Función Pública

Sentencia 407 de 1994 Corte Constitucional

SENTENCIA C-407 DE 1994

SERVICIO POSTAL/SERVICIO DE CORREO/SERVICIO DE MENSAJERIA ESPECIALIZADA

La Ley regula los contratos de los entes estatales mientras que el artículo regula un régimen contractual administrativo específico: las concesiones y licencias de los servicios postales. Y es natural que para regular ese régimen contractual, el artículo proceda a definir los elementos que configuran esas actividades. Por eso la Corte no encuentra que el artículo haya roto la unidad de materia al precisar lo que se entiende por servicios postales, por servicios de correo y por servicios mensajería especializada, pues mal podría la ley determinar que tales actividades están sujetas a un régimen de concesión y licencia sin precisar las características definitorias de tales servicios.

SERVICIO POSTAL-Reserva estatal/MONOPOLIO

La existencia de un monopolio estatal de un servicio público o de una actividad estratégica no atenta en sí misma contra el núcleo esencial de la libertad económica, por cuanto, reitera la Corte, la propia Constitución las autoriza. La sola existencia de una reserva estatal de los servicios postales no viola entonces la libertad económica, contrariamente a lo sostenido por el demandante, por cuanto esa posibilidad está expresamente prevista por el artículo artículo 365 de la Constitución y armoniza con la dirección general de la economía en cabeza del Estado.

SERVICIO DE MENSAJERIA ESPECIALIZADA

La mensajería especializada no ha sido un contrato de transporte entre particulares fundado en la libertad comercial sino una manifestación especializada del servicio postal en general. Por ello es una actividad que ha estado sujeta a una reserva estatal y que, específicamente al entrar en vigencia la nueva Constitución, era de titularidad pública exclusiva. Por consiguiente, el artículo impugnado, lejos de establecer un monopolio estatal de la mensajería, por el contrario acentúa la posibilidad de que los particulares se involucren en la prestación de los servicios postales, al prever expresamente que ellos podrán ser adjudicados a particulares mediante el régimen de concesión (correos) y licencia (mensajería especializada).

Ver art. 37 Ley 80 de 1993

REF: Demanda No. D-541

Normas acusadas: Artículo 37 (parcial) de la Ley 80 de 1993, "por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública".

Actor: Luis Carlos Sáchica Aponte.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Temas:

-Unidad de materia.

-Libertad económica y reserva de actividades estratégicas y servicios públicos.

Santa Fe de Bogotá, septiembre quince (15) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Carlos Sáchica Aponte presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 (parcial) de la Ley 80 de 1993, "por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública"..

1. De las normas objeto de revisión

El artículo 37 (parcial) de la Ley 80 de 1993 preceptúa lo siguiente. Se subraya la parte demandada:

ARTICULO 37. DEL RÉGIMEN DE CONCESIONES Y LICENCIAS DE LOS SERVICIOS POSTALES. Los servicios postales comprenden la prestación de los servicios de correo y del servicio de mensajería especializada.

Se entiende por servicio de correo la prestación de los servicios de giros postales y telegráficos, así como el recibo, clasificación y entrega de envíos de correspondencia y otros objetos postales, transportados vía superficie y aérea, dentro del territorio nacional. El servicio de correo internacional se prestará de acuerdo con los convenios y acuerdos internacionales suscritos con la Unión Postal Universal y los países miembros.

Se entiende por servicio de mensajería especializada, la clase de servicio postal prestado con independencia a las redes postales oficiales del correo nacional e internacional, que exige la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección y entrega personalizada de los objetos transportados, vía superficie y aérea, en el ámbito nacional y en conexión con el exterior.

El Gobierno Nacional reglamentará las calidades, condiciones y requisitos que deben reunir las personas naturales y jurídicas para la prestación de los servicios postales. Igualmente fijará los derechos, tasas, y tarifas, que regularán las concesiones y licencias para la prestación de los servicios postales.

PARÁGRAFO 1º. La prestación de los servicios de correos se concederá mediante contrato, a través del procedimiento de selección objetiva de que trata la presente ley.

La prestación del servicio de mensajería especializada se concederá directamente mediante licencia.

PARÁGRAFO 2º. El término de duración de las concesiones para la prestación de los servicios postales, no podrá exceder de cinco (5) años, pero podrá ser prorrogado antes de su vencimiento por igual término.

2. De los argumentos de la demanda.

El actor considera que las normas demandadas violan los artículos 158, 333, 336, 338 y 365 de la Constitución Política tomando en consideración los siguientes argumentos:

a) Violación del artículo 158 constitucional: El demandante expresa que "si la materia propia de la Ley 80 era la regulación de los contratos de las entidades estatales y, si la competencia ejercida por el Congreso es la otorgada por la Constitución al legislador por ese sólo efecto, es evidente que todas las disposiciones del artículo 37 que no se refieran directamente a contratación estatal, son inconstitucionales por violación de la prohibición del artículo citado". Agrega que "en consecuencia, desde este punto de vista, son inconstitucionales en dicho artículo 37: a) la clasificación de servicios postales contenida en su primer inciso; b) la definición del servicio de correo del inciso segundo; c) la definición del servicio de mensajería especializada del inciso tercero, y d) las facultades al Gobierno Nacional en el inciso cuarto sobre calidades, condiciones, requisitos y tarifas de la prestación de los servicios postales".

Concluye el Doctor Sáchica Aponte que "tales materias no se refieren a contratación; determinan los caracteres de los servicios postales y se refieren al señalamiento de los reglamentos para su prestación, cuestiones ajenas a la contratación y que deben ser objeto de las leyes especiales que regulan el servicio público de correo en sí mismo. En la Ley 80 únicamente valen las normas que dispongan las formas de contratación del correo".

b) Violación de los artículos 338 y 365 de la Carta: El ciudadano Luis Carlos Sáchica Aponte sostiene que "las materias enumeradas en el inciso cuarto del artículo 37 deben ser reguladas, de una parte, por la ley que reglamenta el servicio público de correo, de conformidad con el artículo 365 de la Constitución y, de otra, por la ley que, de acuerdo con el inciso segundo artículo 338 del mismo estatuto, fije el sistema y el método para definir, los costos, los beneficios y su reparto, para las tarifas o tasas de esos servicios. Según esta disposición, esta es materia propia de la ley y no de reglamento administrativo".

Así, añade el actor que "el inciso cuarto es claramente inconstitucional, en tanto trata materia ajena a la contratación estatal y en cuanto defiere al Gobierno una potestad legislativa, con violación del artículo 158, en concordancia con el 365, en el primer aspecto, y del artículo 338, en lo tocante con el sistema de señalamiento de tarifas, que es cuestión privativa del Congreso o reservada por la Constitución a la Ley".

c) Violación de los artículos 333 y 336 de la Constitución: el actor manifiesta que la mensajería especializada es aquella que se presta con independencia de la redes postales oficiales y que tal independencia sería el carácter jurídico de sus servicios, por tanto, "la mensajería especializada es un servicio contratado entre particulares -la empresa y del usuario- en las condiciones de derecho privado del contrato de transporte de cosas regulado por la ley comercial, en donde todos los pasos de la contratación escapan a las normas de un estatuto de derecho público".

En consecuencia, el accionante afirma que el texto legal demandado "es inconstitucional, porque transgrede la garantía de la libre iniciativa privada en el orden de la actividad económica que otorga el artículo 333, la parte del parágrafo 1º del artículo 37 que somete a "concesión" -no formando parte del monopolio de correos, que es el único servicio concesible- conferida "directamente mediante licencia", la prestación del servicio de mensajería especializada. Ese servicio es libre, forma parte de la libre iniciativa privada reconocida por el artículo 333, pues no se trata del servicio de correos monopolizado y su prestación no requiere concesión ni licencia. Por lo mismo, esa disposición también viola el

artículo 336, al extender arbitrariamente el monopolio fiscal sobre el correo ordinario a la mensajería especializada y someterlo a concesión y licencia estatales sustraídos por la ley a la libre iniciativa de los particulares" (subrayados y negrillas del demandante).

Agrega el demandante que las leyes que establecieron el monopolio fiscal del correo público u ordinario se refieren exclusivamente a dicho servicio "y no autorizan a extender sus relaciones a la mensajería especializada, cuyas modalidades, si así puede decirse, son "extracorreos" o "extrapostales"".

Finalmente, el actor asevera que "en la Ley 80 -que no es más que el estatuto de la contratación estatal- se acumula el ejercicio de otras dos competencias, separables y especiales como la referente a contratación, que son las relativas a la creación de un monopolio -al intentar que la mensajería especial forme parte del monopolio del correo ordinario- y la reguladora de un servicio público -el de correo ordinario o estatal- agregando arbitrariamente al servicio postal propiamente dicho el de mensajería especializada. Lo que demuestra que el artículo 37 -que debía limitarse a lo contractual- contiene normas sobre monopolio y servicio público, materias ajenas y distintas a la que debe ser su objeto exclusivo".

3. Intervención del Ministerio de Comunicaciones.

El ciudadano William Jaramillo Gómez, titular del Ministerio de Comunicaciones, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 37 de la Ley 80 de 1993.

Al respecto de la presunta violación del artículo 158 de la Constitución, el ciudadano Jaramillo Gómez observa que "el artículo 37, titulado DEL RÉGIMEN DE CONCESIONES Y LICENCIAS DE LOS SERVICIOS POSTALES, no se ocupa, como lo sostiene el recurrente, del señalamiento de los reglamentos o condiciones para su prestación. Todo lo que hace el artículo es definir o describir las características de los servicios postales, distinguiendo los servicios de correo de los de mensajería especializada, los cuales legislativamente han sido tratados indistintamente como servicios de correos, a efectos únicamente de determinar la forma contractual o el título habilitante a que debe sujetarse la prestación de este servicio público en gestión indirecta por particulares y que por tener esta actividad la connotación de servicio público (tanto el correo como la mensajería especializada), es inherente a la finalidad social del Estado cuya prestación eficiente debe asegurar a todos los habitantes del territorio, según los términos del artículo 365 de la C.P.".

En ese orden de ideas, el ciudadano Jaramillo Gómez, apoyado en la sentencia No. C-025/93 de la Corte Constitucional, entiende que "la norma acusada tiene, por lo tanto, un referente necesario, razonable y objetivo: el régimen contractual (que es materia de que trata la ley 80 de 1993) que le imprime una relación de conexidad causal, temática y sistemática con la materia dominante de la ley, todo lo cual se ajusta a las exigencias predicadas por el concepto jurisprudencial transcrito, pues de lo que trata el artículo 37 es de establecer que, previas las definiciones y precisiones de uno y de otro servicio público, la concesión para la prestación del servicio de correo se otorga mediante contrato, en tanto que la concesión para la prestación del servicio de mensajería especializada se otorga mediante licencia".

De otra parte, en relación con la violación de los artículos 338 y 365 de la Carta, el ciudadano Jaramillo Gómez encuentra que "el punto a resaltar para los efectos de este proceso, es el de que las autorizaciones que por este aspecto le confiere al Gobierno el inciso cuarto del artículo 37, están relacionadas directamente con la contratación estatal (cuya es la materia de la ley 80 de 1993), pues es obvio que para poder otorgar una concesión, sea por contrato o por licencia, el destinatario en cuyo favor recae ese beneficio debe reunir calidades y condiciones ya que, siendo los servicios postales un servicio público en el que tiene interés toda la comunidad, el Estado no puede desprenderse de su gestión sino garantizándole a los usuarios la calidad, la eficacia y eficiencia en su prestación".

Agrega el ciudadano interviniente que "igual razonamiento es predicable de la parte final de este inciso que autoriza al Gobierno Nacional para fijar "los derechos, tasas y tarifas que regularán las concesiones y licencias para la prestación de los servicios postales". Trátase en este caso, como se desprende de la simple lectura de su texto, de una regulación sobre los aspectos allí anunciados, relacionados de manera directa e íntima con las concesiones y licencias (materia de la contratación estatal de que se ocupa la ley 80 de 1993) para la gestión indirecta, por comunidades o personas, de este servicio, lo que se ajusta al artículo 365 constitucional, sin que se presente por lo tanto su quebranto. Por lo demás, en lo que concierne a este punto de la inconformidad, el inciso no defiere al Gobierno una potestad legislativa, según lo pretende el actor. Se trata de un precepto que confiere unas autorizaciones al Gobierno y no de una norma de facultades legislativas de las que habla el artículo 150-10 de la Carta, autorizaciones que se hallan amparadas en el inciso segundo del artículo 338 constitucional (que también se estima violado por el inciso cuarto del artículo 37)... nótese, de paso, que el inciso cuarto cuestionado para nada se refiere al sistema y método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, asunto de reserva legal y que el impugnante involucra en la autorización para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones, que es de lo único de que se ocupa el inciso cuarto del artículo 37, con pleno respaldo en inciso segundo del artículo 338 del Estatuto Superior".

El ciudadano Jaramillo Gómez asevera que mediante la ley 72 de 1989, incorporó al sector de las comunicaciones los servicios postales y concluyó que "lo que hace el inciso cuarto del artículo 37, con fundamento en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución, no es otra que reiterar unas autorizaciones al Ejecutivo que ya habían sido conferidas por la ley 72 de 1989".

En lo que atañe a la violación de los artículos 333 y 336 constitucionales, el ciudadano interviniente afirma que de la historia legislativa (la ley 76 de 1914, el Decreto No. 1485 de 1945, el Decreto No. 3267 de 1963, el Decreto No. 129 de 1975, el Decreto No. 75 de 1984 y la Ley 72 de 1989) de la reglamentación de los servicios postales se puede colegir que el servicio de mensajería siempre ha estado involucrado en el de servicios postales.

A partir de tal recuento normativo, concluye "a) Que el objeto de la prestación de los servicios postales consiste en la conducción, tanto nacional a nivel urbano como nacional e internacional, en este último caso de acuerdo con los convenios y acuerdos internacionales, de las llamadas

especies u objetos postales transportados vía superficie o aérea, lo cual se ajusta a la definición que de servicio de correo contiene el artículo 37 de la Ley 80 de 1993.

b) Que la distinción que hace el artículo 37 entre servicio de correo y mensajería no radica en el objeto sino en la aplicación y adopción de características especiales para la recepción, recolección y entrega personalizada de los objetos transportados, cuando se trata de la mensajería. Por lo tanto, cualquier objeto o especie postal puede ser enviado por el servicio de correo o por el de mensajería especializada.

c) Que los servicios postales han sido monopolio del Estado, no de índole fiscal, sino por su naturaleza de servicio público, hasta la expedición del decreto 2122 de 1992, reorgánico del Ministerio de Comunicaciones, que rompe el régimen de monopolio, en cuyo artículo No. 2 se atribuyó a este Despacho la función de ejercer, a nombre de la Nación, la titularidad de los servicios postales, la de otorgar concesiones y licencias para su prestación por personas naturales o jurídicas (#3); establecer los reglamentos y dictar las normas que regulan el servicio (#4); ejercer las funciones de vigilancia, inspección y control sobre las entidades públicas y particulares que presten los servicios postales(#5); e imponer las sanciones y correctivos en los casos de violación al régimen de estos servicios.

d) Que el artículo 37 de la ley 80 de 1993, para el sólo efecto de determinar el régimen de concesión (contrato o licencia) de los servicios postales, diferenció el servicio de correo del de mensajería especializada, distinguiendo este último únicamente por sus características especiales en cuanto a la recepción, recolección y entrega personalizada".

El ciudadano Jaramillo Gómez añade que "el artículo 37 impugnado, al establecer el régimen de concesión de los servicios postales, apunta justamente a desmonopolizar esta actividad, tradicionalmente en manos del Estado por gestión directa o a través de Adpostal, en la medida en que una u otra modalidad de los servicios postales (correo o mensajería especializada) puede ser prestada por entidades públicas o personas particulares, mediante la concesión de su prestación por contrato, cuando se trata del correo, o por licencia cuando el servicio es de mensajería especializada. Por consiguiente no se presenta violación alguna de los artículos constitucionales indicados en el cargo como materia del quebranto y, en lo que para el actor significa la extensión del monopolio estatal a la mensajería especializada, lo que hace el art. 37, por el contrario, es desmonopolizar el servicio para someterlo a la competencia entre operadores públicos y privados".

Así mismo, el mencionado ciudadano explica que "no hay duda de que el servicio postal, tanto de correo como de mensajería especializada, es un servicio público inherente a la finalidad social del Estado", en ese sentido, "su prestación debe estar sometida al régimen jurídico que fije la ley, de conformidad con el artículo 365 constitucional. Ello quiere decir que toda persona, natural o jurídica, de naturaleza pública o privada, que cumpla con las prescripciones legales previstas para su eficiente funcionamiento, tiene la libertad de ocuparse de esa actividad".

Por todo lo expuesto, el ciudadano interviniente solicita que se declare la constitucionalidad del texto normativo en revisión.

4. Del concepto del Procurador General de la Nación

La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional en su concepto de rigor declarar la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 80 de 1993, en la parte demandada en este proceso, con fundamento en el siguiente argumento:

El Ministerio Público al respecto del cargo de falta de unidad de materia asevera que el artículo 37 acusado "advierte de entrada ... que se van a tratar, en el marco del servicio de correo, dos de sus modalidades, presupuesto que ya significa una buena razón para su inclusión en la Ley 80 de 1993. Avanza el artículo 37 y define qué se entiende por cada uno de los denominados servicios postales, a saber: el servicio de correo y el servicio de mensajería especializada, ambos claramente enmarcados dentro de una noción de servicio público, pero cuyo tratamiento en el texto de una ley sobre contratación estatal, tiene como única finalidad definir qué tipo de mecanismo será el que se utilice para contratar. Así el artículo finaliza anotando que la concesión para la prestación de servicio de correos se otorga mediante contrato, y la concesión para prestación del servicio de mensajería será mediante licencia".

La Vista Fiscal, en lo que atañe a la presunta violación del artículo 365 de la Carta por parte de la norma acusada, manifiesta que "el inciso cuarto del artículo 37 de la Ley 80 de 1993, es preciso comprenderlo en el sentido de que su preceptiva se dirige a establecer calidades, condiciones y requisitos que deben reunir las personas naturales y jurídicas para la prestación de los servicios postales. Sería ajustada a la Carta si se entiende como una norma instrumental, en la que el Gobierno sólo se limite a los presupuestos formales, detallados y definitivos, semejantes a los incluidos en el pliego de condiciones dirigidos a establecer requisitos de cuantías, calidades de edad y condiciones de experiencia, por citar algunos ejemplos. Lo anterior se limita así porque de considerarse que se está frente a una reglamentación propia del servicio como tal, sería flagrante su choque con el artículo 365 C.N.".

De la misma manera, en relación con la posible violación del artículo 338, el Procurador General explica que "exige ahora la Constitución con gran claridad, la fijación de los elementos de la obligación tributaria por parte de las corporaciones de elección popular so pena de considerarse no determinado el impuesto si ello no ocurre. No obstante el principio se flexibiliza en el inciso 2º en el artículo 338 C.N. permitiendo que las autoridades administrativas, puedan fijar la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les prestan o participación en los beneficios que les proporcionan, siempre y cuando el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto se contemplen en la ley, ordenanzas o acuerdos".

En ese sentido, el Procurador encuentra que "se ha entendido que el Constituyente al deferir en el Legislador la determinación del método y el sistema, no hizo cosa diferente que la de asegurar a los administrados que en el señalamiento de las tarifas no se utilizará el criterio de la administración sino el de una justicia distributiva, que basada en la equidad, impida la arbitrariedad en que aquella pueda incurrir ... así pues, el inciso cuarto del artículo 37, no se refirió como lo hace ver el demandante al sistema y método para definir los costos de los servicios que se

prestan, modalidad que entendemos y reconocemos que pertenece a la potestad legislativa, sino a la autorización al Gobierno, autoridad administrativa, para la fijación de las tarifas y las tasas que regularán las concesiones y licencias para la prestación de los servicios postales".

Finalmente, el Ministerio Público en relación con la presunta violación de los artículos 333 y 335 C.P. sostiene que "el recuento legislativo que ilustra el documento presentado por el Ministro de Comunicaciones, es claro al demostrar que la mensajería especializada es una modalidad que siempre ha estado involucrada en la de servicios postales, aunque de manera indiferenciada, sin precisársele sus características y peculiaridades"; así, "en el anterior contexto, y determinado para el Ministerio de Comunicaciones un escenario jurídico dado por el Decreto 2122, expedido en virtud de las autorizaciones del artículo 20 transitorio constitucional, en el cual se le reconoce la dirección de la reserva estatal en el servicio postal, la que ejerce a través del régimen de concesiones y licencias de los servicios postales, para los servicios de correo y mensajería especializada, con una estructura relacional: Estado- particular prestatario del servicio, no podían ser ajenas entonces al Estatuto llamado a regular la actividad bilateral del Estado".

En ese orden de ideas, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 80 de 1993, en la parte demandada en este proceso.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II- FUNDAMENTO JURÍDICO

1. Competencia.

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 37 (parcial) de la Ley 80 de 1993, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

2. La presunta violación de la unidad de materia.

El demandante considera que la norma acusada adolece de un vicio formal, ya que en su trámite se habría roto la unidad de materia prevista por el artículo 158 de la Constitución. Según su criterio, el artículo hace parte de una ley de regulación de los contratos de las entidades estatales, pero desborda la materia porque incluye las definiciones de los servicios de correo, postales y de mensajería especializada, y confiere ciertas facultades de reglamentación al Gobierno para la prestación de los servicios postales.

La Corte no comparte el criterio del demandante. En repetidas ocasiones, esta Corporación ha señalado que para que exista ruptura de la unidad de materia se requiere que la norma impugnada no tenga relación razonable y objetiva con el tema y la materia dominante del cuerpo legal al cual ella está integrada. Así, según la Corte:

"La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley.

Anótase que el término "materia", para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.[1]"

Ahora bien, en este caso, la conexidad entre el artículo 37 impugnado y el tema de la Ley 80 de 1993 es clara y razonable. En efecto, la Ley regula los contratos de los entes estatales mientras que el artículo regula un régimen contractual administrativo específico: las concesiones y licencias de los servicios postales. Y es natural que para regular ese régimen contractual, el artículo proceda a definir los elementos que configuran esas actividades. Por eso la Corte no encuentra que el artículo haya roto la unidad de materia al precisar lo que se entiende por servicios postales, por servicios de correo y por servicios mensajería especializada, pues mal podría la ley determinar que tales actividades están sujetas a un régimen de concesión y licencia sin precisar las características definitorias de tales servicios.

Tampoco considera la Corte que se haya roto la unidad de materia al conferir al Gobierno ciertas facultades para reglamentar "las calidades, condiciones y requisitos que deben reunir las personas naturales y jurídicas para la prestación de los servicios postales", e igualmente para "fijar los derechos, tasas, y tarifas, que regularán las concesiones y licencias para la prestación de los servicios postales". En efecto, existe una relación de materia entre estas facultades y la temática general de la Ley, ya que las autorizaciones que se confieren al Gobierno tienen un ligamen directo con la contratación estatal. En efecto, con ellas se pretende determinar las calidades que deben reunir las personas que prestarán tales servicios postales mediante los contratos de concesión y las licencias, así como las tarifas, derechos y tasas a las cuales se deben sujetar.

Por todo lo anterior, la Corte considera que el artículo 37 impugnado no ha roto la unidad de materia prevista por el artículo 158 superior.

3. Monopolio de servicios postales, libertad económica y unidad de materia.

Según el demandante, la norma impugnada también es inconstitucional por cuanto viola la libertad económica, consagrada en el artículo 333 de la Constitución, puesto que convierte la mensajería especializada -actividad que no estaba monopolizada por el Estado- en una modalidad de

servicio postal, objeto de concesión y licencia. De esa manera, además, según el actor, se violaría nuevamente la unidad de materia, por cuanto una ley de contratación administrativa habría establecido un monopolio estatal.

La Corte considera que es necesario, en primer término, recordar que la libertad económica, en el marco de un Estado social de derecho (CP art. 1), fundado en la dirección general de la economía por parte del Estado (CP art. 334), está sometida a limitaciones potenciales más severas que las otras libertades y derechos constitucionales. Al respecto, esta Corporación ya había establecido lo siguiente:

"La Constitución confiere un mayor valor a los derechos y libertades de la persona que a los derechos y libertades de contenido puramente patrimonial, ya que expresamente establece el dirigismo económico, es decir, consagra un mercado de bienes y servicios pero bajo la dirección del Estado, mientras que proscribe todo dirigismo en materia política, ética o intelectual, por lo cual se puede decir que estatuye una libre circulación de las ideas. Por eso es lícito concluir que, en términos generales, las libertades de la persona y los derechos de participación ocupan en la Constitución colombiana una posición preferente con respecto a las libertades puramente económicas. ... Se impone pues una interpretación amplia de las posibilidades regulatorias del Estado, por cuanto la Constitución ha conferido un marco amplio y flexible al Congreso para regular estas materias[2]".

Directamente ligado a lo anterior, la propia Constitución autoriza que el Estado se reserve el monopolio de ciertas actividades estratégicas o servicios públicos, cuando determinadas razones de soberanía nacional o de interés social así lo justifiquen (CP art. 365). Conviene, sin embargo, diferenciar estas reservas estatales de los monopolios legales con finalidades rentísticas, previstos por el artículo 336 superior. En efecto, si bien en ambos casos la ley establece una titularidad pública exclusiva que reduce legítimamente el ámbito de la iniciativa privada (CP art. 333), lo cierto es que los "procedimientos para su imposición y las finalidades que se persiguen con estas dos técnicas de derechos público son diferentes"[3]

Las anteriores consideraciones son suficientes para concluir que la existencia de un monopolio estatal de un servicio público o de una actividad estratégica no atenta en sí misma contra el núcleo esencial de la libertad económica, por cuanto, reitera la Corte, la propia Constitución las autoriza. La sola existencia de una reserva estatal de los servicios postales no viola entonces la libertad económica, contrariamente a lo sostenido por el demandante, por cuanto esa posibilidad está expresamente prevista por el artículo artículo 365 de la Constitución y armoniza con la dirección general de la economía en cabeza del Estado (CP art. 334).

En tal contexto, la Corte considera que es necesario analizar si esa reserva estatal sobre los servicios postales en general, y sobre la mensajería especializada en particular, ya existía antes de la expedición de la Constitución de 1991. En efecto, si la reserva estatal no operaba antes de la expedición de la Constitución, estas actividades eran en tal momento de libre iniciativa de los particulares. Por consiguiente la ley que estableciera con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución la reserva estatal sobre tales servicios tendría que cumplir con los requisitos previstos por el artículo 365 superior[4]. De un lado, tendría que ser aprobada por mayoría calificada. De otro lado, el objeto de la reserva debía ser una actividad estratégica o un servicio público. En tercer término, su ubicación en la esfera pública debía estar fundada en razones de interés social o de soberanía. Finalmente, el Estado tendría que indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley quedaran privadas del ejercicio de una actividad lícita. En cambio, "no es procedente someter precedentes reservas legales de servicios públicos a los requisitos nuevos que para el efecto trae la actual Constitución"[5]

Ahora bien, el análisis de la evolución legislativa relativa a los servicios postales demuestra que desde principios de siglo y hasta nuestros días, estos servicios han constituido un monopolio estatal. En efecto, en virtud del artículo 137 de la Ley 110 de 1912, el servicio postal era de libre iniciativa de los particulares. Más tarde, se monopolizó el mencionado servicio modificando la libre iniciativa mediante la ley 142 de 1913, la cual nacionalizó el servicio de correos, y la ley 76 de 1914 que en su artículo 17 estableció que el servicio de correos de Colombia correspondían exclusivamente al Gobierno Nacional. Estas definieron como servicio público de exclusiva prestación estatal a los correos, correspondiéndole a esa palabra, en aquella época, un sentido genérico. Esa titularidad pública exclusiva de los servicios postales, a veces denominados servicios de correo, se ha mantenido hasta nuestros días. Los cambios que han introducido las normas posteriores están relacionadas con la posibilidad de que los particulares puedan prestar tal servicio, mediante un régimen de concesión o licencia, como es obvio, bajo la vigilancia, inspección y control del Estado, pero en ningún momento se ha puesto en cuestión la reserva estatal de los servicios postales.

Igualmente, la anterior historia legislativa demuestra que estos servicios postales, que han sido monopolio estatal, también han incluido el servicio de mensajería especializada. Así, el Decreto Reglamentario No. 1418 de 1945 desarrolló el monopolio postal (capítulo II del Título I) en favor del Gobierno Nacional y reglamentó todo lo relacionado con la correspondencia postal, determinando que la denominación de objetos de correspondencia (art. 35) se aplicaría "a las cartas, tarjetas postales sencillas o con respuesta pagada, papeles de negocios, impresos, periódicos, impresiones con relieve para el uso de ciegos, muestras de mercaderías, objetos agrupados, pequeños paquetes y envíos "fonopost"", artículos que delimitan el ámbito de acción de la mensajería especializada. Esta definición de correspondencia incorporada por este decreto es prácticamente una reproducción de la que se ha establecido a nivel internacional. Así, según la U.P.U (Unión Postal Universal), se entiende por correspondencia "las cartas, las tarjetas postales sencillas y con respuesta pagada, los papeles de negocios, los impresos, las impresiones en relieve para uso de ciegos, las muestras de mercadería, los pequeños paquetes y los envíos fonopostales; sea la circulación ordinaria o certificada y terrestre, marítima o aérea"[6]. Como se puede constatar, esta definición internacional de correspondencia incluye las actividades propias de los servicios de mensajería especializada.

Así mismo, el decreto antecitado determinó que el correo particular (arts. 394 a 410) sólo podía operar bajo el permiso del Gobierno y cumpliendo un estricto régimen en el despliegue de la actividad, tanto, que se estableció la figura del contrabando postal (art. 385), en el evento en que el envío de correspondencia se presentara fuera de los despachos postales y sin el pago de los derechos correspondientes.

Mas tarde, el Decreto Ley No. 1635 de 1960, al reorganizar el Ministerio de Comunicaciones, le asignó a éste último la prestación de los servicios postales (art. 1º).

Seguidamente, el Decreto Ley No. 3267 de 1963, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente por la Ley 21 de 1963, creó la Administración Postal Nacional, ADPOSTAL, entidad a la cual se atribuyó específicamente la prestación de los servicios postales.

Luego, el Decreto Reglamentario No. 75 de 1984 nuevamente reafirmó que la prestación del servicio de correos compete exclusivamente al Estado, el cual lo prestará en el territorio nacional y en conexión con el exterior, a través de la Administración Postal Nacional (art. 1º). Este decreto definió las actividades que hacen parte del servicio de correos a cargo exclusivo del Estado así:

Artículo 4º. El servicio de correos a cargo exclusivo del Estado comprende además de los previsto en los convenios universales, lo siguiente:

a) Las cartas;

b) Las tarjetas postales;

c) Los impresos hasta 1.000 gramos;

d) Los envíos publicitarios;

e) Los envíos o recibos de todo tipo con la dirección del destinatario;

f) Los envíos agrupados de cartas;

g) Las encomiendas postales hasta 2.000 gramos de peso;

h) El servicio de correo electrónico.

Acto seguido, el decreto señaló las actividades que no correspondían a la reserva estatal del servicio de correos, en los siguientes términos:

Artículo 7º. Sin embargo no corresponde al servicio de correo a cargo exclusivo del Estado:

a) La conducción por particulares de envíos de correspondencia que vayan a ser depositados en la oficina de correos más cercana;

b) El reparto de avisos, propaganda u otros documentos que no estén dirigidos a una persona determinada;

c) Las cartas de recomendación o presentación abiertas que lleven los mismos interesados;

d) Los envíos de correspondencia conducida por empresas de transporte terrestre, aéreas, marítimas o fluviales, siempre que tiendan a satisfacer las propias necesidades de la empresa, y que se refieran exclusivamente a sus documentos internos;

e) Los envíos de facturas, documentos de aduana, consulares, de rentas, de embarque u otros similares que amparen y acompañen despachos de mercancías, a condición de que tales documentos vayan en sobres abiertos;

f) La conducción de la propia correspondencia de las empresas privadas y de las entidades públicas por mensajeros de planta de las mismas.

Ahora bien, las anteriores definiciones muestran que lo que se conoce como mensajería especializada se entiende incorporado al servicio de correos de reserva estatal.

De la misma forma, la Ley 72 de 1989 determinó que los servicios postales están dentro del sector de las comunicaciones (art. 1º) y estableció que éstos pueden ser prestados a través de concesiones, las cuales pueden otorgarse por medio de contratos o en virtud de licencias (art. 7º).

Finalmente, el Decreto No. 2122 de 1992, expedido en virtud del 20 transitorio de la Carta, consagró como funciones del Ministerio de Comunicaciones, el ejercicio, a nombre de la nación, de la titularidad de los servicios postales, el otorgamiento de concesiones y licencias para la prestación de servicios postales a personas naturales o jurídicas, y el ejercicio de funciones de vigilancia, inspección y control de los servicios en comento (art. 1º).

Las anteriores referencias permiten concluir que la mensajería especializada no ha sido -como lo sugiere el demandante- un contrato de transporte entre particulares fundado en la libertad comercial sino una manifestación especializada del servicio postal en general. Por ello es una actividad que ha estado sujeta a una reserva estatal y que, específicamente al entrar en vigencia la nueva Constitución, era de titularidad pública exclusiva.

Por consiguiente, el artículo impugnado, lejos de establecer un monopolio estatal de la mensajería especializada -como lo señala el demandante-, por el contrario acentúa la posibilidad de que los particulares se involucren en la prestación de los servicios postales, al prever expresamente que ellos podrán ser adjudicados a particulares mediante el régimen de concesión (correos) y licencia (mensajería especializada). La distinción establecida por el artículo 37 de la Ley 80 de 1993 entre mensajería especializada y correos -como especies del género común de servicios postales-, lejos de buscar instaurar un régimen de monopolio oficial o de reserva estatal para una actividad anteriormente de libre iniciativa de los particulares, tenía como único objeto determinar el régimen contractual aplicable a una y otra actividad así: contrato de concesión mediante selección objetiva para los servicios de correos, y licencia para los servicios de mensajería especializada.

Esto significa entonces que tampoco por este aspecto se violó la unidad de materia, por cuanto las normas impugnadas regulan formas de contratación administrativa, que es el tema general de la Ley 80 de 1993.

En ese mismo orden de ideas, las disposiciones acusadas no violan el artículo 365 superior, puesto que ellas no están creando una reserva estatal de un servicio público -caso en el cual hubieran debido respetar las exigencias formales y materiales del mencionado artículo- sino que se limitan a reiterar el status de titularidad pública exclusiva que tales servicios tenían con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Si bien lo anterior es suficiente para declarar la constitucionalidad de estas normas, la Corte considera además que esta reserva estatal en los servicios postales es razonable y está plenamente justificada constitucionalmente, por cuanto el manejo de tales servicios puede potencialmente afectar derechos fundamentales expresamente consagrados en la Constitución, en particular el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad de la correspondencia (CP art. 15). Es pues legítimo que la ley hubiese establecido la titularidad pública de los servicios postales a fin de facilitar la vigilancia estatal sobre estas actividades. Hay pues razones de interés social que justifican esta reserva estatal.

Por todo lo anterior, los incisos primero, segundo, tercero y el inciso segundo del parágrafo 1º del artículo 37 de la Ley 80 de 1993, serán declarados exequibles.

4. La constitucionalidad de las autorizaciones al gobierno.

Según el demandante, las facultades concedidas al Gobierno por el inciso cuarto del artículo 37 son de estricta reserva legal, por lo cual ellas violan los artículos 338 y 365 de la Constitución.

La Corte considera necesario distinguir entre dos tipos de facultades conferidas por este inciso, puesto que ellas plantean problemas constitucionales diversos. De un lado, estudiará la Corte aquellas autorizaciones relativas la reglamentación de las calidades, condiciones y requisitos que deben reunir las personas naturales y jurídicas para la prestación de los servicios postales. Según el demandante, estas autorizaciones violan el articulo 365 superior. Y, de otro lado, analizará la Corte aquellas facultades referidas a la posibilidad de que el Gobierno fije directamente los derechos, tasas, y tarifas, que regularán las concesiones y licencias para la prestación de los servicios postales, las cuales, según el demandante, violan el artículo 338 de la Constitución.

Con respecto al primer tipo de facultades, la Corte considera que ellas no están referidas -como bien lo señala el Ministerio Público- a la reglamentación propia del servicio postal como tal. Si así fuera, efectivamente se violaría el artículo 365 de la Constitución, que establece que "los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley". Pero lo cierto es que la autorización contenida en este inciso se refiere únicamente a la capacidad que tiene el gobierno de fijar las condiciones de idoneidad que deben reunir quienes aspiren a prestar los servicios postales, ya sea por el sistema de concesión (correos), ya sea por el sistema de licencia (mensajería especializada). Y se trata de una facultad razonable dentro de un proceso de contratación, porque con ella se busca únicamente que el ejecutivo pueda comprobar la idoneidad de los titulares de las concesiones y licencias, a fin de asegurar la continuidad y calidad de los servicios postales. No se trata pues de una reglamentación de un servicio público -que efectivamente tiene reserva legal- sino de la fijación de las condiciones que deben reunir quienes aspiren a una concesión o licencia dentro un proceso de contratación, la cual no tiene reserva legal. En tal entendido, la norma será declarada exequible.

El segundo tipo de facultades señala que el gobierno fijará los derechos, tasas y tarifas que regulan las concesiones y licencias para la prestación de los servicios postales. El artículo hace referencia entonces a los derechos, tasas y tarifas que la administración cobra a los concesionarios de servicios de correos o a quienes se otorga la licencia para prestar el servicio de mensajería especializada, lo cual hace parte integrante del desarrollo del proceso de contratación. En este caso no es entonces aplicable el artículo 338 de la Constitución, el cual regula lo relativo al establecimiento, por parte de las autoridades, de las tarifas de las tasas y contribuciones que deben pagar los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que se les presten. En efecto, la norma constitucional se enmarca en una relación entre las autoridades y los contribuyentes, mientras que la norma impugnada regula un aspecto de la relación entre la administración y los adjudicatarios de los servicios postales, puesto que los derechos, tasas y tarifas son cobrados a éstos últimos. Es pues una regulación razonable del proceso de contratación que La ley puede efectuar, ya que, según el inciso final del artículo 150, corresponde al Congreso "expedir el estatuto general de la administración pública y en especial de la admnistración nacional".

Por todo lo anterior, la frase final del inciso cuarto del artículo 37 será también declarada exequible

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los incisos primero, segundo, tercero, cuarto y el inciso segundo del parágrafo 1º del artículo 37 de la Ley 80 de 1993, "por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública".

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

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado
CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado
HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado
FABIO MORÓN DÍAZ
Magistrado
EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado
JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado
ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado
VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Corte Constitucional. Sentencia C-025/93 del 4 de febrero de 1993. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

2. Corte Constitucional. Sentencia C-265/94 del 2 de junio de 1994. MP Alejandro Martínez Caballero.

3. Corte Constitucional. Sentencia C-318/94 del 14 de julio de 1994. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

4. Ibidem.

5. Ibidem.

6. Ver Guillermo. Cabanellas. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VIII. 21a. edición. Editorial Heliasta. 1989.pág. 256.

Fecha y hora de creación: 2025-08-26 14:14:42