra ligada con garantías de la población a tener un estándar mínimo de existencia"<sup>[20]</sup>.

19. Segundo, las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT, que señalan que los servicios de transporte no son servicios públicos esenciales, no hacen parte del bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, no son un parámetro de control constitucional<sup>[21]</sup>. En cualquier caso, estas recomendaciones otorgan un margen de actuación a los Estados, que "permite entender que el Estado colombiano tiene la facultad de determinar si considera o no el transporte como esencial [...]"<sup>[22]</sup>.

20. Tercero, la existencia o no de un monopolio no es un criterio para determinar si un servicio público tiene el carácter de "esencial" pues: (i) los monopolios rentísticos están proscritos constitucionalmente; y (ii) porque "en cualquier actividad se podría aplicar el argumento del accionante con el propósito de permitir la huelga como consecuencia de la prohibición constitucional"<sup>[23]</sup>. En cualquier caso, (iii) lo cierto es que "la generalidad de las veces no existen [sic] servicios en competencia, sino que lo usual es que para un determinado barrio no exista más que una empresa que atiende la ruta [...]"<sup>[24]</sup>. De hecho, la mayoría de la población colombiana se ubica "en zonas montañosas escarpadas y de difícil acceso, con muy pobre infraestructura de transporte [...]"<sup>[25]</sup>.

### **3.3. Solicitud de exequibilidad condicionada**

21. El Grupo de Acciones Públicas de la Universidad ICESI indicó que el transporte público no es un servicio público esencial en todos los casos. Con fundamento en lo anterior, solicitó a la Corte: (i) declarar "la exequibilidad condicionada de las normas demandadas dado que el transporte debe ser considerado como un servicio público esencial pero no en un sentido estricto, dado que no tiene una relación directa con la vida, salud y seguridad de las personas en todos los casos, si no que este reconocimiento debe hacerse en un sentido no estricto y supeditado a las circunstancias fácticas de cada caso y con unos estándares mínimos que garanticen el derecho a la huelga [...]"<sup>[26]</sup>; (ii) fijar "condiciones jurisprudenciales preliminares para frenar la posibilidad de que la norma produzca más circunstancias inconstitucionales"<sup>[27]</sup>; y (iii) ordenar al Congreso que "regule el derecho a la huelga en los servicios públicos esenciales [...]"<sup>[28]</sup>.

### **3.4. Solicitudes de inexecuibilidad**

22. Cuatro intervinientes le solicitaron a la Corte declarar la inexecutable de las expresiones demandadas, fundamentalmente, por tres razones:

23. Primero, la calificación de los diferentes modos de transporte como servicios públicos esenciales es contraria a la Constitución, pues no atiende los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional a dichos efectos. No cumple con el requisito formal porque *“el tipo de norma con la cual el legislador debe definir una actividad como derecho público esencial, corresponde a una ley estatutaria”*<sup>[29]</sup> y el Estatuto de Transporte es una ley ordinaria<sup>[30]</sup> que, además, *“adolece de ambigüedad y precariedad al prescribir los criterios de esencialidad”*<sup>[31]</sup>. Por otro lado, el transporte público no es un servicio público esencial desde el punto de vista material pues *“la actividad de transporte en sus diferentes modalidades, [sic] no son actividades cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona [sic] en todo en parte de la población [...]”*<sup>[32]</sup>. Igualmente, señalan que *“no es válido argumentar que la paralización del transporte pueda conducir a una crisis nacional aguda que exija la imposición de restricciones al derecho de huelga”*<sup>[33]</sup>.

24. Segundo, el Comité de Libertad de Sindical de la OIT ha señalado que el servicio público de transporte no es un servicio público esencial<sup>[34]</sup>. El legislador colombiano ha incumplido estas recomendaciones recurrentemente lo que deriva en *“la aplicación de artículos que anulan el derecho a la huelga como los que se analizan en la presente acción”*<sup>[35]</sup>.

25. Tercero, en Colombia no existe un monopolio en ninguno de los modos de transporte *“[s]egún el documento Transporte en Cifras- Estadísticas, publicado en la página del web del Ministerio de Transporte a 2017, para la movilización de pasajeros operaban en el territorio nacional 544 empresas de transporte terrestre, 40 empresa de transporte aéreo, 155 empresas de transporte fluvial y 3 empresas de transporte Ferroviario”*<sup>[36]</sup>. Por lo tanto, *“[e]stas cifras evidencian que ninguna de las modalidades de transporte en Colombia configuran [sic] un servicio esencial en sentido estricto del término”*<sup>[37]</sup>.

#### **4. Actuaciones del despacho sustanciador**

26. Mediante auto del 29 de agosto de 2018, la magistrada sustanciadora, Cristina Pardo Schlesinger, ordenó a la Secretaría General de la Corte oficiar a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) que informara si consideraba que el modo de transporte aéreo podía calificarse como un servicio público esencial. Igualmente, solicitó a esta entidad informar cuántas ciudades capitales de departamento estaban cubiertas por dos o más aerolíneas, cuántas por una o dos aerolíneas y cuántas únicamente por la aerolínea del Estado, SATENA.

27. Mediante escrito del 7 de septiembre de 2018, en primer lugar, la Aerocivil informó que compartía la posición de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, en el sentido de que el transporte aéreo era un

servicio público esencial, en la medida en que *“asegura el suministro de bienes y servicios con los que se garantizan derechos fundamentales como la salud y la educación; permite el traslado de pacientes insumos médicos para garantizar el derecho a la vida y la salud de la población; y hasta permite cumplir con servicios de asistencia humanitaria a poblaciones lejanas y apartadas del territorio nacional”*<sup>[38]</sup>. Por otro lado, respecto de la restante información solicitada, señaló que *“en 25 ciudades capitales de departamento existen servicios regulares de pasajeros cubiertos por dos o más aerolíneas [...] 12 ciudades de departamento poseen servicios regulares provistos por una o dos aerolíneas [...] en 4 ciudades capitales de departamento, Satena es la única aerolínea que opera regularmente”*<sup>[39]</sup>.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **1. Competencia**

28. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo [241](#) de la Constitución Política.

#### **2. Aptitud del cargo formulado**

29. El artículo 2 del [Decreto 2067 de 1991](#) señala que la demanda de inconstitucionalidad debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio, o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas “concepto de violación”; (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso; y (v) la razón por la cual la Corte es competente.

30. Con relación al concepto de la violación, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este se formula debidamente cuando: (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas-lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados-; y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados desconocen la Constitución.

31. De conformidad con la Sentencia [C-1052 de 2001](#), ampliamente reiterada por la jurisprudencia constitucional<sup>[40]</sup>, toda demanda de inconstitucionalidad debe fundarse en razones *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. Esta exigencia constituye una carga mínima de argumentación para quien promueve una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, la cual resulta indispensable para adelantar el control constitucional.

32. En relación con el alcance de tales exigencias, a partir de dicha sentencia, la Corte Constitucional ha reiterado, de manera uniforme, que las razones de inconstitucionalidad deben ser:

“(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”<sup>[41]</sup>.

33. La necesidad de que el demandante cumpla con una carga argumentativa mínima, cuando ejerce la acción pública de inconstitucionalidad, guarda relación con la presunción de constitucionalidad de las leyes, que son producto de la actividad democrática deliberativa del Congreso. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha explicado que, en el caso de las normas susceptibles de dicha acción, tal presunción solo puede ser desvirtuada si existe una acusación concreta que demuestre una oposición entre el texto legal y los preceptos superiores<sup>[42]</sup>.

34. Por tanto, ha indicado que las demandas de inconstitucionalidad deben ser analizadas a la luz del principio *pro actione*, habida cuenta del carácter público de esta acción<sup>[43]</sup>. En todo caso, también ha reconocido que dicho principio “no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla”<sup>[44]</sup>. En consecuencia, si al estudiar las razones expuestas por el demandante al formular sus pretendidos cargos de inconstitucionalidad, la Corte encuentra que estos no satisfacen los requisitos previstos en el artículo 2 del [Decreto 2067 de 1991](#) y desarrollados por la jurisprudencia constitucional<sup>[45]</sup>, se impone la necesidad de proferir un fallo inhibitorio, por la ineptitud sustancial de la demanda.

35. Tal inhibición, por una parte, garantiza que la Corte ajuste su ámbito de decisión a los cargos propuestos, sin suplir el papel que debe desempeñar el demandante. Por otra parte, implica la ausencia de cosa juzgada frente a las normas demandadas y, por lo tanto, que es viable presentar nuevas demandas contra ellas, ya sea que se alegue la violación de las mismas disposiciones constitucionales o de otras. Esa posibilidad se eliminaría si la Corte Constitucional, a pesar de las deficiencias argumentativas de los cargos, optara

por pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los contenidos normativos acusados.

36. A continuación, la Corte valorará la aptitud del presunto cargo de inconstitucionalidad formulado por el demandante.

### **2.1. Análisis de aptitud del presunto cargo de inconstitucionalidad por vulneración al artículo 56 de la Constitución y al bloque de constitucionalidad**

37. La Corte considera que el presunto cargo de inconstitucionalidad propuesto por el demandante no es apto, en tanto no satisface las exigencias mínimas decantadas por la jurisprudencia constitucional para adelantar el control constitucional. En particular, el presunto cargo carece de los requisitos de *especificad y suficiencia*<sup>[46]</sup>.

38. En primer lugar, el cargo propuesto no es específico porque el demandante presenta argumentos genéricos y abstractos respecto a la imposibilidad de catalogar el servicio público de transporte como “esencial”, sin referirse a cada uno de los modos de transporte a que hacen referencia las disposiciones acusadas.

39. El demandante solicitó a la Corte declarar la inexecutable de la expresión “esencial” contenida en seis disposiciones del Estatuto de Transporte, que establecen que los modos de transporte público terrestre automotor (art. 56), aéreo (art. 68), marítimo (art. 70), fluvial (art. 74) y ferroviario (art. 80) son servicios públicos esenciales. Dicha solicitud de inexecutable exigía que el demandante presentara argumentos concretos y precisos que demostraran, por lo menos *prima facie*, que cada una de los modos de transporte citados, individualmente considerados, no eran *materialmente* un servicio público esencial. Esto, máxime que los modos de transportes automotor terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y ferroviario, que se presentan bajo la técnica *iusadministrativista* del servicio público, presentan diferencias sustanciales en cuanto a: (i) el régimen jurídico; (ii) las dinámicas de oferta y demanda y (iii) el efecto que una interrupción en su prestación genera en la vida, la seguridad y la salud de la población. Estos factores de diferenciación son relevantes para establecer el carácter de servicio público *esencial* de cada uno de los modos de transporte. Por lo tanto, requerían de un análisis específico y diferenciado en la demanda.

40. El demandante, sin embargo, no presentó un análisis diferenciado. A pesar de reconocer que “*no puede el legislador determinar que se proscriba in limine el derecho a la huelga de todos los transportes, cuando es claro que no todos los transportes son servicios públicos esenciales materialmente como se explicará*”, nunca realizó la anunciada explicación. Por el contrario, únicamente hizo afirmaciones vagas y genéricas acerca de la imposibilidad de catalogar al servicio público de transporte como esencial<sup>[47]</sup>. La Corte echa de menos que el demandante no hubiese (i) expuesto argumentos concretos respecto del

carácter no esencial de cada uno de los modos de transporte a que hacen referencia las disposiciones demandadas; o, por lo menos, (ii) identificado criterios que permitieran determinar cuáles de las modalidades de transporte podían catalogarse *materialmente* como servicios públicos esenciales y cuáles no.

41. En opinión de la Corte, esta ausencia de concreción y precisión en la argumentación hace que el presunto cargo de inconstitucionalidad carezca de especificidad y, por lo tanto, no sea apto.

42. En segundo lugar, el cargo propuesto no es suficiente porque los argumentos de la demanda no despiertan una duda mínima acerca de la inconstitucionalidad de la expresión acusada. En particular, el demandante no presenta argumentos que permitan concluir, siquiera *prima facie*, que en este caso no se configure la cosa juzgada material, de conformidad con la decisión contenida en la Sentencia [C-450 de 1995](#).

43. En esta sentencia la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del literal (b) del artículo 430 del [Código Sustantivo del Trabajo](#) (CST), que disponía lo siguiente:

“De conformidad con la Constitución Nacional, está prohibida la huelga en los servicios públicos. Para este efecto se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades: [...] b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones”.

44. En dicha oportunidad, la demanda señalaba que el artículo 430 del CST era contrario al artículo [56](#) de la Constitución, pues “*la suspensión del servicio del transporte por tierra, agua o aire, no pone en peligro la vida, la salubridad o la seguridad de las personas*”<sup>[48]</sup>. La Corte desestimó el cargo y concluyó que:

“las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.). [...] a juicio de la Corte no resultan irrazonables ni desproporcionadas las normas jurídicas mencionadas, en punto a considerar que, bajo el presente examen, en principio, dichas actividades constituyen servicios públicos esenciales. Sin embargo [sic] ello no obsta, para que el Legislador en ejercicio de las facultades que le confiere el art. [56](#) de la Constitución y con base en

la experiencia y la realidad nacionales pueda hacer una redefinición total o parcial de dichas actividades como servicios públicos esenciales. Consecuente con los anteriores razonamientos la Corte declarará la exequibilidad de los literales b) y h) del art. 430 del [C.S.T.](#) Pero debe advertir, que la decisión adoptada en el presente proceso sólo se contrae a la consideración como servicios públicos esenciales de las actividades a que aluden los referidos literales, pues en cada caso concreto sometido a su consideración la Corte examinará si una determinada actividad, atendiendo a su contenido material, corresponde o no a un servicio público esencial”<sup>[49]</sup>.

45. En opinión de la Sala, la existencia de este pronunciamiento exigía al demandante en el *sub judice* presentar argumentos que permitieran concluir, al menos *prima facie*, que (i) no existía cosa juzgada constitucional *material*; o (ii) que la Corte podía apartarse de lo resuelto en dicha providencia. Precisamente, por este motivo, en el auto admisorio de la demanda, la magistrada sustanciadora señaló que el cargo presentado no era apto, pues el demandante apoyó su argumentación en la Sentencia [C-691 de 2008](#),

“sin considerar que en otras decisiones [[C-450 de 1995](#) y [C-033 de 2014](#)], mucho más cercanas al problema jurídico del presente asunto, la Corte ya se ha manifestado prohijando la definición del legislador que considera el transporte como un servicio público esencial”<sup>[50]</sup>.

46. A pesar de lo anterior, el demandante no subsanó la demanda frente a este punto. La lectura del escrito de subsanación de la demanda evidencia que el demandante: (i) no hizo referencia a lo decidido por la Corte en la sentencia [C-450 de 1995](#), mucho menos, a la Sentencia [C-033 de 2014](#)<sup>[51]</sup>; (ii) no expuso las razones por las cuales consideró que en este caso no se configuraba el fenómeno de la cosa juzgada material. Por el contrario, se limitó a afirmar que “*lo cierto es que sobre las normas demandadas NO HAY UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD hecho por toda la Corte*”<sup>[52]</sup> que coteje el contenido de las normas acusadas con el artículo [56](#) de la Constitución y el bloque de constitucionalidad<sup>[53]</sup>; y (iii) no expuso argumentos que permitieran concluir, siquiera *prima facie*, que la Corte estaría habilitada para apartarse de lo decidido en la Sentencia [C-450 de 1995](#) (*vgr.*, cambio en el parámetro de control constitucional o cambio de contexto fáctico o normativo<sup>[54]</sup>).

47. En opinión de la Corte, esta falta de argumentación hace que el presunto cargo de inconstitucionalidad carezca de suficiencia y, por lo tanto, no sea apto.

48. En consecuencia, al haberse constatado la falta de especificidad y suficiencia en el cargo de inconstitucionalidad propuesto contra las

disposiciones demandadas, la Corte debe declararse inhibida para resolver la demanda.

### **3. Síntesis de la decisión**

49. Le correspondió a la Sala Plena determinar si los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 (parciales) de la [Ley 336 de 1996](#) "*Estatuto General de Transporte*" eran contrarios a la Constitución. El demandante argumentó que las disposiciones acusadas vulneraban el artículo 56 superior porque "*le dan el carácter de servicio público esencial a actividades que materialmente no lo son*" y, por lo tanto, "*prohíben in limine el derecho a la huelga haciendo nugatorio el artículo 56 superior y el espíritu del constituyente*".

50. La Corte constató que el cargo no era apto, al no satisfacer las exigencias mínimas de argumentación fijadas por la jurisprudencia constitucional, en particular las de especificidad y suficiencia.

51. En primer lugar, consideró que el cargo no era específico pues el demandante únicamente había presentado argumentos generales acerca de la imposibilidad de catalogar al transporte público como un servicio público esencial, sin plantear razones concretas y precisas en relación con los distintos modos de transporte público que regulaban las disposiciones acusadas: automotor, aéreo, marítimo, fluvial y ferroviario. En tales términos, censuró que el demandante no hubiere presentado criterios o argumentos específicos que permitieran a la Sala inferir cuáles modos de transporte público podían o no catalogarse como servicios públicos *esenciales*.

52. En segundo lugar, concluyó que el cargo no era suficiente, pues los argumentos presentados por el demandante no planteaban una duda mínima acerca de la inconstitucionalidad de las normas demandadas. En particular, la Sala censuró que en la demanda no se presentara ningún argumento que permitiera concluir que, respecto del asunto planteado en el *sub judice*, no se configurara el fenómeno de la cosa juzgada constitucional material. En efecto, en la Sentencia [C-450 de 1995](#) la Corte había concluido que el literal (b) del artículo 430 del [Código Sustantivo del Trabajo](#) era exequible pues "*las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.)*". En opinión de la Sala, la existencia de este pronunciamiento exigía al demandante presentar argumentos que permitieran concluir, al menos *prima facie*, que (i) no existía cosa juzgada constitucional; o (ii) que la Corte podía apartarse de lo resuelto en dicha providencia. El demandante no presentó argumentos en este sentido y, por lo tanto, esta falta de fundamentación impidió a la Corte realizar un estudio de fondo.

### **IV. DECISIÓN**

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

**RESUELVE**

Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad de los artículos 5, 56, 68, 70, 74 y 80 (parciales) de la [Ley 336 de 1996](#), "*Estatuto General de Transporte*", por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Comuníquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

*Con salvamento de voto*

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

*Con salvamento de voto*

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

*Con salvamento de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General