

Sentencia C-579/99

NORMA ABROGADA-Efectos jurídicos en relación con situaciones pasadas/NORMA SUBROGADA-Efectos jurídicos en relación con situaciones pasadas

El hecho de que una de las normas acusadas haya sido abrogada, mientras que la otra fue subrogada, podría conducir a la Corte a declararse inhibida para decidir sobre el fondo de la demanda. Sin embargo, dado que las normas atacadas tienen la virtualidad de continuar produciendo efectos jurídicos en relación con situaciones pasadas, es necesario que esta Corporación se pronuncie sobre su exequibilidad o inexecuibilidad. Al respecto es importante recordar que esta Corporación ya ha establecido que "en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos".

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Significado

La declaración de que Colombia es un Estado social significa que el Estado debe velar por el bienestar de los asociados; es decir, que en vez de asumir una actitud pasiva en torno a lo que sucede en la sociedad - tal como ocurría en el llamado Estado gendarme - debe entrar en acción para - como se señaló en la sentencia SU-747 de 1998 - "contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales." De lo que se trata con la definición del Estado colombiano como un Estado social es de establecer que él tiene la obligación de asegurarle a los asociados unas condiciones materiales mínimas de existencia, lo que implica que debe intervenir con decisión en la sociedad para cumplir con ese objetivo.

INTERVENCION DEL ESTADO EN SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Conductores deben ser contratados por empresas de transporte/LIBERTAD ECONOMICA-Actividad de transporte

Las normas atacadas persiguen tanto garantizarle a los conductores de los equipos de transporte condiciones dignas de trabajo y el pago de sus acreencias laborales, como regular las relaciones entre los distintos sujetos intervinientes en esa actividad, con el fin de que se ajusten a criterios de equidad. Por eso es que se establece que los conductores deben ser contratados directamente por las empresas, que éstas responden solidariamente con los dueños de los equipos ante aquéllos y que el Gobierno debe expedir las normas necesarias para crear relaciones equitativas entre los distintos participantes en la actividad del servicio público del transporte. Con la expedición de estas disposiciones el Congreso materializa la definición del Estado colombiano como un Estado social, en la medida en que intenta regular las relaciones que se generan alrededor de la actividad del transporte y proteger los derechos de los trabajadores. Este fin puede perseguirse de distintas maneras o a través de distintas regulaciones. La ley ha optado por las que se analizan y la Corte no encuentra ningún motivo para declarar su inconstitucionalidad total o parcial ni para condicionar su declaración de exequibilidad.

RESPONSABILIDAD SOLIDARIA ENTRE EMPRESAS DE TRANSPORTE Y PROPIETARIOS DE EQUIPOS

La consagración de la responsabilidad solidaria entre los propietarios de los equipos y las empresas de transporte podría conducir a que éstas últimas se las haga responsables de ilícitos cometidos por los conductores o los propietarios de los equipos. Esta aseveración no tiene ningún asidero. Obviamente la responsabilidad solidaria que se consagra en el primer inciso del artículo 36 es de carácter patrimonial, por cuanto mal se puede establecer en el campo penal - que se distingue por exigir responsabilidades personalísimas - una responsabilidad solidaria, sin atender a las condiciones de cada uno de los sujetos y del ilícito investigado.

POTESTAD REGLAMENTARIA EN TRANSPORTE PUBLICO

El Gobierno tiene de manera ordinaria la potestad de reglamentar las leyes, de manera que bien podía entrar a reglamentar la decisión del legislador de que las relaciones entre los distintos elementos participantes en la prestación del servicio debían ser equitativas. Lo que caracteriza la situación bajo análisis es que, además, el legislador le ordena al Gobierno que haga uso de su facultad reglamentaria en la materia, pero ello no desvirtúa la facultad reglamentaria general que posee el Gobierno.

Referencia: Expediente D-2293

Actores: Aduolfo Arias Cotes

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 36 y 65 de la Ley 336 de 1996 "por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte".

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., agosto once (11) de mil novecientos noventa y nueve (1999)

Aprobada por acta N° 38

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Galvis

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 36 y 65 de la Ley 336 de 1996.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 336 de 1996, publicada en el Diario Oficial N° 42948, del 28 de diciembre de 1996.

El ciudadano Aduolfo Arias Cotes demandó la inconstitucionalidad de los artículos 36 y 65 de la Ley 336 de 1996, por considerarlos violatorios de los artículos 6, 13, 29, 158, 333, 334 y 365 de la Constitución Política.

En su intervención, el Ministerio de Desarrollo Económico aboga por la declaratoria de constitucionalidad de las normas acusadas.

En su intervención, el Ministerio de Transporte solicita a esta Corporación declarar la constitucionalidad de las normas acusadas.

En su concepto, el Procurador General de la Nación solicita que se declare la constitucionalidad del artículo 65 y la exequibilidad condicionada del artículo 36, esto último bajo el entendido que la responsabilidad solidaria del propietario sólo operará en los casos en los que el daño sea consecuencia de fallas en el equipo, imputables a aquél.

TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

LEY 336 DE 1996

"diciembre 20"

Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte

El Congreso de Colombia

DECRETA:

"ARTÍCULO 36. Los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte serán contratados directamente por la empresa operadora de transporte quien para todos los efectos será solidariamente responsable junto con el propietario del equipo.

La jornada de trabajo de quienes tengan a su cargo la conducción u operación de los equipos destinados al servicio público de transporte será la establecida en las normas laborales y especiales correspondientes"

"ARTÍCULO 65. El Gobierno Nacional expedirá los reglamentos correspondientes, a efectos de armonizar las relaciones equitativas entre los distintos elementos que intervienen en la contratación y prestación del servicio público de transporte, con criterios que impidan la competencia desleal y promuevan la racionalización del mercado de transporte".

(se subraya lo demandado)

CARGOS DE LA DEMANDA

2. El ciudadano Aduolfo Arias Cotes presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 36 y 65 de la Ley 336 de 1996 por considerar que éstos vulneran los artículos 6, 13, 29, 158, 333,

334 y 365 de la Constitución Política.

En primer lugar, el actor expone las razones por las cuales considera que es inconstitucional el artículo 36. Sostiene que la norma "obstruye y restringe la actividad económica y la iniciativa privada" al imponerle a la empresa de transporte la obligación de contratar directamente a los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte y al disponer que para todos los efectos las mencionadas empresas serán solidariamente responsables, junto con el propietario del equipo. Afirma que la libertad de contratación se encuentra amparada por el derecho a la libertad de empresa contemplada en el artículo 333 de la Constitución.

Explica que el artículo 984 del Código de Comercio, modificado por el artículo 4 del decreto especial 01 de 1990, autoriza a las empresas de transporte para operar con equipos de terceros, de manera que la empresa de transporte puede encargar la conducción de las cosas, en todo en parte, a terceros, bajo la responsabilidad de los últimos. Así, "la responsabilidad del transportador se limita al cumplimiento del contrato de transporte y a la seguridad de las cosas." Por ello, asevera que: "[e]l precepto es inconstitucional, por cuanto da a la responsabilidad de la empresa de transporte en la figura jurídica del encargo, un tratamiento jurídico diferente al establecido en la ley. Esta formulación restringe la libertad de empresa, puesto que, por el ejercicio de la actividad transportadora mediante el encargo, hace responsable a la empresa operadora de transporte de los ilícitos en que, por ejemplo, incurra en el traslado de cosas de un lugar a otro, el conductor o el propietario del equipo."

Afirma que el artículo 36 también desconoce la regulación del encargo a terceros, puesto que "hace propia del operador de transporte la relación o vínculo contractual existente entre el conductor del medio de transporte y su propietario". Ello configura una restricción de la actividad económica y de la iniciativa privada tanto de la empresa operadora como del propietario del equipo: "en el primero porque lo obliga a celebrar contrato de trabajo con la persona que tiene relación de trabajo o contrato de trabajo con el propietario del equipo, por prescripción del Código Sustantivo del Trabajo, y en el segundo, porque lo imposibilita para celebrar contratos de trabajo con los conductores de sus equipos".

Agrega que si de lo que se trata es de proteger los derechos sociales y económicos de los conductores, esa obligación debe ser cumplida por los propietarios de los equipos. Además, precisa que ese objetivo ya ha sido satisfecho por el numeral 2 del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo - subrogado por el artículo 3 del decreto ley 2351 de 1965 -, "por cuyas prescripciones, quien encarga la conducción de personas o cosas se hace solidariamente responsable de los salarios y prestaciones sociales y demás derechos laborales que debe pagarle el propietario del equipo a sus conductores."

El actor manifiesta que la responsabilidad solidaria que consagra la norma implica una extensión de la responsabilidad de la empresa de transporte a "actos y hechos extraños al encargo, de los cuales podría ser únicamente responsable el propietario del equipo." Lo anterior constituye una limitación a la iniciativa privada y una desviación de la esencia del contrato de transporte, la cual radica en el "traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro."

De otra parte, señala que cuando la norma hace responsable para todos los efectos a la empresa operadora de transporte "privilegia al propietario del equipo y, por tal causa, crea un desequilibrio en

la relación contractual, que limita la libertad de empresa, por cuanto restringe o anula el derecho a la libre contratación". Para el demandante, lo anterior constituye una vulneración del artículo 13 de la Constitución Política: "el principio de igualdad se resiente cuando a la empresa operadora de transporte, se le hace solidaria de todos los actos u omisiones en que incurra el propietario del vehículo o su conductor, habida cuenta que esta prescripción está desprovista de una justificación objetiva y razonable".

Finalmente, expone que "cuando el precepto acusado, hace a la empresa operadora de transporte solidariamente responsable de los actos ilícitos o delictuosos cometidos por el propietario del equipo o su conductor, viola de plano los principios fundamentales consagrados en los artículos 6 y 29 de la Constitución".

3. De otra parte, el demandante sostiene que el artículo 36 vulnera el principio de la unidad de materia que contempla el artículo 158 de la Constitución Política. Considera que nada tiene que ver con el objetivo de la Ley 336 de 1996 el que los conductores de los equipos destinados al servicio público del transporte sean contratados directamente por las empresas operadoras del transporte. Aclara que si bien uno de los objetivos centrales de la ley es el de garantizar la seguridad de los usuarios del servicio de transporte y el conductor del medio de transporte es pieza fundamental para lograr este objetivo, lo cierto es que en el encargo a terceros la responsabilidad sobre la seguridad radica directamente en el propietario del equipo, razón por la cual no tiene ninguna relación con el objeto de la ley la disposición que señala que los conductores deben ser contratados directamente por la empresa operadora de transporte. También sostiene que la regulación de la contratación de conductores de los equipos de transporte es materia de una ley especial y extraña a la finalidad de la Ley 336 de 1996. Igual ocurre con la responsabilidad solidaria de la empresa de transporte que se contempla en el artículo 36, puesto que "en lo atinente a los ilícitos y hechos delictuosos existe ley positiva que define y procesa la materia."

4. En relación con el artículo 65 de la Ley 336, sostiene que si bien el artículo 334 de la Constitución otorga al Estado la posibilidad de intervenir en los servicios públicos, esta intervención no es absoluta, pues está limitada por los fines establecidos en el mismo artículo, cuales son obtener un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, distribuir equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y preservar un ambiente sano.

En su concepto, el artículo 65 acusado no se aviene a estas finalidades. Por un lado, porque para que el servicio público del transporte contribuya a mejorar la calidad de vida de la colectividad se requiere que sea prestado en condiciones de igualdad y que se vele por la seguridad y protección de los usuarios, condición que no cumple el artículo atacado. Por otro lado, porque la distribución equitativa de las oportunidades a que hace referencia la norma constitucional "implica la libertad económica y la iniciativa privada". En el campo del servicio de transporte el poder interventor del Estado debe limitarse a la distribución equitativa de la oportunidad de prestar el servicio y a impedir que se obstruya o restrinja su desarrollo, parámetros a los que no se ajustaría la norma acusada. Finalmente, afirma que mediante el artículo 65 el legislador se despojó de su facultad de "armonizar las relaciones equitativas entre los distintos elementos que intervienen en la contratación y prestación del servicio público de transporte...", lo cual resulta inconstitucional y tiene como consecuencia el incumplimiento de las finalidades del Estado de distribuir equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y de velar por un ambiente sano.

5. El actor también considera que las normas acusadas vulneran el artículo 365 de la Constitución Política, puesto que éste determina que es a la ley a la que le corresponde fijar el régimen jurídico de los servicios públicos. De esta manera, resulta inconstitucional que se concedan al Ejecutivo las facultades señaladas en el artículo 65 demandado.

De otra parte, señala que en lo relacionado con los servicios públicos se permite la limitación de ciertos derechos y libertades individuales, pero siempre y cuando esas restricciones sean proporcionales. Asevera, entonces, que las normas demandadas desconocen el principio de proporcionalidad porque "partiendo del hecho de que entre el propietario del equipo y el conductor por disposición de ley sustitutiva, existe contrato de trabajo, nada tiene que ver con los derechos constitucionales de la comunidad y la finalidad social del servicio público de transporte, la contratación directa por parte de la empresa operadora de transporte, de los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte". Sostiene también que la protección a los usuarios de este servicio no requiere que la empresa transportadora sea solidariamente responsable junto con el propietario del equipo, disposición sobre la cual afirma que "es desproporcionada con relación a la libertad de actividad económica y de iniciativa privada, amparada por el literal 4 del artículo 333 de la Constitución".

INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

6. El apoderado del Ministerio de Desarrollo Económico interviene para defender la constitucionalidad de los artículos acusados. Sostiene que el actor olvida en sus acusaciones que la iniciativa privada que garantiza la Constitución Política debe realizarse dentro del marco constitucional y que la misma Carta Política señala que "la ley determinará el alcance de la libertad económica, cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural". Agrega que el servicio público constituye la mejor expresión del interés social y que las normas acusadas de la Ley 336 fueron concebidas por el legislador para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales referidos a los servicios públicos. Con las mencionadas normas "se asegura que la prestación del servicio público del transporte se realice alrededor de las empresas operadoras de transporte, para facilitar los fines de control y vigilancia, y para los efectos de los precitados principios constitucionales, haciendo solidarias a tales empresas y a los propietarios de los equipos destinados a tal servicio, precisamente para asegurar el cumplimiento y alcance de tales principios". Culmina con la afirmación de que las normas acusadas no son discriminatorias ni limitan la libertad económica, por cuanto al servicio público de transporte pueden tener acceso todos los particulares, siempre y cuando acaten los principios constitucionales y las normas legales que rigen tal actividad.

Intervención del Ministerio de Transporte

7. El apoderado del Ministerio de Transporte defiende también la constitucionalidad de los artículos acusados. En referencia al artículo 36 afirma que no le asiste razón al demandante en sus acusaciones, por cuanto la industria del transporte está regulada y vigilada por el Estado. Este puede, entonces, regular distintos aspectos de ese servicio, entre los cuales se encuentra el de la condición laboral de los conductores. La norma atacada no vulnera en momento alguno las disposiciones constitucionales citadas. Por el contrario, desarrolla el principio del Estado social de derecho, ya que

al ordenarse que entre el conductor y la empresa operadora se debe suscribir el correspondiente contrato de trabajo se está garantizando el cumplimiento de todos los derechos de orden social y prestacional que se generan por la relación laboral, garantizando así el derecho al trabajo y atendiendo los principios constitucionales señalados por el artículo 53.

Por otra parte, considera que el artículo 36 no infringe el principio de la unidad de materia al consagrar aspectos mínimos de la garantía laboral. Sostiene que debe tenerse en cuenta que la Ley 105 de 1993 enuncia como uno de los principios rectores de la actividad del transporte el de LA SEGURIDAD, principio que no sólo debe relacionarse con los equipos destinados al servicio, sino que engloba la idoneidad de los conductores y otras garantías sociales de los mismos, como la Seguridad Social y la capacitación. Por lo tanto, en su concepto, la norma demandada, lejos de ser inexecutable, brinda seguridad jurídica, "por cuanto establece derechos y deberes entre quienes participan en la actividad transportadora suscribiendo un contrato de trabajo, contrato que sirve de marco para garantizar el equilibrio social y económico entre el trabajador (conductor) y el binomio empresa transportadora - propietario, que, como lo dice la norma demandada, responden solidariamente en el caso de hechos que conlleven violación de disposiciones laborales y prestacionales. Este es su verdadero alcance como en sana sabiduría lo ha de declarar la Honorable Corte Constitucional."

En relación con el artículo 65, considera importante precisar que el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política señala que corresponde al Congreso expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos, y que el numeral 11 del artículo 189 dispone que le corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria. A continuación, menciona que la Ley 105 de 1993 establece que la industria del transporte es un servicio público y que, en virtud de ello, el Estado está llamado a regularla, controlarla y ejercer la vigilancia necesaria sobre ella para que el mencionado servicio sea prestado en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Concluye que el artículo 65 demandado "dimana del poder que corresponde al Congreso y la facultad en ella contenida es legítimamente consagrada". Anota que con fundamento en esa disposición se han dictado distintos decretos, entre ellos el 1553 de 1998, relacionado con la prestación del servicio público de transporte en vehículos taxi; el 1554, reglamentario del servicio público terrestre automotor de carga; el 1556, relativo a la prestación del servicio público de transporte especial y de turismo; el 1557, atinente al servicio público de transporte terrestre de pasajeros por carretera; y el 1558, relacionado con el servicio público terrestre colectivo metropolitano, distrital y/o municipal de pasajeros. Precisa que los diferentes decretos mencionados "tienen como común denominador la desregulación, entendida como una mayor libertad para que las empresas se organicen de acuerdo a su iniciativa privada. Así las cosas, pueden introducir tecnologías en su esquema empresarial, nuevos niveles de servicio, nuevas formas de organización."

Intervención de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles "ACDAC"

8. La Asociación Colombiana de Aviadores Civiles "ACDAC" intervino para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Para el efecto, presentó tanto razones de constitucionalidad como de conveniencia.

En la intervención se sostiene, en primer lugar, que es indiscutible que los propietarios de los equipos destinados al transporte constituyen unidad de empresa junto con las personas morales que

se dediquen a esta actividad. Señala que el propietario de los equipos es libre de destinarlos a su servicio particular o a actividades comerciales, pero que en el segundo caso es apenas natural que sean sometidos a la intervención del Estado, pues se trata de un servicio público que se ha considerado esencial.

Después de resaltar que el mismo artículo 333 de la Constitución contempla en diferentes apartes la posibilidad de establecer limitaciones a la libertad económica y la iniciativa privada, manifiesta que las normas acusadas no sólo no desconocen estas dos garantías, sino que, por el contrario, "tienen un fuerte arraigo en el interés general y superior del Estado como regulador de las actividades entre los particulares". El interés general se traduce en la protección de los trabajadores que son conductores de los equipos, quienes le dan al empresario que explota la actividad de transporte público la posibilidad de obtener un lucro "que debe tener su riesgo consecuencial como es el de responder por los salarios, las prestaciones, especialmente la seguridad social de los operarios de equipos que enriquecen el patrimonio de sus propietarios y de las empresas organizadas como unidad de explotación económica para este fin".

De la misma manera, el interviniente considera que las normas acusadas no vulneran el artículo 334 de la Carta, pues, en contra de lo que opina el demandante, éste "le ordena al Estado perentoriamente intervenir en el control de las actividades empresariales para mantener en lugar prioritario el interés general que en este caso es no solo el de los trabajadores que producen la riqueza, sino de los usuarios del servicio público de transporte."

El interviniente se aparta también de la interpretación del actor sobre la aplicación del derecho a la igualdad en el asunto bajo análisis. Al respecto expone: "es cierto que los dueños de equipos están en un pie de igualdad con las empresas dedicadas al negocio del transporte público, porque a unos y otros debe garantizárseles el derecho a la libre empresa y al enriquecimiento lícito, pero este nivel de igualdad les genera simultáneamente responsabilidad solidaria que consigna el artículo 36 de la Ley 336 de 1996". Asimismo, rechaza las afirmaciones del actor acerca de que las normas impugnadas vulneran el derecho al debido proceso y el principio de la unidad de materia.

Sostiene que las normas tampoco desconocen la finalidad social del Estado y de los servicios públicos. Aporta los siguientes argumentos para defender su posición: 1) el servicio público de transporte es inherente a la finalidad social del Estado; 2) la mejor forma de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos es "a través de la responsabilidad solidaria entre dueños de equipos y empresas explotadoras del negocio, para que no existan pretextos como ha ocurrido en varios casos frente a compromisos laborales con los conductores y de eficacia en el servicio frente a los usuarios" 3) si los servicios públicos están sometidos al mismo régimen que determine la ley "¿por qué extrañarse de que el Estado cumpla con esa función?"; y 4) aunque los particulares están autorizados para prestar servicios públicos, el Estado mantiene la regulación, el control y la vigilancia sobre éstos, y así lo determinan las normas acusadas.

Por otra parte, refuta la afirmación del demandante acerca de que la obligación de la empresa transportadora de contratar directamente a los conductores de los equipos y la consagración de la responsabilidad solidaria obstruyen y restringen la iniciativa privada, pues es obligación del Estado intervenir en la economía para regular la prestación de los servicios públicos y para enmarcar la iniciativa privada dentro de la búsqueda del bien común y de la defensa de los derechos de los

trabajadores. Reitera, entonces, que entre los dueños de equipos de transporte y las empresas explotadoras del servicio existe una unidad, dentro de la cual solo puede operar la solidaridad y no la intermediación, pues ambas partes son beneficiarias de la actividad. Añade que la solidaridad que consagra la norma se remonta al mismo Código Sustantivo del Trabajo, que establece la responsabilidad solidaria del beneficiario del trabajo o dueño de la obra en relación con los salarios, prestaciones e indemnizaciones de los trabajadores adeudados por el contratista o por el subcontratista. Por lo tanto, manifiesta no entender "por qué se extraña el demandante de la solidaridad que la ley establece entre los dueños de los equipos de transporte y las empresas transportadoras."

Finalmente, expone que la figura del encargo contemplada en el artículo 984 del Código de Comercio en ningún momento libera de responsabilidades a las empresas de transporte, tal como lo afirma el actor. Por lo contrario, esa figura "de ninguna manera desconoce la responsabilidad que tienen los dueños de los equipos, las empresas transportadoras con los usuarios y con los trabajadores (...) es obvio que si el transporte contratado se encarga a terceros, el beneficiario principal responda no solo en forma directa sino solidariamente con el encargado, por los riesgos, daños y perjuicios que eventualmente se ocasionen tanto a los usuarios como a los trabajadores que desempeñen la función".

Por último el interviniente esboza las razones de conveniencia nacional que lo llevan a defender la constitucionalidad de las normas acusadas:

"a. En el caso del transporte aéreo un buen número de los equipos que se operan son propiedad de personas naturales o jurídicas extranjeras que se han entregado a las empresas nacionales por el sistema denominado Leasing, que equivale a un arrendamiento. Si se le diera la razón al demandante, todos los trabajadores colombianos quedarían sujetos a una relación laboral con personas extranjeras, frente a las cuales las autoridades colombianas carecen de competencia en forma total.

"b. La mayoría de los conductores de equipos terrestres ven burladas sus aspiraciones salariales y prestacionales por el juego de ping pong que ejercen frente a ellos los empresarios del transporte.

"c. La eventual desaparición de la vida jurídica de los artículos 36 y 65 de la Ley 336 de 1996 generaría un verdadero caos nacional por la interpretación y aplicación en los alcances del fallo, por parte de empresarios que ya han demostrado su irresponsabilidad en materia de este servicio público esencial. Todos los contratos de trabajo de los operadores aéreos, terrestres o marítimos quedarían en la incertidumbre.

"d. Al contrario de lo que piensa el demandante, es necesaria la presencia del Estado con mayor claridad, énfasis y decisión en la defensa de los usuarios y trabajadores.

"e. En materia de Seguridad, los riesgos que deben asumir los usuarios del transporte, las catástrofes por accidentes especialmente aéreos y en carreteras con muertos y heridos reflejan la necesidad imperiosa de una mayor presencia del Estado y no de una mayor libertad que en este caso sería libertinaje en la prestación de este servicio público".

Intervención de la Asociación Colombiana de Camioneros - ACC-

9. El director ejecutivo y el secretario de la Asociación Colombiana de Camioneros -ACC- participaron en el proceso para defender la constitucionalidad parcial del artículo 36 y la constitucionalidad incondicionada del artículo 65 de la Ley 336 de 1996.

Consideran que la exequibilidad del artículo 36 debe ser condicionada, porque, a pesar de que las empresas de transporte no son las propietarias de los equipos, la norma acusada las obliga a contratar directamente los conductores. Al respecto se asevera que la empresa operadora de transporte "no tiene ni debe tener la administración de los equipos de carga y solo se debe acudir a la contratación directa de los conductores por sus propietarios". En su concepto, la empresa operadora de transporte no puede ser quien contrate al conductor. Afirman que "la gran mayoría de las empresas de transporte no poseen infraestructura vehicular y tienen que acudir a terceros para tratar de cumplir con su razón social". Por lo tanto, manifiestan que "es inicuo e irregular que se les dé esa atribución cuando no la pueden cumplir e imponer a patrimonio de terceros, y esta aplicación obstruiría las normas laborales y es aquí donde si hay posible violación de la empresa por cuanto se les obligaría a contratar los conductores de equipos que no son de propiedad de la transportadora y restringe la libre administración del patrimonio de los particulares, y a su vez coarta la libertad del desarrollo y contratación de los empleados para el manejo de los vehículos que a su vez conforman el patrimonio del propietario".

De otra parte, defienden la constitucionalidad de la responsabilidad solidaria de la empresa de transporte y del propietario del equipo que consagra el artículo 36 para todos los efectos. Afirman que las empresas de transporte son intermediarias y quieren "sacrificar como siempre lo han hecho la responsabilidad plena de circunstancias delictivas a los conductores y propietarios de los equipos contratados y no asumir las operadoras ninguna responsabilidad aduciendo el encargo a terceros". Mencionan, además, que la mencionada responsabilidad solidaria ya se encuentra contemplada en los Códigos Civil y de Comercio.

Acerca del artículo 65 sostienen que éste surgió como respuesta del Congreso a los problemas expuestos por el gremio camionero y que tenía como finalidad "darle autonomía al Gobierno para que pudiera reglamentar la forma de contratación y controlar el abuso que hacen las empresas a los terceros contratados". Señalan que la norma "es plenamente constitucional, por cuanto el Estado debe intervenir en la regulación del servicio de transporte de carga como un servicio esencial para la armonía, equidad, igualdad de condiciones de los intervinientes en la prestación de dicho servicio, tratando y procurando establecer un Estado social de derecho, protegiendo a sus asociados y no dando prerrogativas a particulares, sin que con esto se restrinja la libertad de empresa. Solo cabe añadir que dicha norma se enmarca dentro de las funciones constitucionales del Estado y que es una de las herramientas básicas para el buen desarrollo de los fines del estado, en procura de mantener el orden jurídico legal y la calidad de los servicios públicos prestados directa o indirectamente por él."

Concepto del Procurador General de la Nación

10. El Procurador General de la Nación aboga por la declaración de constitucionalidad de los artículos 36 y 65. Sin embargo, en relación con el primero solicita que la declaración de exequibilidad se pronuncie "bajo el entendido de que la responsabilidad solidaria del propietario sólo se admite en los casos en que el daño sea consecuencia de fallas en el equipo, imputables a aquél."

11. Antes de proceder a analizar la constitucionalidad del artículo 36, señala que según la Ley 336 se entiende por "operador o empresa de transporte la persona natural o jurídica constituida como unidad de explotación económica permanente con los equipos instalaciones y órganos de administración adecuados para efectuar el traslado de un lugar a otro de personas o cosas, o de unas y otras conjuntamente". De lo anterior concluye que "el operador o empresa de transporte es el transportador o persona que ejerce la actividad o presta el servicio de transporte."

De otra parte, menciona que el artículo 334 de la Constitución Política establece que la dirección general de la economía está a cargo del Estado. Ello lo faculta para intervenir en los servicios públicos con el objeto de mejorar la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo, al igual que para asegurar que las personas de menos recursos tengan acceso efectivo a los servicios básicos. Adicionalmente, señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que éste debe asegurar su prestación eficiente y ejercer su regulación, control y vigilancia.

Con base en lo anterior, asevera que el Estado tiene la obligación de garantizar que la prestación del servicio público de transporte se realice en condiciones seguras y óptimas para los usuarios, las partes intervinientes en la actividad transportadora y la colectividad. Sostiene que esta obligación se encuentra reconocida en las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, las cuales "se ocupan con especial interés del tema de la seguridad, el que se refiere no sólo a equipos, partes, repuestos y demás elementos componentes de aquellos destinados al servicio de transporte, sino también a las personas que realizan la actividad." En relación con el último aspecto, la Ley 336 impone a las empresas de transporte la obligación de vigilar y constatar que los conductores de los equipos cuenten con la licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, así como de que estén afiliados al sistema de seguridad social. También les exige desarrollar programas de capacitación para los conductores a través del Sena u otras entidades, "para garantizar la eficiente prestación del servicio de conducción". Por todo lo anterior, considera el Procurador que es importante que la empresa operadora de transporte "contrate directamente el personal que presta el servicio de manejo de los equipos de transporte, toda vez que al seleccionarlo responsablemente y capacitarlo en forma permanente, puede garantizar eficiencia en el servicio; lográndose adicionalmente superiores beneficios para la misma empresa, dado el mayor rendimiento, confianza, idoneidad para el desempeño del trabajo. De ahí que el legislador haya previsto la solidaridad de la responsabilidad entre el propietario del equipo y sus conductores."

En su concepto, el artículo 36 no desconoce el artículo 333 de la Carta por cuanto la libertad económica y la iniciativa privada están encuadradas dentro de los límites del bien común, y la norma acusada consagra este último factor al proteger "a la colectividad de las contingencias que puedan ocurrir en la actividad del transporte, causadas por los operarios del transporte y con los equipos destinados para tal fin". Adicionalmente, sostiene que la empresa tiene una función social que implica obligaciones, lo que implica que las actividades que desarrolla deben cumplirse en condiciones que aseguren la protección de los derechos de las personas que resulten vulnerados por el perjuicio derivado de los daños ocasionados por un eventual ejercicio indebido de las mismas. Recuerda, además, que el transporte, como actividad riesgosa que es, impone obligaciones para garantizar "la función social de la empresa, la propiedad y el oficio de la conducción, así como el establecimiento de mecanismos que garanticen la reparación del daño"; sostiene que uno de esos mecanismos es precisamente el de la responsabilidad solidaria. Considera, asimismo, que el artículo

36 protege los derechos de los trabajadores que se desempeñan como conductores, con lo que desarrolla las disposiciones contenidas en el Preámbulo y en los artículos 1, 2 y 53 de la Constitución.

Aclara que la empresa de transporte percibe beneficios por la realización de una actividad que implica riesgos para la colectividad. Es por eso que se señala que el legislador tiene la obligación de asegurar la protección de los derechos a los eventuales perjudicados con esa actividad peligrosa o riesgosa, y una forma de hacerlo es consagrando la responsabilidad solidaria entre el conductor, quien desempeña directamente la actividad, y la empresa, que es la operadora del servicio.

Respecto a la responsabilidad del propietario de los equipos, expone que el artículo 36 parte del supuesto de que no existe relación contractual entre éste y el conductor. Por lo tanto, considera que "la única forma de hacer solidariamente responsable al propietario es la comprobación de que el daño se produjo como consecuencia de una falla del bien y, siempre y cuando la obligación de garantizar la seguridad del mismo corresponda al dueño del vehículo". En su concepto, admitir una responsabilidad solidaria del propietario del vehículo para todos los casos atentaría contra el principio de responsabilidad contemplado en la Constitución, pues "implicaría presumir un nexo causal entre la conducta y el daño, que no le es imputable a un tercero que en este caso es el propietario, salvo que la empresa sea dueña de los equipos". Por estos motivos, el Procurador General de la Nación solicita la declaración de constitucionalidad del artículo 36, "en el entendido que la responsabilidad solidaria del propietario sólo se admite en los casos en que el daño sea consecuencia de fallas en el equipo imputables a aquél."

12. Para analizar la constitucionalidad del artículo 65 de la ley, expone, en primer lugar, que el numeral 23 del artículo 150 de la C.P. prescribe que el Congreso tiene la competencia para expedir las leyes sobre prestación de servicios públicos y, en segundo lugar, que el Presidente de la República tiene la potestad reglamentaria sobre ellas y la facultad de ejercer la inspección y vigilancia sobre la prestación de los servicios. De acuerdo con lo anterior, considera que la norma acusada no viola la Constitución Política, pues, si corresponde al legislador expedir las normas relacionadas con los servicios públicos, el Congreso podía y debía expedir las normas referidas al servicio público del transporte, y, al hacerlo, tenía libertad para disponer que la reglamentación que se expidiera se dirigiera a armonizar las relaciones entre los intervinientes en la relación contractual, evitando la competencia desleal y procurando racionalizar el mercado del transporte. Asimismo, señala que la autorización al Presidente de la República para que reglamentara la actividad del transporte se corresponde con la función presidencial de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

II. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

Presentación del problema

2. El actor demandó la inconstitucionalidad de los artículos 36 y 65 de la Ley 336 de 1996, por

considerarlos violatorios de los artículos 6, 13, 29, 158, 333, 334 y 365 de la Constitución Política. Para el actor, el artículo 36 restringe la libertad económica y la libre iniciativa privada al obligar a la empresa transportadora a contratar directamente a los conductores de los equipos. Sostiene, además, que la responsabilidad solidaria que consagra dicha norma privilegia al propietario del equipo y crea un desequilibrio en la relación, pues hace responsable a la empresa operadora de transporte de los actos u omisiones del propietario.

Sobre el artículo 65 sostiene que es inconstitucional puesto que la intervención del Estado en los servicios públicos consagrada en la Constitución Política no puede ser absoluta, como pretende la norma. Por último, manifiesta que las normas acusadas desconocen el principio de unidad de materia pues, en su concepto, no guardan relación con los objetivos de la ley.

3. El apoderado del Ministerio de Desarrollo Económico defendió la constitucionalidad de los textos legales acusados. Sostuvo que el servicio público de transporte debe realizarse alrededor de las empresas operadoras de transporte para facilitar fines de control y vigilancia. Además, señaló que la consagración de la responsabilidad solidaria asegura el cumplimiento de principios constitucionales relacionados con la prestación de los servicios públicos.

4. El Ministerio de Transporte intervino para defender la constitucionalidad de los artículos acusados. Señaló que corresponde al Estado determinar los aspectos mínimos que tengan relación con el servicio de transporte y que la norma, al ordenar la contratación directa entre la empresa y los conductores, garantiza el cumplimiento de principios constitucionales sobre prestación de servicios públicos. De otra parte, sostuvo que la Ley 105 de 1993 consagra la seguridad como principio rector de la actividad de transporte, lo cual implica seguridad tanto para los equipos como garantías laborales para el trabajador. Considera que el artículo 36 de la Ley 336 de 1996 desarrolla este principio y brinda seguridad jurídica al conductor del equipo.

5. La Asociación Colombiana de Camioneros - ACC- interviene para solicitar la declaración de constitucionalidad del artículo 65 acusado y la constitucionalidad parcial del artículo 36. La parte del artículo 36 que considera debe ser declarada inexecutable se refiere a la contratación de los conductores por parte de las empresas transportadoras, disposición que, en su concepto, restringe la libre contratación consagrada en la Constitución Política.

6. La Asociación Colombiana de Aviadores Civiles - ACDAC - interviene para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Sostiene que los equipos deben constituir unidad material y jurídica con las personas que se dediquen a la actividad del transporte. Afirma que la condición de ésta como servicio público esencial implica la obligación de garantizar el interés general que se traduce en la protección a los trabajadores, en este caso conductores, en lo relacionado con los salarios y la seguridad social, como contraprestación al lucro que obtienen los empresarios. Afirma que la solidaridad consagrada en el artículo 36 de la Ley 336 es la única forma de garantizar el interés social que debe regir la prestación de los servicios públicos.

7. El Procurador General de la Nación defiende la constitucionalidad del artículo 65 y solicita la declaración de constitucionalidad condicionada del artículo 36, es decir bajo el entendido que la responsabilidad solidaria del propietario sólo se admite en los casos en que el daño sea consecuencia de fallas en el equipo, imputables a aquél. El Procurador apoya la contratación directa de los conductores que consagra la norma, pues considera que garantiza mayor eficiencia y rendimiento

para la empresa. Además, sostiene que la norma promueve el bien común porque protege a la colectividad de las contingencias propias de una actividad riesgosa como el servicio de transporte. En este sentido, señala que por tratarse de una actividad que implica riesgos deben exigirse obligaciones como la responsabilidad solidaria que consagra la norma. Expresa que como la norma supone que entre el propietario y el conductor no existe relación contractual, la única forma de hacer solidariamente responsable al dueño es verificando que el daño se produjo como consecuencia de una falla del bien. Reconoce que la norma genera un desequilibrio, pero considera que adjudicar toda la responsabilidad al propietario atenta contra el principio de responsabilidad consagrado en la Constitución Política.

8. Corresponde a la Corte establecer si la norma consagrada en el artículo 36 vulnera el principio de la unidad de materia y si los dos textos legales demandados violan el derecho a la libre empresa, contemplado en la Constitución Política.

La vigencia de las normas acusadas

9. Mediante el artículo 120 de la Ley 489 de 1998 - "por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones" - el Congreso revistió al Presidente de la República de "precisas facultades extraordinarias" para que expidiera una serie de normas con fuerza de ley, en relación con distintas materias. En el numeral 4 del anunciado artículo se especificó que la autorización concedida facultaba al Gobierno para "suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública." Luego, en el primer párrafo del mismo artículo 120 de la aludida ley se especificó que las facultades concedidas al Gobierno serían ejercidas por éste "con el propósito de racionalizar el aparato estatal, garantizar la eficiencia y la eficacia de la función administrativa y reducir el gasto público."

En ejercicio de las facultades otorgadas por el mencionado artículo 120 de la Ley 489 de 1998, el Gobierno expidió el decreto 1122 del 26 de junio de 1999, "por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe."

El decreto mencionado dedica su capítulo XXIV al tema del sistema de transporte. En esa sección se modifican o suprimen algunos artículos de la Ley 336 de 1996 - el estatuto del transporte - y se adicionan otros sobre el mismo tema. En particular, el artículo 305 modifica el artículo 36 de la ley, al tiempo que el artículo 316 derogó el artículo 65. Los textos de esas disposiciones, que afectan directamente las normas objeto del presente proceso de constitucionalidad rezan de la siguiente manera:

"Artículo 305. Conductores de equipos ajenos.

"El artículo 36 de la Ley 336 de 1996 quedará así:

'Artículo 36. Los conductores de los equipos que no sean de propiedad de la empresa o del operador, destinados al servicio público de transporte, podrán ser contratados directamente por la empresa

operadora de transporte. En cualquier caso, y para todos los efectos legales el operador y el propietario del equipo responderán solidariamente."

"Artículo 316. Supresión de la obligación del Gobierno Nacional de expedir reglamentos sobre las relaciones equitativas entre los distintos elementos que intervengan en la contratación y prestación del servicio público de transporte.

"Derógase el artículo 65 de la Ley 336 de 1996."

10. Como se puede observar, el artículo 65 de la Ley 336 ha sido expresamente derogado, lo cual implica que no se encuentra vigente. Asimismo, el artículo 36 ha sufrido importantes reformas, por cuanto, por un lado, se le ha suprimido su inciso segundo y, por el otro, se ha modificado la norma contenida en el primer párrafo. La enmienda mencionada consiste en que en el nuevo artículo 36 ya no es una obligación de las empresas de transporte contratar directamente a los conductores de los equipos que no sean de su propiedad, sino que ahora es potestativo de ellas decidir si lo hacen o no.

11. El hecho de que una de las normas acusadas haya sido abrogada, mientras que la otra fue subrogada, podría conducir a la Corte a declararse inhibida para decidir sobre el fondo de la demanda. Sin embargo, dado que las normas atacadas tienen la virtualidad de continuar produciendo efectos jurídicos en relación con situaciones pasadas, es necesario que esta Corporación se pronuncie sobre su exequibilidad o inexecuibilidad. Al respecto es importante recordar que esta Corporación ya ha establecido que "en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos".[1]

Las normas bajo estudio

12. Una vez formulada la precisión anterior, importa señalar que si bien en los escritos del demandante, de los intervinientes y de la Vista Fiscal se hace siempre referencia al artículo 36, como si él hubiera sido acusado en su totalidad, tanto los cargos de inconstitucionalidad como los argumentos de exequibilidad expuestos sobre él se restringen a lo consignado en el inciso primero de ese artículo. En efecto, en ninguno de los documentos aportados al proceso se hacen comentarios acerca de la norma que trata sobre la jornada de trabajo de los conductores u operadores de los equipos destinados al servicio público de transporte. Por esta razón, habrá de entenderse que la demanda se dirigió contra el artículo 65 y contra el inciso primero del aludido artículo 36 y, en consecuencia, el examen de constitucionalidad de la Corte se restringirá a estos textos legales.

La acusación acerca de la violación del principio de la unidad de materia

13. Plantea el demandante que el inciso acusado del artículo 36 vulnera el principio de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política. Considera el actor que ni la norma que consagra la obligación de las empresas de transporte de contratar directamente a los conductores de los equipos, ni la que declara que para todos los efectos las empresas y los propietarios de los equipos serán solidariamente responsables tienen relación alguna con el fin de la Ley 336 de 1996. Afirma que todo lo relacionado con estas dos materias debe ser objeto de una ley especial.

14. Tanto la Ley 105 de 1993 como la Ley 336 de 1996 precisan que la seguridad constituye un fin especialísimo de la actividad del transporte. Distintos apartes del capítulo II de la Ley 105 de 1993 - que se ocupa de los principios rectores del transporte - hacen referencia al tema de la seguridad. Así, a manera de ejemplo, el literal e) del artículo 2 señala que "la seguridad de las personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte", al mismo tiempo que el párrafo primero del numeral 2 del artículo 3 dispone que "[l]a operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad."

De la misma manera, la Ley 336 de 1996 - que tiene por objeto "unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación" del servicio público de transporte y de su operación, de conformidad con la Ley 105 de 1993 y sus normas complementarias - le asigna un lugar esencial al asunto de la seguridad. Es así como en los artículos 2 y 3, contenidos dentro del capítulo primero de la Ley, que se ocupa de los objetivos de la misma, se dispone:

"ART. 2º- La seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte".

"ART. 3º- Para los efectos pertinentes, en la regulación del transporte público las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada modo, dándole la prioridad a la utilización de medios de transporte masivo. En todo caso, el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política".

Asimismo, en el artículo 5 - incluido dentro del capítulo segundo, sobre los principios y naturaleza de la actividad del transporte - se prescribe que, dado que el transporte es un servicio público esencial, en su ejercicio "prevalece el 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 se señale en el reglamento para cada modo".

Distintos artículos de la Ley 336 de 1996 tienen relación con el tema de la seguridad, pero es el capítulo octavo el que se ocupa de manera detallada con este asunto. Los artículos que lo componen contienen diferentes normas destinadas a garantizar la seguridad de la prestación del servicio de transporte, tales como que los equipos deben cumplir con unas condiciones técnicas determinadas (arts. 31 y 32); que el gobierno debe establecer las normas y desarrollar los programas que permitan realizar controles efectivos de calidad sobre las partes y repuestos de los equipos (art. 33); que las empresas de transporte deben velar por que los conductores de los equipos cuenten con la licencia de conducción vigente y apropiada y se encuentren afiliados al sistema de seguridad social (art. 34); que las mismas empresas deben desarrollar tanto programas de medicina preventiva para garantizar la idoneidad física y mental de los conductores, como programas de capacitación de los operadores de los equipos para garantizar la eficiencia y tecnificación de aquéllos (art. 35); que las empresas deben contratar directamente a los conductores y responder solidariamente para todos los efectos, junto con los dueños de los equipos, así como cumplir con las normas sobre la jornada máxima de trabajo (art. 36); que las empresas deben tomar los seguros requeridos para poder responder por los daños causados en la operación de los equipos (arts. 37 y 38), etc.

Como se observa, la Ley 336 hace un énfasis especial en la necesidad de que la actividad del transporte se realice en condiciones de seguridad. Empero, de acuerdo con las medidas establecidas por la ley en torno al tema de la seguridad se percibe que estas condiciones no dependen únicamente del estado de los equipos, sino que también se derivan de la situación de los conductores u operadores de los mismos. Por eso, en la ley se atiende tanto a las necesidades de seguridad social de los conductores, como a sus requerimientos de capacitación y a la garantía del pago de sus salarios y del cumplimiento de jornadas máximas de trabajo. La relevancia de la situación de los conductores para la seguridad del servicio de transporte fue destacada por el Ministro de Transporte de aquel entonces, Juan Gómez Martínez, quien en la exposición de motivos del proyecto que se convertiría en la Ley 336 de 1996 expuso: "(...) se destaca cómo la seguridad constituye el eje central alrededor del cual debe girar la actividad transportadora, especialmente en cuanto a la protección de los usuarios, pero sin desconocer que ella es igualmente predicable de los conductores, de los equipos, las mercancías y los empresarios, por ejemplo, todo en aras a garantizarle a los habitantes la efectiva prestación del servicio, entre otras cosas, promoviendo la utilización de medios de transporte masivo." [2]

Las observaciones anteriores son suficientes para desestimar la acusación acerca de la violación del principio de la unidad de materia. La Ley 336 de 1996 tiene entre sus metas fundamentales garantizar la seguridad en el transporte, asunto para el cual considera de gran importancia regular distintos aspectos de la situación laboral de los conductores. Estima la Corte que la relación que hace el Legislador entre la seguridad de los conductores y la seguridad del servicio de transporte no es nada descaminada, si se tienen en cuenta los antecedentes en esta materia en el país. Pero, además, encuentra esta Corporación que el Congreso cuenta con la libertad de decidir si en una materia como la del transporte se limita solamente a regular lo relacionado con los equipos o las empresas, o si se ocupa también en la determinación de normas mínimas para regular las relaciones laborales dentro del sector. En este sentido, no tienen ningún asidero las afirmaciones del actor acerca de que las disposiciones atacadas del artículo 36 debían estar consignadas en otras leyes especiales. El principio de la unidad de materia tiene por fin evitar que en las leyes sean incluidos artículos que no tienen ninguna relación con el tema de las mismas. Empero, este principio tiene que ser interpretado de manera amplia, de manera que no se coarte la libertad de configuración legislativa del Congreso, aun cuando sí se eliminen las normas que evidentemente no tengan ninguna relación con la materia de la ley, situación que no se presenta en el caso bajo estudio.

La acusación acerca de la violación del derecho a la libertad de empresa

15. Expone también el demandante que los textos legales acusados vulneran los principios de la libertad económica y de la iniciativa privada, puesto que obligan a los empresarios del transporte a suscribir contratos de trabajo con los conductores de los equipos, fijan la responsabilidad solidaria para todos los efectos entre los empresarios y los propietarios de los equipos y autorizan al Estado para expedir reglamentos dirigidos a armonizar las relaciones equitativas entre los distintos participantes en la contratación y prestación del servicio público de transporte.

16. La aseveración del actor acerca de la intangibilidad del derecho a la libertad de empresa responde a una concepción acerca de la relación entre el Estado, la sociedad y la economía, que ya ha sido abandonada en el derecho constitucional moderno.

Quizás el mejor ejemplo de la mencionada concepción lo brinda la llamada segunda era de la historia constitucional de los Estados Unidos - que se habría extendido entre los años 1897 y 1937 -, caracterizada por el frecuente recurso de la Corte Suprema de Justicia de ese país a la doctrina del "debido proceso sustantivo en materia económica", con base en la cual se declaró la inconstitucionalidad de un buen número de leyes federales y estatales dirigidas a regular la actividad económica. De acuerdo con esta doctrina, el legislador no estaba autorizado para intervenir en el derecho de propiedad de algunos asociados con miras a lograr una redistribución del ingreso en favor de otros ciudadanos. Por lo tanto, durante esta época se defendió a ultranza la libertad de los particulares para contratar, fijar precios y salarios y ejercer, sin restricción alguna, la actividad económica que desearan, todo ello en contra de las decisiones de los legisladores de expedir normas de carácter social y de intervención en la economía.

Ejemplos de la aplicación de esta doctrina son la sentencia del conocido caso *Lochner* - fallado en el año de 1905 y que es considerado por muchos como el principal exponente de la jurisprudencia de esa época -, mediante el cual se declaró la inconstitucionalidad de una ley del Estado de Nueva York que establecía una jornada máxima de 10 horas diarias y 60 horas semanales para los empleados de las panaderías; la del proceso *Adkins vs. Children's Hospital* - fallado en 1923 -, que declaró la nulidad de una ley que establecía el salario mínimo para las mujeres en el distrito de Columbia; y la del caso *Coppage vs. Kansas* - de 1915, en la que se reafirmó la tesis expuesta en *Adair vs. United States*, en 1908, en relación con una ley federal sobre la misma materia - en la cual la Corte declaró la inconstitucionalidad de una ley de ese Estado que prohibía que en los contratos de trabajo se incluyera una cláusula mediante la cual el trabajador renunciaba a su derecho a vincularse a una organización sindical, etc.[3]

En los casos mencionados, al igual que en muchos otros, la Corte afirmó que el legislador no podía intervenir en el área de los contratos, la cual debía ser configurada de manera libre por los sujetos intervinientes en la relación contractual. Los contratantes expresaban su voluntad en condiciones de igualdad y libertad, y por eso bien podían determinar de manera autónoma cuáles serían las cláusulas del convenio, sin que fuera permitido al legislador imponerles condiciones.

Sin embargo, esta visión, aferrada a las concepciones del Estado gendarme y del liberalismo manchesteriano, se vio duramente confrontada tanto con la realidad de miseria y explotación que afrontaban la clase trabajadora y muchos ciudadanos, como con la aguda crisis social que se desencadenó a raíz de la Gran Depresión. Estos hechos hicieron claro para muchos que el logro del bienestar general no podía confiarse solamente a las fuerzas del mercado, sino que era necesario que el Estado interviniera en la economía, y, en consecuencia, que pudiera interferir sobre la propiedad y los contratos. Y si bien la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos se opuso durante algunos años a la legislación social impulsada por el gobierno de Roosevelt, en consonancia con su programa del New Deal, a partir de 1937 aceptó que el Congreso estaba legitimado para expedir leyes de carácter social y económico, de manera tal que abandonó definitivamente la doctrina del debido proceso sustantivo en materia económica.

17. El viraje efectuado en los Estados Unidos con respecto a la libre empresa, a la intangibilidad de la propiedad y al papel del Estado en la economía ya había sido efectuado en otros países con anterioridad. Así, en la Constitución de Querétaro de 1917, en la de Weimar de 1919 y en la Constitución Española de 1931 ya se había consagrado la posibilidad de afectar la propiedad

privada, la obligación del Estado de regular las relaciones entre el capital y el trabajo y de expedir leyes de protección al trabajo, y la necesidad de que el Estado interviniera en la economía para garantizar el bienestar de los asociados. Estas innovaciones constitucionales, junto con los escritos de derecho público francés - especialmente de León Duguit -, ejercerían una importante influencia en la reforma constitucional de 1936 en Colombia, en la cual se abrazó también el principio de que la propiedad tenía una función social y que el Estado estaba autorizado para intervenir en ella, en las relaciones de trabajo y en la economía.

18. La Constitución de 1991 dio un paso adelante en relación con la reforma constitucional de 1936, al establecer que Colombia es un Estado Social de Derecho (C.P., art. 1) y al incorporar en la Carta Política una amplia gama de derechos económicos, sociales, culturales y colectivos, junto con acciones judiciales para exigir su cumplimiento. Al hacerlo siguió los rumbos trazados en otras latitudes, como había ocurrido con la Ley Fundamental alemana de 1949 y con la Constitución española de 1978.

La declaración de que Colombia es un Estado social significa que el Estado debe velar por el bienestar de los asociados; es decir, que en vez de asumir una actitud pasiva en torno a lo que sucede en la sociedad - tal como ocurría en el llamado Estado gendarme - debe entrar en acción para - como se señaló en la sentencia SU-747 de 1998 - "contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales." De lo que se trata con la definición del Estado colombiano como un Estado social es de establecer que él tiene la obligación de asegurarle a los asociados unas condiciones materiales mínimas de existencia, lo que implica que debe intervenir con decisión en la sociedad para cumplir con ese objetivo.[4]

Es desde la perspectiva de la declaración de que Colombia es un Estado social que se debe analizar los ataques del actor contra las normas acusadas. Los textos legales impugnados precisan que los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte deben ser contratados directamente por la empresa operadora del transporte; que, para todos los efectos, las empresas serán solidariamente responsables junto con el propietario del equipo; y que el Gobierno debe expedir los reglamentos necesarios para armonizar las relaciones equitativas entre los distintos elementos que intervienen en la contratación y prestación del servicio de transporte, con criterios que impidan la competencia desleal y propugnen la racionalización del mercado del transporte.

El actor considera que las normas acusadas vulneran los artículos 333, 334 y 365 de la Constitución, en lo relacionado con la libre empresa y con el régimen de los servicios públicos. La Corte encuentra, por el contrario, que el texto de los artículos constitucionales mencionados por el actor avala la expedición de normas como las que se analizan en este proceso. Precisamente el artículo 333 de la Carta le fija límites a la libertad de empresa y de contratación en aras del interés social. Obsérvese que en el artículo se precisa que "[l]a actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común", que "[l]a empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones", y que "[l]a ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación." Por lo tanto, el mismo artículo 333 sirve de sustento constitucional a los límites que se establecen en los textos legales demandados para la libertad de empresa y de contratación.

De otra parte, el artículo 334 señala que la dirección general de la economía está a cargo del Estado y que éste intervendrá, por mandato de la ley, en los servicios públicos "para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo...", al tiempo que el artículo 365 prescribe que, en todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia sobre los servicios públicos. Como se ve, la misma Constitución determina que el Estado debe intervenir en los servicios públicos. Esa intervención se puede referir tanto a la prestación de esos servicios como a la manera en que estén organizadas las empresas que los brindan, y dentro de este punto cabe que el Estado - así como dicta normas laborales en otros ámbitos - regule las relaciones entre los distintos participantes en la actividad del transporte, tal como lo hace en las disposiciones acusadas.

Las normas atacadas persiguen tanto garantizarle a los conductores de los equipos de transporte condiciones dignas de trabajo y el pago de sus acreencias laborales, como regular las relaciones entre los distintos sujetos intervinientes en esa actividad, con el fin de que se ajusten a criterios de equidad. Por eso es que se establece que los conductores deben ser contratados directamente por las empresas, que éstas responden solidariamente con los dueños de los equipos ante aquéllos y que el Gobierno debe expedir las normas necesarias para crear relaciones equitativas entre los distintos participantes en la actividad del servicio público del transporte. Con la expedición de estas disposiciones el Congreso materializa la definición del Estado colombiano como un Estado social, en la medida en que intenta regular las relaciones que se generan alrededor de la actividad del transporte y proteger los derechos de los trabajadores. Este fin puede perseguirse de distintas maneras o a través de distintas regulaciones. La ley ha optado por las que se analizan y la Corte no encuentra ningún motivo para declarar su inconstitucionalidad total o parcial ni para condicionar su declaración de exequibilidad. Y si bien se podría argumentar que las disposiciones no son adecuadas o convenientes, o no consultan las condiciones del sector, lo cierto es que ese tipo de análisis es extraño a la Corte, la cual debe concentrar su estudio en el examen de sí las normas acusadas vulneran el texto constitucional.

19. Finalmente, considera la Corte importante hacer referencia a dos afirmaciones del actor. La primera señala que la consagración de la responsabilidad solidaria entre los propietarios de los equipos y las empresas de transporte podría conducir a que éstas últimas se las haga responsables de ilícitos cometidos por los conductores o los propietarios de los equipos. Esta aseveración no tiene ningún asidero. Obviamente la responsabilidad solidaria que se consagra en el primer inciso del artículo 36 es de carácter patrimonial, por cuanto mal se puede establecer en el campo penal - que se distingue por exigir responsabilidades personalísimas - una responsabilidad solidaria, sin atender a las condiciones de cada uno de los sujetos y del ilícito investigado.

De otra parte, el demandante estima que el Congreso no podía ordenar al Gobierno, en su artículo 65, que reglamentara las relaciones entre los participantes en la actividad del transporte, de manera que éstas respondan a criterios de equidad. En opinión del actor solamente el Congreso puede actuar en este campo. No comparte la Corte la opinión del demandante. Como bien lo señala el Procurador, el numeral 23 del artículo 150 autoriza al Congreso para expedir leyes que regulen la prestación de los servicios públicos, tal como se hizo con la Ley 336 de 1996. En ésta, el legislador decidió que debía intervenir en la actividad del transporte para asegurar que las relaciones entre los distintos participantes en la prestación de este servicio público fueran equitativas. Por lo tanto, fijó

este parámetro y dejó en manos del Gobierno la reglamentación de este propósito, en consideración de que éste es el que posee las condiciones y los conocimientos necesarios para determinar cómo se debe configurar el mandato legislativo acerca de la equidad en las relaciones. Considera la Corte que este procedimiento no vulnera la Carta Política: el Gobierno tiene de manera ordinaria la potestad de reglamentar las leyes, de manera que bien podía entrar a reglamentar la decisión del legislador de que las relaciones entre los distintos elementos participantes en la prestación del servicio debían ser equitativas. Lo que caracteriza la situación bajo análisis es que, además, el legislador le ordena al Gobierno que haga uso de su facultad reglamentaria en la materia, pero ello no desvirtúa la facultad reglamentaria general que posee el Gobierno.

Los argumentos expuestos conducen a esta Corporación a declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

DECLARAR la EXEQUIBILIDAD tanto del primer inciso del artículo 36 de la Ley 336 de 1996 como del artículo 65 de la misma ley.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria

[1] Ver la sentencia C-332 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[2] Gaceta del Congreso número 241, del 17 de agosto de 1995, pp. 25 - 48.

[3] Ver sobre este tema, entre muchos otros, a Tribe, Laurence (1988): American Constitutional Law. Foundation Press, Nueva York, segunda edición, capítulo 8; y Wolf, Christopher (1991): La transformación de la interpretación constitucional. Editorial Civitas, Madrid, capítulo 6. Tribe menciona que se ha estimado que con base en la doctrina del debido proceso sustancial se invalidaron, en el período comprendido entre 1899 y 1937, 197 regulaciones federales o estatales. Sin embargo, tanto Tribe como Wolf señalan que la aplicación de la doctrina no fue siempre uniforme y coherente y que, de hecho, en muchas ocasiones la Corte declaró la constitucionalidad de textos legales por medio de los cuales se intervenía en los asuntos económicos.

[4] Sobre la significación del concepto de Estado social de derecho ver, entre muchas otras, las sentencias C-040 y C-074 de 1993; T-124 de 1993; C-265 de 1994; C - 151 y C-566 de 1995; C - 220 y C-251 de 1997; y SU-747 de 1998.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación de disposiciones aplicables al MUNICIPIO DE MEDELLÍN
n.d.
Última actualización: 15 de septiembre de 2020

