Sentencia C-042/06

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Término para presentarla

RECHAZO DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad de la acción

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No interpretación rígida

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Necesidad de establecer el núcleo temático de la ley de la cual hace parte la norma acusada

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración

El estudio sistemático de la ley 681 de 2001 permite establecer la conexidad existente entre sus disposiciones. Así, al fijar la fórmula para determinar los componentes de la estructura de precios de gasolina de aviación, el artículo 10 demandado envía a los artículos 1º. y 12 de la misma ley, para explicar las nociones de ingreso al productor y valor del transporte a través del sistema de poliductos. La Sala encuentra que los artículos 10 y 11 guardan relación directa con el eje temático principal de la ley 681 de 2001, el cual versa sobre la necesidad de promover el consumo de combustibles nacionales y desalentar el contrabando de gasolina. Por esta razón, no hay mérito para determinar que el legislador, mediante los

preceptos impugnados, vulneró el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política. En cuanto a la congruencia entre el título de la ley y el contenido de la misma, es evidente que ella se presenta, pues basta con consultar la denominación que el legislador dio al estatuto para concluir que el Congreso de la República al expedir las normas que se examinan no desatendió lo establecido en el artículo 169 de la constitución Política.

DISCRIMINACION Y DIFERENCIACION-Distinción

PRECIO DE TURBOCOMBUSTIBLES-Fijación para el combustible tipo jet A 1/DERECHO A LA IGUALDAD EN TRANSPORTE TERRESTRE Y TRANSPORTE AEREO-Fijación del precio de la gasolina

La regulación de los precios de la gasolina de aviación y la determinación de aquellos aplicables a la gasolina para vehículos terrestres, corresponde o dos universos distintos y que por esta razón no existen parámetros de comparación que permitan adelantar un test de igualdad entre ambas materias. En cuanto a la finalidad buscada con las normas que se demandan, encuentra la Corporación que la misma es objetiva y razonable, pues persigue un propósito concreto representado por la necesidad de fomentar la industria del transporte aéreo. El supuesto de hecho -representado por la variación internacional en el precio del combustible- y la finalidad perseguida por el legislador –representada por la necesidad de fomentar la industria del transporte aéreo-, al fijar la metodología para establecer el precio del combustible tipo Jet A1, hacen que la medida adoptada resulte no sólo razonable, sino también racional. La decisión adoptada por el legislador también es proporcional en cuanto busca un determinado propósito –fomentar la industria aeronáutica-, valiéndose de medios jurídicos acordes con lo establecido en la Carta Política. Por estas razones, la Corte Constitucional encuentra que las normas demandadas no vulneran el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 superior.

INTERVENCION ECONOMICA-Mecanismos establecidos en la Constitución

INTERVENCION DEL ESTADO-Propiedad privada, derecho al trabajo y libertad de empresa

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En cuanto al carácter temporal o permanente de las medidas económicas adoptadas por el legislador, la Corte Constitucional coincide con lo expuesto por la Vista Fiscal, en cuanto existen actividades que requieren de la intervención momentánea o esporádica del Estado para hacer frente a fenómenos coyunturales, como los derivados de una catástrofe natural, o de hechos económicos imprevisibles, como los relacionados con atentados terroristas. Además de los mecanismos excepcionales previstos en la Constitución Política, tales como la facultad de declarar temporalmente el estado de emergencia -art. 215 superior-, las autoridades públicas cuentan con instrumentos ordinarios e intemporales de intervención económica, como los dispuestos en los artículos 150-21 y 334, los cuales permiten al Estado actuar en beneficio del desarrollo colectivo, sin que el constituyente haya señalado un plazo específico. En las relaciones sociales y económicas que se dan al interior de una comunidad existen sectores que requieren de la intervención permanente y continua del Estado, como ocurre respecto de la actividad empresarial e industrial; de las relaciones laborales que allí se presentan; de la actividad bancaria y financiera; de la prestación de los servicios públicos de salud o educación; o de la explotación de recursos naturales.

LIBERTAD DE EMPRESA-No es absoluta

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE INTERVENCION ECONOMICA-

Sector aeronáutico/PRECIO DE TURBOCOMBUSTIBLES-Concesión de descuentos

En ejercicio de la libertad de configuración legislativa, el Congreso de la República puede emplear determinados mecanismos de intervención en la economía, sin que se encuentre limitado para imponer reglas a sectores como el aeronáutico, más aún cuando lo hace con el propósito de generar condiciones equitativas de competitividad frente al insoslayable fenómeno de la fluctuación internacional en los precios del petróleo y sus derivados. Con los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001, el legislador creó un método para determinar el precio del combustible tipo Jet A1, atribuyendo a ECOPETROL, previo el concepto favorable del Ministerio de Minas y Energía, la facultad de conceder descuentos sobre el precio máximo fijado para esta clase de carburante. Se trata de una medida económica permanente, destinada a hacer internacionalmente competitivo el precio de un determinado combustible requerido para la aviación, precio que de no ser sometido al control del Estado y una vez librado a las contingencias del mercado externo, podría acarrear consecuencias nocivas para la industria del transporte aéreo colombiano, industria de la cual dependen importantes sectores de la economía, entre los que se cuentan el de exportaciones e importaciones de mercancías y servicios. Atendiendo a las consideraciones expuestas, no están llamados a prosperar los cargos relacionados con el desconocimiento de los artículos 150-21, 333 y 334 superiores, pues mediante las normas atacadas el legislador intervino de manera racional y razonable para regular el precio de uno de los insumos que más afectan en la determinación de las tarifas del servicio público de transporte aéreo.

AUXILIOS O DONACIONES-Prohibición

AUXILIOS PARLAMENTARIOS-Prohibición

SUBSIDIOS EN SERVICIOS PUBLICOS-Concepto

SUBSIDIOS EN SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Concesión por la Nación y entidades territoriales

PRECIO DE COMBUSTIBLE DE AERONAVES-Incentivo económico fijado a favor de distribuidores mayoristas de gasolina de aviación tipo Jet A 1 no corresponde a un subsidio

El incentivo económico fijado a favor de los distribuidores mayoristas de combustible tipo Jet A1, quienes podrán obtener descuentos sobre el precio máximo según lo disponga ECOPETROL, previo el concepto favorable del Ministerio de Minas y Energía, no corresponde a un subsidio, pues para la elaboración de la fórmula prevista en las normas demandadas no se tuvo en cuenta el nivel de ingresos de los usuarios del servicio público de transporte aéreo, ni con ella se pretende que toda la población tenga acceso a este servicio, como tampoco se prevén diferencias de tarifas que generen desequilibrios económicos cuyas consecuencias deban ser asumidas con cargo directo al presupuesto de la Nación o de las entidades territoriales. El legislador elaboró una fórmula destinada a promover la competitividad aeroportuaria con el propósito de que las aerolíneas se sientan atraídas para servir los aeropuertos nacionales, teniendo en cuenta que el combustible que utilizan puede ser adquirido en Colombia a precios moderadamente altos, pero que les permiten mantener un adecuado margen de utilidad.

RELACIONES EXTERIORES-Principio de reciprocidad

SOBERANIA DEL ESTADO-Regulación del precio del combustible de aeronaves que utilizan aeropuertos colombianos

En ejercicio de la soberanía propia del Estado colombiano, el Congreso Nacional, por iniciativa del Gobierno, expidió las normas impugnadas en el presente caso, mediante las cuales el legislador ha intervenido en un campo específico de la economía con propósitos de interés general. Los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001, establecen parámetros para la regulación del precio del combustible requerido por las aeronaves que utilizan algunos de los aeropuertos colombianos, para proteger a la industria del transporte aéreo nacional frente a factores económicos internos y externos que pueden significar desestabilización y empobrecimiento para este importante sector económico. Las normas que se examinan hacen parte del derecho público interno colombiano y, por lo tanto, su expedición y entrada en vigencia no podrían estar condicionadas a la celebración de acuerdos, convenios o tratados internacionales, pues tal condicionamiento significaría un atentado contra el ejercicio de la soberanía nacional, representado en las potestades que la Constitución Política ha conferido al Congreso de la República para expedir normas en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

Referencia: expediente D-5876

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 y 11 de la Ley 681 de 2001, “Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles”.

Actor: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Enrique Ibáñez Najar solicita a la Corte Constitucional la declaración de inexequibilidad de los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001, "Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles", por considerar que vulneran los artículos 13, 150 numeral 21, 158, 169, 333, 334, 355 y 368 de la Constitución Política.

Mediante auto del 13 de julio de 2005 se admitió la demanda de la referencia, por cumplir con los requisitos contemplados en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y, de igual

manera, se ordenó: i) la fijación en lista de los artículos de la ley acusada y simultáneamente correr traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro del Interior y de Justicia y al Ministro de Minas y Energía de conformidad con los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991; iii) invitar al Presidente de la Empresa Colombiana de Petróleos ECOPETROL, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH, a la Federación Colombiana de Distribuidores Minoristas de Derivados Líquidos del Petróleo y otros Energéticos FEDISPETROL, a FENDIPETROLEO y a las facultades de ingeniería de petróleos de las universidades industrial de Santander, América y Surcolombiana, con el fin de que aportaran su opinión sobre la demanda de la referencia; y iv) rechazar por caducidad de la acción la demanda en lo que concierne a vicios de procedimiento en la elaboración de la ley 681 de 2001.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto y previo concepto del Jefe del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la presente demanda.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto íntegro de las normas demandadas:

“LEY 681 DE 2001

por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles

ARTÍCULO 10. FÓRMULA PARA DETERMINAR LOS COMPONENTES DE LA ESTRUCTURA DE PRECIOS DE LA GASOLINA DE AVIACIÓN JET A1. El precio de venta de la gasolina de aviación Jet A1 al distribuidor mayorista será el resultado de la suma del ingreso al productor, los cargos por concepto de transporte a través del sistema de poliductos de Ecopetrol y el IVA, para lo cual se aplicará la siguiente fórmula:

PMV = Ip + Ti + IVA

Donde:

PMV: Es el precio de venta de la gasolina de aviación Jet Al al distribuidor mayorista.

Ip: Es el ingreso al productor tal y como se define en el artículo 1o. la de la presente ley.

Ti: Es el valor del transporte a través del sistema de poliductos, tal y como se define en el artículo 12 de la presente ley.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ARTÍCULO 11. INGRESO AL PRODUCTOR. El ingreso al productor de gasolina de aviación Jet Al es el precio de venta en puerta de refinería (ip), entendiendo como el precio FOB Cartagena, equivalente al índice Platt's US Golf Coast Wb (Low) de las cotizaciones del índice JET 54 USGC, tomando el promedio de los precios de referencia de los días 1 a 25 del mes inmediatamente anterior al mes en que entra en vigencia el nuevo precio. Ecopetrol lo publicará en su página Web de Internet, el primer día calendario de cada mes. Este ingreso al productor así definido, será igual para la venta en puerta de refinería tanto en Cartagena como en Barrancabermeja.

PARÁGRAFO 1o. El precio determinado en este artículo es un valor máximo, pero Ecopetrol previo concepto favorable del Ministerio de Minas y Energía, podrá otorgar descuentos sobre la base del principio de no discriminación, con el fin de promover una política de competitividad aeroportuaria respecto de otros aeropuertos del área y del Golfo de Méjico (USCG).

PARÁGRAFO 2o. El ingreso al productor en puerta de refinería es único y no se establecerán diferencias de precio según modo de transporte".

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para el actor las normas atacadas deben ser declaradas inexequibles por vulnerar los artículos 13, 150-21, 157, 158, 169, 226, 227, 333, 334, 335 y 368 de la Constitución por las siguientes razones:

Según el actor, con las normas demandadas se soluciona un problema eminentemente

coyuntural, consistente en la disminución de la competitividad de la industria de transporte aéreo de pasajeros y de carga en Colombia. Para atender esta circunstancia, las aerolíneas pedían la aplicación de un descuento temporal sobre el precio del turbocombustible o la creación de un mecanismo de financiación para su pago por espacio de un año; pero la Ley 681 de 2001, en los artículos demandados, dispuso de manera permanente e indefinida la fijación máxima del precio del turbocombustible y ordenó de manera indefinida el otorgamiento de descuentos a costa del tesoro público y de los demás usuarios.

Indica la demanda, que al fijarse de manera indefinida el precio máximo de venta de la gasolina de aviación Jet A1, el legislador intervino de manera arbitraria en el mercado, sin tener en cuenta la estructura de costos del productor; y autorizó a ECOPETROL para otorgar descuentos sin fijar reglas o parámetros de ninguna naturaleza.

Las medidas legislativas adoptadas con los artículos demandados tienen por objeto favorecer a unos agentes económicos, esto es, a las aerolíneas nacionales y extranjeras, medidas que no se han adoptado para los demás agentes económicos como los que transportan pasajeros tanto en las carreteras nacionales como en las vías urbanas, para los transportadores de carga, entre ellos los productos de primera necesidad para los colombianos, y los demás agentes que cuentan con vehículos que son hoy por hoy un bien de primera necesidad para el transporte de personas y bienes. Por el contrario, para el resto de colombianos el precio del combustible sube permanentemente y con él el precio de los bienes y servicios que dependen directa o indirectamente del precio de la gasolina, lo que significa que hay una ventaja para unos o un beneficio indebido en detrimento de otros.

Se advierte, que la intervención del Estado en la economía es administrativa y no legal, pero requiere de mandato de la ley. Según el artículo 150-21 de la Constitución corresponde al Congreso expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica; el gobierno ejerce sus funciones mediante actividades administrativas conforme a la ley, en los términos

y para los fines previstos en el artículo 334. Por ello, la autoridad pública que interviene no es legislador sino el gobierno. Por lo tanto, al Congreso no le corresponde intervenir mediante la ley en la economía, facultad que es del gobierno y demás autoridades administrativas de conformidad con la ley. Siendo ello así, los artículos demandados violan los previsto en los artículos 150-21 y 334, por cuanto con ellos el legislador intervino directamente en la economía para fijar de manera indefinida el precio de un bien y al mismo tiempo ordenar descuentos en las condiciones que el mismo legislador determina, con lo cual invade la orbita de competencia de las autoridades administrativas, a las cuales les corresponde intervenir de manera excepcional y transitoria.

Además indica, que la intervención permanente del Estado en la economía restringe el derecho a la libre competencia económica amparada con el artículo 333 de la Constitución. La fijación indefinida del precio del turbocombustible distorsiona dicho mercado, y no tiene sustento en una política razonable y seria, distorsión que emana de una disposición legal que reviste gravedad que a su vez viola la libre competencia. Las disposiciones demandadas no confieren mandato al gobierno con el objeto de que proceda a regular administrativamente, cuando las condiciones así lo exijan, los precios del combustible Jet A1 a las aerolíneas, ni contiene las reglas con fundamento en las cuales ha de hacerse tal regulación. Por el contrario, la ley interviene directamente en el sistema de precios, y al establecer la formula de la gasolina de aviación Jet A1, determina un precio máximo del combustible por tiempo indefinido.

En relación con los descuentos que debe otorgar ECOPETROL, aduce que generan menores ingresos para ésta empresa, lo cual automáticamente genera una afectación de las finanzas públicas en la misma proporción que deja de ingresar al presupuesto nacional por concepto de recursos de capital, con un efecto negativo en la economía colombiana al no existir los recursos para atender la inversión pública nacional y con ella el gasto social.

Considera el actor, que el legislador tiene la potestad de disponer a través de un mandato

suyo que se intervenga para propender por la recuperación de un sector económico por un tiempo determinado o de manera temporal y precisa, pero ello no debe significar el goce efectivo del derecho a la libertad económica y la libre competencia económica puedan ser suspendidos, afectados o desconocidos indefinidamente ni los principios constitucionales que rigen específicamente en el ámbito de la explotación de los bines y servicios públicos menoscabados.

Se aduce también, que las normas demandadas invaden inconstitucionalmente el manejo de las relaciones internacionales, pero ante todo, impone por mandato de la ley un tratamiento especial a las compañías extranjeras, sin que las autoridades de sus respectivos países se hayan obligado o al menos comprometido a darle a nuestras aerolíneas un tratamiento favorable en condiciones de reciprocidad.

Se alega vulneración del principio de unidad de materia pues considera que las normas acusadas no guardan congruencia con el título de la ley ni con el resto de las disposiciones contenidas en el cuerpo de la ley, y violan los principios de consecutividad e identidad, pues sólo fueron aprobados en primero y segundo debate por el Senado de la República con lo que se produjo una reforma sustancial al proyecto que obligaba su devolución a la Cámara de Representantes, lo que no ocurrió y se procedió sólo a surtir el procedimiento de conciliación.

Las disposiciones demandadas desconocen lo dispuesto en los artículos 355 y 368 de la Carta, por cuanto por la vía del descuento otorgan subsidios que solo pueden otorgarse para los fines previstos en la Constitución, y por esta misma vía se otorgan auxilios o donaciones expresamente prohibidos por la misma Constitución.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Minas y Energía

El representante del Ministerio de Minas y Energía interviene para solicitar que se declare la exequibilidad de las normas acusadas, por considerar que las mismas desarrollan los preceptos de la Carta Política, pues el legislador respeta el principio de unidad de materia, toda vez que los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001, guardan relación con los temas que en ella se regulan. Asegura que los preceptos atacados tampoco vulneran lo dispuesto en el artículo 13 superior, toda vez que los beneficios otorgados permiten a las aerolíneas acceder a un precio más competitivo para el combustible tipo Jet A1, teniendo en cuenta que en la estructura de costos de las empresas se trata de un peso sustancial respecto del cual es necesario atender a precios de referencia internacional.

La ley 681 de 2001 establece una metodología de referencia entre el precio nacional y el precio internacional para el combustible tipo Jet A1, atendiendo a las fluctuaciones del precio de este turbocarburante. La norma atacada no obliga a ECOPETROL a otorgar descuentos, sino que le permite decidir si los concede o no según la viabilidad económica. El propósito de las normas demandadas es generar factores de competitividad aeroportuaria, que permitan a los aeropuertos colombianos recibir aeronaves en condiciones equitativas de competencia respecto de otros aeropuertos de la región.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para defender la constitucionalidad de las normas, el representante del Ministerio de Minas y Energía explica que se trata de medidas que impactan el mercado exportador del país para impedir el encarecimiento de los fletes manteniendo controlado el precio del combustible. Por esta razón, las disposiciones demandadas no vulneran el derecho a la igualdad a pesar de que otorgan cierto trato diferenciado.

2. Asociación del Transporte Aéreo de Colombia ATAC

El representante de ATAC interviene para solicitar que se declare la exequibilidad de las disposiciones demandadas, por cuanto considera que las mismas no desatienden lo dispuesto en el artículo 158 de la Carta Política. En su criterio, el legislador intervino en la economía para determinar el precio de venta de la gasolina de aviación tipo Jet A1 al distribuidor mayorista, materia que guarda relación con el régimen de combustibles fijado mediante la ley 681 de 2001.

En cuanto al derecho a la igualdad, para el representante de ATAC tampoco hay vulneración, toda vez que la intervención a través de las normas demandadas busca promover una política de competitividad aeroportuaria, sin que el Congreso haya actuado de manera irracional y desproporcionada.

Respecto de los artículos 333 y 334 superiores, considera el vocero de ATAC que las normas demandadas no desatienden los mandatos de la Carta Política, sino que contribuyen a remediar una situación de desequilibrio financiero desfavorable para las empresas aéreas colombianas.

3. FENDIPETROLEO

Con el propósito de demostrar que las normas demandadas son inconstitucionales, el representante de FENDIPETROLEO empieza por explicar que las mismas impusieron a ECOPETROL S.A. la obligación de otorgar descuentos para aumentar la competitividad aeroportuaria respecto de otros aeropuertos del área y del Golfo de Méjico. De esta manera,

se desatiende el derecho a la igualdad, puesto que se afecta la libre competencia y el libre mercado, imponiendo condiciones de favorabilidad que reportan beneficios a un sector específico de la economía, discriminando a otros agentes consumidores de combustible.

De otra parte, para la Federación mediante las normas demandadas se crearon subsidios que atentan contra lo dispuesto en el artículo 368 de la Carta Política, favoreciendo a quienes prestan el servicio público de transporte aéreo de personas y/o de carga, personas generalmente privilegiadas que no requieren de ayuda permanente por parte del Estado para cubrir sus necesidades.

Para FENDIPETROLEO la intervención del Estado en la economía debe hacerse por mandato de la ley para asegurar el acceso efectivo a todas las personas a los bienes y servicios básicos, pero las medidas adoptadas por el Estado deben ser transitorias, más aún cuando se trata del precio de un producto que por su naturaleza debe ser librado al juego de la oferta y la demanda. Con las normas atacadas el legislador interviene directamente en la economía invadiendo la órbita de competencia de las autoridades administrativas y afectando el orden del mercado y la libre competencia, principios consagrados en el artículo 333 de la Constitución Política.

4. ECOPETROL

La empresa ECOPETROL interviene para solicitar que las disposiciones demandadas sean declaradas inexequibles. Su apoderado sostiene que el actor tiene razón al considerar que tales normas atentan contra el principio de unidad normativa, por cuanto ellas sirven para determinar el precio máximo de venta de gasolina tipo Jet A1, sin que haya relación entre esta materia y el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera.

En cuanto al derecho a la igualdad considera el vocero de ECOPETROL que el sector aeronáutico no constituye un grupo discriminado o marginado que se halle en circunstancia de debilidad manifiesta. Por esta razón, determinar el precio máximo de gasolina de aviación tipo Jet A1 al distribuidor mayorista y disponer que se otorguen descuentos con el fin de promover una política de competitividad aeroportuaria respecto a otros aeropuertos del área, significa proteger los derechos patrimoniales de determinadas personas, en detrimento del patrimonio público.

Respecto de las facultades para intervenir en la economía, el representante de ECOPETROL manifiesta que es cierto que la intervención administrativa es excepcional y sólo puede darse hasta cuando se restablezcan las condiciones del mercado para garantizar el ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada estando vedada la intervención permanente e indefinida. Con las normas demandadas se elimina la libre competencia, por cuanto a la empresa productora del combustible se le prohíbe cobrar el precio en condiciones de mercado, obligándola a otorgar descuentos sobre el precio máximo fijado por el legislador.

Finalmente, para ECOPETROL los descuentos creados con los preceptos impugnados significan auxilios o donaciones a particulares con lo cual se viola el artículo 345 de la Constitución Política o, por lo menos, se otorgan subsidios disfrazados de descuentos, con lo cual se viola el artículo 366 y siguientes de la Carta Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en concepto recibido en la Secretaría General de la Corte el día 6 de septiembre del presente año, solicita a esta Corporación que declare constitucionales los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001. Para el Ministerio Público, el

legislador se encuentra facultado para intervenir de manera directa la economía, pues la Carta Política no impide esta clase de actuación respecto de determinada situación económica.

Después de citar la jurisprudencia de esta Corporación, la vista fiscal considera que la intervención del Estado en la economía está autorizada constitucionalmente, pero sujeta a determinados límites teniendo en cuenta los efectos, la incidencia y los sujetos involucrados, como también la finalidad perseguida. La intervención en la economía "por mandato de la ley", según el Ministerio Público, es acorde con lo dispuesto en la Ley Fundamental, pues el Congreso de la República representa al pueblo y en esta medida es el órgano habilitado para facultar a las autoridades administrativas quienes, con fundamento en tal habilitación, podrán realizar los actos de intervención.

Para la Procuraduría General de la Nación, contrario a lo asegurado por el demandante, no es acertado considerar que la intervención del Estado en la economía ha de ser excepcional y transitoria, pues existen actividades que por su naturaleza deben ser objeto de una intervención permanente por cuanto afectan en grado sumo e intemporalmente el interés público, como ocurre con los servicios públicos, la actividad bancaria y financiera y, en general, aquellas áreas en donde el Estado ha de intervenir, especialmente en la explotación y comercialización de los recursos naturales no renovables.

Las normas acusadas regulan el precio del combustible tipo Jet A1 introduciendo una fórmula basada en índices internacionales, tomando como base el ingreso al productor. El legislador determinó cómo fijar el precio para un determinado tipo de combustible, creando una fórmula basada en indicadores económicos internacionales que permiten a ECOPETROL fijar un precio máximo; es decir, el legislador señaló pautas para que ECOPETROL establezca el precio de una determinada clase de gasolina. Para la Vista Fiscal se trata de una materia que requiere la intervención permanente del legislador, pues media el interés general y la estabilidad del sector de la aviación.

En concepto del Procurador General de la Nación, las disposiciones demandadas son razonables a la luz de las facultades de intervención económica reconocidas por la Carta Política al legislador quien ideó una fórmula que no es caprichosa ni arbitraria, sino que consideró factores económicos internacionales que permiten a ECOPETROL regular el precio de un determinado tipo de combustible, atendiendo a las fluctuaciones de la economía.

Respecto de la presunta violación a los principios de igualdad y libertad económica, estima el Ministerio Público que, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política, la exploración, explotación y comercialización de los recursos naturales está a cargo del Estado y, tratándose del petróleo, son actividades de competencia de ECOPETROL, entidad a la cual se le asigna el monopolio en esta materia, lo cual no significa que se desconozcan derechos de particulares. No es razonable el argumento del demandante quien invoca la vulneración a la libertad económica, pues la comercialización de los derivados del petróleo no vincula a otros actores, debido a que se trata de una actividad ejercida exclusivamente por ECOPETROL.

En cuanto al derecho a la igualdad, considera la vista fiscal que tampoco resulta vulnerado con las normas atacadas, teniendo en cuenta que la fluctuación en los precios del petróleo requiere de una política competitiva frente a las empresas internacionales para evitar graves consecuencias en el sector de la aviación, las cuales podrían repercutir en los usuarios de este sector económico.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Finalmente, en relación con la eventual vulneración a las normas que prohíben otorgar subsidios y auxilios a determinadas actividades, considera la Procuraduría que la regulación establecida mediante las normas impugnadas atiende a una política estatal destinada a favorecer el interés general, razón suficiente para considerar que los artículos demandados se ajustan a lo dispuesto en el artículo 13 superior.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una ley.

1. Los cargos de inconstitucionalidad

El actor considera que las normas demandadas desconocen lo dispuesto en los artículos 13, 150 numeral 21, 157, 158, 169, 226, 227, 333, 334, 355 y 368 de la Constitución Política. Los fundamentos de la demanda pueden ser resumidos de la siguiente manera:

2.1. Las normas demandadas vulneran lo previsto en el artículo 157 superior, pues vulneran los principios de identidad y consecutividad al ser debatidas sólo en la Comisión y la Plenaria del Senado, siendo normas que modificaban sustancialmente el proyecto.

Para el demandante, las normas no fueron tramitadas según lo establecido en el artículo 157 superior y, además, no tienen relación con el régimen de concesiones de combustibles al cual refiere la ley 681 de 2001, ni con el título de la ley.

1. Las disposiciones atacadas desconocen lo establecido en el artículo 13 de la Carta, según el cual el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Para el actor, la intervención del legislador en la economía mediante los preceptos impugnados sirven para proteger los derechos patrimoniales de personas económicamente privilegiadas en detrimento del patrimonio de otras personas y del erario.

2.3 Las disposiciones atacadas vulneran lo dispuesto en el artículo 150-21 de la Constitución Política, pues directamente el legislador intervino en la economía de manera permanente invadiendo la órbita de actuación del gobierno y demás autoridades administrativas, toda vez que no fijó en la ley lineamientos generales para ser desarrollados por el gobierno, sino que intervino directamente en la economía fijando el precio máximo del combustible de aviación Jet A1.

2.4. Los preceptos demandados vulneran lo previsto en los artículos 226 y 227 superiores, pues sustituyen los acuerdos internacionales en los cuales se demanda un trato favorable en condiciones de reciprocidad. Se aduce que las normas demandadas imponen un trato preferencial a las compañías de aviación extranjeras, sin que las autoridades de sus respectivos países se hayan obligado o comprometido a dar un tratamiento favorable o en condiciones de reciprocidad a las empresas colombianas.

2.5. Las normas demandadas atentan contra lo dispuesto en los artículos 333 y 334 superiores, según los cuales la actividad económica y la iniciativa privada son libres, previendo, además, que la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. Según estas disposiciones, la dirección general de la economía se encuentra a cargo del Estado quien puede racionalizarla para conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Para el demandante, con los preceptos atacados se busca remediar una situación coyuntural fijando el precio de la gasolina de manera permanente y concediendo descuentos de manera irracional y no justificada en detrimento del patrimonio público.

1. El texto demandado desconoce lo dispuesto en el artículo 355 superior, por cuanto concede descuentos y otorga auxilios a particulares. Además, el mismo atenta contra el artículo 368 de la Carta, pues el transporte aéreo y de carga constituye un servicio público, pero no domiciliario respecto del cual se puedan conceder subsidios a los usuarios, más aún si se considera que los subsidios sólo pueden ser concedidos por determinadas entidades públicas.

1. Contenido y alcance de las normas impugnadas

Mediante los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001, el Estado intervino para establecer una fórmula destinada a regular el precio del combustible tipo Jet A1, valiéndose para este propósito de los índices internacionales que sirven para determinar el precio del turbocarburante. Dicha fórmula tiene como base el ingreso al productor, considerando que éste ingreso se establece tendiendo en cuenta el valor FOB; es decir, el precio de venta de bienes embarcados a otros países y puestos en el respectivo medio de transporte, sin incluir el valor de los seguros y fletes.

El precio al productor más el valor del transporte a través del sistema de poliductos y el impuesto al valor agregado sobre el ingreso al productor, da como resultado el precio de venta al distribuidor mayorista.

Después de aplicar esta fórmula y considerando que de ella se obtiene el precio máximo para el combustible, se autoriza a ECOPETROL para que, mediando el concepto favorable del Ministerio de Minas y Energía, pueda otorgar descuentos sobre la base del principio de no discriminación, todo con el propósito de auspiciar una política de competitividad aeroportuaria respecto de otros aeródromos del área, entre ellos los de Lima, Quito, Panamá,

Miami y Fort Lauderdale.

3.1. Cabe recordar que mediante el decreto No. 2725 de 2004, el Gobierno reglamentó el parágrafo 1º. del artículo 11 de la ley 681 de 2001. Para una mejor comprensión de la ley, el Gobierno aportó las siguientes definiciones:

"Artículo 1º. Definiciones. Para efectos del presente decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Aeropuertos del Golfo de México. Se entienden como tales los aeropuertos de Miami y Ft. Lauderdale, ubicados en la Florida –Estados Unidos-.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Aeropuertos del área. Se entenderán los aeropuertos de las ciudades de Quito (Ecuador), Lima (Perú) y Panamá (Panamá).

Precio de referencia de Jet A1 en Colombia. Se entenderá por este el promedio de los precios ponderados por volumen de venta de Turbo Jet A1 para los siete aeropuertos con mayor consumo de este combustible en el país.

Para determinar el precio de venta se tendrán en cuenta los siguientes ítems: Ingreso al Productor, IVA (sólo la porción no descontable), tarifa de transporte por poliductos y promedio del margen de distribución mayorista del Jet A1 para los mencionados aeropuertos.

Precio de referencia del Jet A1 internacional. Se refiere al precio promedio del Jet A1en ala de avión de los Aeropuertos del Área y del Golfo de México, haciendo una ponderación por volumen de carga (carga + carga equivalente en los pasajeros) que entra y sale de Colombia, de acuerdo con la información que para el efecto tengan disponible los operadores aéreos nacionales, a través de la Asociación Colombiana del Transporte Aéreo en Colombia, ATAC, o quien haga sus veces.

Artículo 2º.Competitividad aeroportuaria en materia de Turbo JET A1.Para efectos del presente Decreto y con el objeto de medir la competitividad aeroportuaria, el Ministerio de Minas y Energía, semestralmente (de conformidad con lo señalado en el siguiente artículo) debe realizar la comparación sistemática de los precios internacionales del Turbo Jet A1 (Aeropuertos del Área y del Golfo de México)con los precios de referencia del mencionado combustible en Colombia, entendiendo que si el precio internacional es mayor que el precio de referencia nacional, significa que somos competitivos y lo contrario implica que se debe generar una política de competitividad aeroportuaria en materia de Turbo Jet A1, abriendo la posibilidad al otorgamiento de un descuento en el precio del mencionado combustible producido por Ecopetrol S.A.

Parágrafo. Para efectos de medir la competitividad aeroportuaria, el Ministerio de Minas y Energía podrá excluir cualquier aeropuerto del área o del Golfo de México, cuando no cuente con información suficiente y consistente de los precios del Turbo Jet A1.

Artículo 3o Concepto del Ministerio de Minas y energía. El Ministerio de Minas y Energía, mediante resolución motivada, emitirá semestralmente concepto favorable o desfavorable para que Ecopetrol S.A. decida autónomamente si otorga o no el descuento en el precio del Turbo Jet A1 producido en sus refinerías.

Este concepto deberá emitirse durante los primeros veinticinco días calendario de los meses

de enero y julio de cada año, con base en la información disponible en los doce meses anteriores.

(…)

Artículo 4º. Reporte de información. Para el desarrollo de las obligaciones contenidas en el presente Decreto, los distribuidores mayoristas de combustibles líquidos derivados del petróleo que vendan Jet A1 deberán enviar, mensualmente, a más tardar el séptimo (7°) día hábil de cada mes, con destino al Ministerio de Minas y Energía-Dirección de Hidrocarburos-, un informe en el que conste el volumen total de venta de este combustible, correspondiente al mes anterior, discriminado por aeropuerto y el margen de comercialización promedio, so pena de hacerse acreedores a la imposición de las sanciones establecidas en el Decreto 283 de 1990, o las normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen.

En el mismo sentido, los operadores aéreos nacionales, a través de la Asociación Colombiana del Transporte Aéreo en Colombia, ATAC, o quien haga sus veces, deberán enviar mensualmente, a más tardar el séptimo (7°) día hábil de cada mes, con destino al Ministerio de Minas y Energía-Dirección de Hidrocarburos, la información disponible relacionada con el precio de referencia del Jet A1 Internacional de que trata el artículo primero del presente decreto, indicando en cada

caso la fuente de información".

3.2. Tanto la ley parcialmente demandada como su decreto reglamentario, sirven para la elaboración de una fórmula económica que permita mantener el precio del combustible tipo Jet A1 dentro de márgenes que garanticen la competitividad aeroportuaria, en beneficio de la industria del transporte aéreo colombiano, para que las aerolíneas nacionales y extranjeras consideren rentable aterrizar en nuestro territorio para abastecerse de

combustible y, al mismo tiempo, traer y recoger pasajeros, como también transportar carga.

Los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001 hacen parte del sistema normativo expedido en cumplimiento del deber que corresponde al Estado de regular y vigilar el transporte, según lo establece la ley 336 de 1996, mediante la cual se unificaron los principios y criterios que sirven de fundamento para la regulación y reglamentación de diversos medios de transporte, entre ellos el aéreo. El artículo 3º. de esta ley prevé que:

"(…) el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política".

Dentro del mismo orden jurídico y con el propósito de proteger la industria del transporte, el legislador estableció en los artículos 4º. y 5º. de la ley 336 de 1996, lo siguiente:

"ARTÍCULO 4o. El transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, las que se incluirán en el Plan Nacional de Desarrollo, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ARTÍCULO 5o. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley

le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo".

El transporte aéreo es considerado como un servicio público esencial1, por esta razón se encuentra sometido a un régimen jurídico especial, pues, según el artículo 365 de la Carta Política, se trata de una actividad inherente a la finalidad social del Estado, institución que tiene a su cargo la regulación, control y vigilancia de la misma, dentro del marco trazado por el artículo 2º. superior, norma que, al establecer los fines esenciales del Estado, le asignó, entre otros, los de servir a la comunidad y promover la prosperidad general.

3.3. Los preceptos impugnados procuran establecer un régimen que garantice la competitividad aeroportuaria, para que los aeropuertos que operan en Colombia ofrezcan a la industria del transporte aéreo precios fijados con parámetros internacionales que resulten atractivos para las aerolíneas extranjeras, teniendo en cuenta que entre los ítems que determinan esta competitividad pesa de manera especial el relacionado con los costos de operación de las aeronaves.

La pérdida de competitividad aeroportuaria hace que las aerolíneas nacionales y extranjeras compren combustible en aeropuertos extranjeros para ahorrar costos de operación, desalentando de esta manera el transporte de pasajeros y de carga por los aeropuertos colombianos, con las consecuencias que este hecho acarrea para la economía nacional.

Examen de constitucionalidad de los preceptos demandados

La Corte Constitucional abordará el examen de las normas demandadas a partir de los cargos relacionados con los presuntos vicios de forma en la elaboración de la ley, para analizar posteriormente los cargos que el actor presenta en relación con el contenido de la misma.

4. Vicios de forma en la elaboración de las normas atacadas

Respecto del trámite, considera el demandante que al expedir las normas atacadas el Congreso de la República desconoció el principio de consecutividad consagrado en el artículo 157 superior, pues, según él, los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001 "… fueron incorporados en la plenaria del Senado de la República sin mayor explicación o justificación, …" (Fl 10 de la demanda). Agrega que "… en el proyecto de ley No 159 de 1999 –Cámara-, "por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en la zona de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria", que fue presentado por el gobierno por conducto de los señores Ministros de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público, el cual corre publicado en la Gaceta del Congreso No 411 del viernes 5 de noviembre de 1999 (pág. 1-6), no se propusieron las normas que hoy aparecen contenidas en los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2000 y, por lo mismo, no existe en la exposición de motivos, ninguna explicación o justificación al respecto" (Fl. 11 de la demanda).

4.1. En relación con los cargos fundados en vicios de trámite en la formación de las leyes, la Constitución Política prevé en el artículo 242-3, que: "Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto". Se trata de una disposición que regula la competencia de la Corte Constitucional para conocer de demandas fundadas en eventuales irregularidades ocurridas durante el trámite que antecede a la promulgación de la ley.

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido2 que el principio de consecutividad, en virtud del cual las leyes deben cumplir con el trámite previsto en el artículo 157 de la Carta antes de ser promulgadas, hace parte del proceso democrático y deliberativo necesario para la actualización del sistema jurídico. La inobservancia de este principio ha sido considerada como un vicio de trámite que puede acarrear la inexequibilidad de una determinada norma.

4.2. Sin embargo, el constituyente, al establecer la órbita de competencia de la Corte Constitucional, expresó que las demandas fundadas en la eventual violación al principio de consecutividad sólo pueden ser presentadas en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el presente caso encuentra la Sala que la ley 681 de 2001, fue publicada en el Diario Oficial No. 44.515 del 10 de agosto de 2001, mientras la demanda que dio origen a este proceso fue instaurada el 22 de junio de 2005; es decir, la Corte Constitucional es incompetente para conocer de los cargos relacionados con la eventual vulneración al principio de consecutividad. Por esta razón, al decidir sobre la admisión de la demanda, mediante auto del 13 de julio de 2005, la Corporación resolvió: “RECHAZAR por caducidad de la acción la presente demanda en lo que concierne a vicios de procedimiento en la adopción de la ley 681 de 2001”.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional se abstendrá de examinar los cargos relacionados con la eventual violación al principio de consecutividad consagrado en el artículo 157 de la Carta Política.

1. Examen de las normas impugnadas en relación con su contenido y congruencia con el título de la ley

Una vez analizada la demanda en relación con eventuales vicios de forma en la elaboración de las normas atacadas, procede la Sala al examen de los cargos relacionados con la materia regulada mediante la ley 681 de 2001. En primer lugar se llevará a cabo el análisis respecto de la presunta violación al principio de unidad de materia, como también respecto de la congruencia entre el título de la ley y su contenido.

5.1. Como se ha expuesto, el demandante considera que las normas demandadas desconocen lo establecido en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, según los cuales:

"Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

"Artículo 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido …"

Para el actor, con las normas impugnadas el legislador intervino en la economía determinando el precio máximo de venta de la gasolina tipo Jet A1 al distribuidor mayorista y ordenó descuentos para promover una política de competitividad aeroportuaria, mientras la ley fue pensada para modificar el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y establecer otras disposiciones en materia tributaria para combustibles.

Respecto del principio previsto en el artículo 158 de la Carta Política, la Corporación ha explicado:

"(…) para establecer si existe o no una conexión material es importante subrayar que la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir como organizarlas y relacionarlas. El sistema jurídico no está compuesto por un conjunto de compartimientos estancos predeterminados que le imponen al Congreso la forma como debe ser concebido el derecho, que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades, expectativas y aspiraciones de la sociedad. Los legisladores, bien sea por iniciativa propia o de alguno de aquellos funcionarios a los que la Constitución les concede iniciativa legislativa (artículo 155, C.P.), pueden reorganizar la normatividad de la manera como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que lo guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para determinar si existe o no conexidad temática entre las normas demandadas y el contenido de la ley 681 de 2001, la Corporación empezará por recordar que el principio de unidad de materia está consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta Política y que el mismo ha sido objeto de un profundo y extenso estudio por parte de la Corte. Como se ha visto, la jurisprudencia ha establecido una línea según la cual este principio no puede interpretarse con sentido estricto y rígido"al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser

complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además, que dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma" .4

Para establecer si entre una norma y la ley de la cual ella hace parte existe unidad temática, el juez de constitucionalidad debe llevar a cabo un acto de interpretación razonable y proporcionado, pues "lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable".5

El control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia ha de llevarse a cabo teniendo en cuenta el núcleo temático de la respectiva ley, para determinar si existe o no vínculo objetivo y razonable entre ese núcleo y el contenido específico de la norma examinada. Si la disposición aparece desvinculada de los ejes de referencia que la deben articular en forma armónica y coherente con la materia que se pretende regular, ella será inexequible por vulnerar el principio de unidad temática.

El método de análisis tendiente a determinar si un precepto desatiende el principio de unidad de materia generalmente considera el origen o la génesis del mismo. Así, respecto de la ley 681 de 2001 encuentra la Corporación que el proyecto fue presentado en la Cámara de Representantes y radicado bajo el número 1596. La ley se titula, "por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles".

En relación con las disposiciones en materia tributaria para combustibles contenidas en la ley, en la exposición de motivos presentada por el Gobierno a través de los ministros de

Minas y Energía, y Hacienda y Crédito Público, se da cuenta de la necesidad de adoptar medidas para combatir el contrabando de combustibles, pues este fenómeno venía generando pérdidas incalculables al sistema de producción y distribución de combustibles en Colombia.

Para contrarrestar el contrabando y promover el consumo de gasolina colombiana, el Gobierno, mediante el proyecto de ley que se analiza, propuso modificar las tasas e impuestos para acortar la diferencia de precios respecto del combustible extranjero; entre tales medidas se proponía la exención del IVA y del impuesto global a las ventas de ECOPETROL. A pesar del esfuerzo del Gobierno y del legislador, la exposición de motivos muestra la imposibilidad de las autoridades colombianas para desalentar el contrabando.

En el respectivo texto se lee: "Teniendo en cuenta que el 'contrabando puro', se realiza con compras a las estaciones de servicio en Venezuela y no a las plantas de abasto, no es posible erradicar este fenómeno sin que operen convenios de cooperación con el país vecino y en este se implementen controles para verificar el destino de las ventas realizadas por las estaciones de servicio que operan en las zonas de frontera"7.

1. Al examinar el trámite del proyecto de ley que sirvió para dar vida a las normas demandadas, la Sala ha encontrado que la materia que con ellas se regula está ligada de manera directa e inescindible con el propósito expresado por el Gobierno al presentar la iniciativa correspondiente, pues se trataba de establecer medidas para desalentar el contrabando de combustibles e incentivar el consumo de gasolina colombiana. En la ponencia para primer debate al proyecto de ley No 05 de 2000 –Senado- "por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera. Se define la política de precios de turbocombustibles y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles"8, se lee:

“Política de fijación de precios del turbocombustible

Existe también una gran preocupación en el transporte aéreo colombiano por los aumentos elevados de los precios de la gasolina para la aviación en Colombia. Esto ha llevado a que en no pocas oportunidades las líneas aéreas en el país hayan decidido cancelar frecuencias a aquellas regiones donde por razones económicas ha sido imposible aumentar los precios de las tarifas de los tiquetes aéreos.

Resulta además inconveniente que los precios de turbocombustible se definan como precios de importación a sabiendas de que ECOPETROL la produce en Colombia, es decir, al ser el único productor está abusando de su posición dominante de mercado, puesto que está vendiendo no solo a costo, mas ganancia mas impuesto que sería lo lógico, sino que está agregando aranceles, transporte internacional, seguros e impuesto de timbre como si efectivamente lo tuviera que importar.

Esto afecta la competitividad del país en momentos en que el sector exportador es más necesario dada la crisis de la demanda interna, pues eleva los costos de transporte de una manera importante.

Los precios de turbocombustible o gasolina para aviación en varios países están muy por debajo del que cobra ECOPETROL en Colombia. Se estima que en promedio en los demás países el precio del turbocombustible está 30% por debajo de los precios de ECOPETROL, lo cual genera una desventaja para las líneas aéreas nacionales. Además cuando ECOPETROL exporta sus excedentes lo hace a precios PLATT (Precio de Referencia Internacional) y este precio es inferior al precio de venta en el territorio nacional.

El mayor precio de venta del turbocombustible por parte de ECOPETROL afecta no solo sus finanzas, sino los recaudos tributarios para el Gobierno, toda vez que los operadores extranjeros tanquean el mínimo en Colombia, de tal forma que no tengan que comprar mucha gasolina en nuestro país por los sobrecostos. Si tuviéramos precio razonables o equivalentes a los mercados internacionales, para las líneas aérea sería indistinto tanquear en Colombia o en el exterior. Además, para las aerolíneas extranjeras el sobrecosto en Colombia es ínfimo, pues apenas es un punto de embarque mientras que para las aerolíneas nacionales ésta constituye su principal base de operaciones.

En razón a lo anterior se considera que:

1. La política de fijación de precios para turbocombustible o gasolina de aviación debe ser fijada por el Ministerio de Minas y Energía.

2. Debe establecerse una metodología para la fijación de dichos precios, los cuales deben incluir el ingreso al productor (cubre costos y ganancias) y los impuestos.

Precio de venta = ingreso al productor + IVA.

Ingreso al productor = el equivalente al PLATT del Golfo de México (USGC= Costa del Golfo de México en los Estados Unidos).

IVA = Tarifa general sobre el ingreso al productor.

Base gravable = ingreso al productor – valor transporte por poliductos.”

El Senado de la República acogió la proposición presentada a través de su Comisión Tercera,

permitiendo que en la ponencia para segundo debate9 se introdujeran modificaciones en cuanto a los precios del turbocombustible. En la ponencia que se examina fueron acogidas las propuestas del Gobierno, con el propósito de darle seguridad jurídica a esta materia, pero facultando al Ministerio de Minas y Energía para reglamentar el cargo por concepto de transporte por el poliducto, debido a la discusión sobre si el precio PLATT incluía o no el transporte por poliductos.

1. Como se ha dicho, a través de la ley 681 de 2001, el Congreso de la República, atendiendo a la propuesta presentada por el Gobierno Nacional, estableció medidas para desalentar el contrabando de combustibles e incentivar el consumo de gasolina colombiana, con el propósito de fomentar la industria aérea en una época en la cual la demanda interna atravesaba una profunda crisis y era necesario promover las exportaciones.

Con turbocombustible colombiano a precio superior del que ofrecían los países vecinos, resultaba lógico que los operadores extranjeros abastecieran sus equipos en otros aeropuertos, en detrimento de la venta de gasolina nacional con las consecuencias nocivas que esto acarrea para los ingresos de ECOPETROL y, por ende, para el tesoro nacional, toda vez que la empresa estaba dejando de transferir el monto de dinero correspondiente a los impuestos que no percibía debido a la caída en las ventas del producto.

Las medidas propuestas para incentivar el consumo de combustibles nacionales10, están directamente relacionadas con lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001, pues mediante estas normas el legislador estableció una fórmula que promueve el tránsito de las aeronaves nacionales y extranjeras por los aeropuertos colombianos, en cuanto el combustible apto para la aeronavegación es ofrecido por ECOPETROL a precios competitivos respecto de países vecinos como Perú, Ecuador, Panamá y Venezuela.

En suma, con las medidas dispuestas mediante la ley 681 de 2001, además de desalentar el

contrabando de gasolina, se estimuló la industria del transporte aéreo, por cuanto el precio del combustible para aviones se ha hecho atractivo para las empresas nacionales y extranjeras que abastecen sus equipos con turbocarburante colombiano, auspiciando el desarrollo de un importante sector de la economía, al lado del cual prosperan otras actividades social y económicamente productivas.

5.4. El estudio sistemático de la ley 681 de 2001 permite establecer la conexidad existente entre sus disposiciones. Así, al fijar la fórmula para determinar los componentes de la estructura de precios de gasolina de aviación, el artículo 10 demandado envía a los artículos 1º. y 12 de la misma ley, para explicar las nociones de ingreso al productor y valor del transporte a través del sistema de poliductos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala encuentra que los artículos 10 y 11 guardan relación directa con el eje temático principal de la ley 681 de 2001, el cual versa sobre la necesidad de promover el consumo de combustibles nacionales y desalentar el contrabando de gasolina. Por esta razón, no hay mérito para determinar que el legislador, mediante los preceptos impugnados, vulneró el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política.

5.5. En cuanto a la congruencia entre el título de la ley y el contenido de la misma, es evidente que ella se presenta, pues basta con consultar la denominación que el legislador dio al estatuto para concluir que el Congreso de la República al expedir las normas que se examinan no desatendió lo establecido en el artículo 169 de la constitución Política. Como se recuerda, el título de la ley es el siguiente:

“Por la cual se modifica el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y se establecen otras disposiciones en materia tributaria para combustibles”.

Como se ha expuesto, mediante las normas atacadas el legislador, entre varios factores destinados a promover la venta de turbocumbustible colombiano, modificó el respectivo régimen tributario. Es decir, mediante los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001, se introdujeron reformas en materia tributaria para un determinado combustible, con el propósito de fomentar la industria del transporte aéreo, quedando en evidencia la relación entre el título y el contenido de la ley que se examina.

1. Cargos relacionados con la violación del artículo 13 superior

El demandante estima que, con las disposiciones atacadas, el legislador beneficia al sector aeronáutico, el cual no constituye un grupo discriminado o marginado, ni un sector que se halle en circunstancia de debilidad manifiesta que exija medidas de protección especial.

La metodología establecida por el legislador para mantener el precio del combustible tipo Jet A1 dentro de márgenes de competitividad económica que hagan atractivo a las empresas aéreas el abastecimiento de gasolina en Colombia, puede ser examinada desde diversas perspectivas, una de ellas a partir del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, según el cual:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La medida adoptada por el legislador tiene efectos directos para el transporte aéreo nacional e internacional y, por ende, para el transporte de pasajeros, como también para el sistema de importación y exportación de mercancías del cual depende un significativo sector de la economía colombiana. Considerando la importancia del servicio público que prestan las aerolíneas y la trascendencia económica propia del sistema de importaciones y exportaciones de mercancías, el legislador, dentro del marco establecido por la Carta Política, puede regular el precio de los insumos requeridos para la aeronavegación, sin que per se este hecho signifique desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Política.

6.1. Para la adecuada comprensión del texto impugnado debe ser tenido en cuenta el parágrafo 1º. del artículo 11 de la ley 681 de 2001, según el cual:

"El precio determinado en este artículo es un valor máximo, pero Ecopetrol previo concepto favorable del Ministerio de Minas y Energía, podrá otorgar descuentos sobre la base del principio de no discriminación, con el fin de promover una política de competitividad

aeroportuaria respecto de otros aeropuertos del área y del Golfo de Méjico (USCG)". (Las subrayas no corresponden al texto original).

La fórmula establecida mediante las disposiciones que se examinan tiene en cuenta el comportamiento del mercado internacional respecto de uno de los insumos que más pesa para fijar las tarifas aéreas. Sin embargo, el legislador tuvo el cuidado de habilitar a ECOPETROL para que, según las conveniencias del mercado, pueda otorgar descuentos, previo el concepto favorable del Ministerio de Minas y Energía, respetando en todo caso el principio de no discriminación.

6.2. Refiriéndose a la naturaleza del derecho a la igualdad la Corte Constitucional ha explicado la distinción existente entre discriminación y diferenciación; sobre esta materia la jurisprudencia ha señalado:

"Por esta vía se transita hacia la distinción entre discriminación y diferenciación, que es el elemento fundamental para calibrar el alcance del principio de igualdad. Dicho principio, en efecto, veta la discriminación, pero no excluye que el poder público otorgue tratamiento diverso a situaciones distintas -la diferenciación-. El artículo 13 de la Constitución no prohíbe, pues, tratamientos diferentes a situaciones de hecho diferentes. La distinción entre discriminación y diferenciación viene, a su vez, determinada porque la primera es injustificada y no razonable. Discriminación es, por tanto, una diferencia de tratamiento no justificada ni razonable, o sea arbitraria, y sólo esa conducta está constitucionalmente vetada. A contrario sensu, es dable realizar diferenciaciones cuando tengan una base objetiva y razonable.

Así las cosas, el punto consiste, entonces, en determinar cuáles son los elementos que permiten distinguir entre una diferencia de trato justificada y los que no lo permiten.

En este sentido, la actuación de las ramas del poder público que implique tratos diferentes debe reunir una serie de características, para que no sea discriminatoria, a saber:

La primera condición para que un trato desigual sea constitutivo de una diferenciación admisible es la desigualdad de los supuestos de hecho. La comparación de las situaciones de hecho, y la determinación de si son o no idénticas, se convierte, así, en el criterio hermeneútico básico para concluir si el trato diferente es constitutivo de una discriminación constitucionalmente vetada o de una diferenciación admisible.

La segunda condición es la finalidad. No es conforme con el artículo 13 una justificación objetiva y razonable si el trato diferenciador que se otorga es completamente gratuito y no persigue una finalidad que ha de ser concreta y no abstracta.

La tercera condición es que la diferenciación debe reunir el requisito de la razonabilidad. No basta con que se persiga una finalidad cualquiera: ha de ser una finalidad constitucionalmente admisible o, dicho con otras palabras, razonable. Ello implica que la diferenciación deba ser determinada no desde la perspectiva de la óptima realización de los valores constitucionales -decisión política de oportunidad-, sino de la perspectiva de lo constitucionalmente legítimo o admisible.

La cuarta condición es que la diferenciación constitucionalmente admisible y no atentatoria al derecho a la igualdad goce de racionalidad. Esta calidad, muy distinta de la razonabilidad, consiste en la adecuación del medio a los fines perseguidos, esto es, consiste en que exista

una conexión efectiva entre el trato diferente que se impone, el supuesto de hecho que lo justifica y la finalidad que se persigue.

(…)

Y la quinta condición consiste en que la relación entre los anteriores factores esté caracterizada por la proporcionalidad. Ello por cuanto un trato desigual fundado en un supuesto de hecho real, que persiga racionalmente una finalidad constitucionalmente admisible sería, sin embargo, contrario al artículo 13 superior, si la consecuencia jurídica fuese desproporcionada. La proporcionalidad no debe confundirse, sin embargo, con la 'oportunidad' o el carácter de óptima opción de la medida adoptada: estos dos son criterios políticos que quedan, por lo tanto, excluidos del juicio jurídico de constitucionalidad"11.

6.3. En el presente caso, el demandante limita los cargos relacionados con la presunta violación del derecho a la igualdad, a expresar que la medida adoptada por el legislador genera beneficios a un grupo de personas pudientes en desmedro de otras que no lo son. Al respecto manifiesta: "Se han adoptado medidas legislativas que sólo tienen por objeto favorecer a unos agentes económicos, esto es, a las aerolíneas tanto nacionales como extranjeras, medidas legislativas que no se han adoptado para los demás agentes económicos como los que transportan pasajeros tanto en las carreteras nacionales como en las vías urbanas, para los que transportan carga, entre ellos los productos de la primera necesidad para los colombianos, y los demás agentes que cuentan con vehículos…".

Como se ha explicado, las medidas legislativas adoptadas en el presente caso procuran regular el precio de un determinado turbocombustible empleado para la navegación aérea, con el propósito de incentivar el consumo de este producto, haciendo que las empresas

nacionales y extranjeras opten por comprar en Colombia antes que en otros países vecinos. De esta manera, las aerolíneas aterrizarán en nuestros aeropuertos, comprarán combustible, transportarán pasajeros y carga, se incrementarán los ingresos del fisco y los sectores económicos vinculados con el transporte aéreo obtendrán los beneficios correlativos.

Quienes se dedican al transporte de pasajeros por carreteras nacionales y vías urbanas, como también quienes transportan carga por vía terrestre, emplean para su actividad económica equipos, puertos e insumos que difieren sustancialmente de los utilizados para el transporte aéreo. El combustible para la aviación y el empleado para vehículos terrestres, no atiende a las mismas especificaciones técnicas ni sus componentes industriales son iguales.

El transporte aéreo nacional e internacional de pasajeros y de carga está sometido a un régimen jurídico especial, pues su sistema de tarifas, impuestos, tasas, contribuciones, subsidios y demás costos, está determinado, en buena medida, por los mercados internacionales y, en general, por factores provenientes de ámbitos económicos diferentes de aquellos que se tienen en cuenta para establecer los precios de la gasolina para vehículos terrestres.

Los precios de los turbocombustibles pueden ser fijados teniendo en cuenta factores internos y externos, como también atendiendo a variables que bien pueden tener origen en acuerdos internacionales relacionados con la compra de insumos o el uso de aerovías y aeropuertos. El precio de la gasolina para vehículos terrestres, además de ciertos factores internacionales, bien puede atender a otras necesidades sociales o gubernamentales, entre ellas las de cobrar sobretasas destinadas a obras públicas, acercar el precio a estándares internacionales, incentivar o desincentivar la compra y el uso de determinados vehículos.

Estos ejemplos sirven para mostrar que la regulación de los precios de la gasolina de aviación y la determinación de aquellos aplicables a la gasolina para vehículos terrestres,

corresponde o dos universos distintos y que por esta razón no existen parámetros de comparación que permitan adelantar un test de igualdad entre ambas materias.

6.4. En cuanto a la finalidad buscada con las normas que se demandan, encuentra la Corporación que la misma es objetiva y razonable, pues persigue un propósito concreto representado por la necesidad de fomentar la industria del transporte aéreo.

La metodología establecida mediante los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001, para hacer competitivo el precio del combustible tipo Jet A1, promueve el transporte de personas y de mercancías empleando los aeropuertos colombianos, merced a una fórmula razonable, racional y proporcional elaborada por el legislador.

El mecanismo creado con las normas impugnadas es razonable, es decir constitucionalmente legítimo, pues con él se fomenta una actividad importante para el desarrollo económico y social de la nación, lo cual redunda en beneficio del interés general, protegido, entre otros, por el artículo 1º. de la Carta Política, concordante con el 2º. del mismo estatuto, según el cual entre los fines esenciales del Estado se encuentran los de servir a la comunidad y promover la prosperidad general.

El supuesto de hecho -representado por la variación internacional en el precio del combustible- y la finalidad perseguida por el legislador –representada por la necesidad de fomentar la industria del transporte aéreo-, al fijar la metodología para establecer el precio del combustible tipo Jet A1, hacen que la medida adoptada resulte no sólo razonable, sino también racional.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La decisión adoptada por el legislador también es proporcional en cuanto busca un

determinado propósito –fomentar la industria aeronáutica-, valiéndose de medios jurídicos acordes con lo establecido en la Carta Política. Por estas razones, la Corte Constitucional encuentra que las normas demandadas no vulneran el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 superior.

1. Marco constitucional del intervencionismo económico

Considera el demandante que los preceptos atacados desconocen lo establecido en los artículos 150, numeral 21, como también lo previsto en los artículos 333 y 334 de la Carta Política, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(…)

21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica".

(…)

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, 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 y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones".

Para el actor, mediante las normas impugnadas se adoptaron medidas definitivas para remediar una situación coyuntural, autorizando la concesión de descuentos para promover una política de competitividad aeroportuaria, protegiendo de esta manera la situación

económica de personas pudientes en detrimento de las demás personas que actúan en la economía colombiana.

7.1. Dentro de las sociedades democráticas y pluralistas modernas el sistema económico requiere de la permanente intervención del Estado, con el propósito de mantener el equilibrio necesario para la convivencia pacífica dentro de la colectividad, pues las desigualdades económicas entre las personas que la integran representan un importante factor dentro de las causas que originan las alteraciones del orden social y político.

La Constitución Política ha previsto diversas formas de intervención económica, entre ellas la consagrada en el artículo 150-21, concordante con el artículo 334 del mismo estatuto. El constituyente de 1991 no previó un único o exclusivo instrumento de intervención en la economía, sino que a lo largo del texto de la Carta Política aparecen distintos mecanismos aptos para este propósito. Así lo ha reconocido la jurisprudencia al explicar que:

"(…) la intervención del Estado en la economía puede ser de diferente tipo, sin que siempre pueda efectuarse una diferenciación clara entre las formas de intervención correspondientes. Así, por ejemplo, en la doctrina12 se habla de intervención estatal global13, cuando versa sobre la economía como un todo, sectorial, cuando recae en una determinada área de actividad14, o particular, si apunta a una cierta situación como por ejemplo a la de una empresa15; de intervención estatal directa, cuando recae sobre la existencia o la actividad de los agentes económicos, o indirecta, cuando está orientada no a la actividad económica propiamente dicha sino al resultado de la misma; intervención unilateral, cuando el Estado autoriza, prohíbe o reglamenta una actividad económica, o intervención convencional, cuando el Estado pacta con los agentes económicos las políticas o programas que propenden por el interés general; intervención por vía directiva, cuando el Estado adopta medidas que orientan a los agentes económicos privados, o intervención por vía de gestión, cuando el

Estado se hace cargo el mismo de actividades económicas por medio de personas jurídicas generalmente públicas16.

Por otra parte, de acuerdo con su función, la intervención del Estado en la economía también se puede agrupar en diferentes tipos. Algunos doctrinantes17 distinguen, entonces, tres clases de intervencionismo económico: conformativa, que establece los requisitos de existencia, formalización y funcionamiento de los actores económicos18; finalística, que señala los objetivos generales o las metas concretas a los cuales han de propender los actores económicos19; y condicionante, que propiamente fija las reglas de juego del mercado o de un sector económico20.

Adicionalmente, según su contenido, los actos de intervención estatal pueden someter a los actores económicos a un régimen de declaración –un nivel bajo de intervención que sólo exige que los actores económicos presenten a las autoridades determinada información–, un régimen de reglamentación, mediante el cual se fijan condiciones para la realización de una actividad, un régimen de autorización previa, que impide el inicio de la actividad económica privada sin que medie un acto de la autoridad pública que lo permita, un régimen de interdicción, que prohíbe ciertas actividades económicas juzgadas indeseables, o un régimen de monopolio21, mediante el cual el Estado excluye del mercado determinadas actividades económicas, y se reserva para sí su desarrollo sea de manera directa o indirecta según lo que establezca la ley"22.

7.2. En ejercicio de la libertad de configuración legislativa, el Congreso de la República puede emplear determinados mecanismos de intervención en la economía, sin que se encuentre limitado para imponer reglas a sectores como el aeronáutico, más aún cuando lo hace con el propósito de generar condiciones equitativas de competitividad frente al insoslayable fenómeno de la fluctuación internacional en los precios del petróleo y sus derivados.

El diseño establecido por el constituyente para que el Estado intervenga en el circuito económico implica la actuación del legislador y de la administración. Es por ello que el artículo 150-21 superior faculta al Congreso de la República para elaborar las normas de intervención económica, mientras el 334 habilita a la administración para intervenir por mandato de la ley, entre otras actividades, en la distribución, utilización y consumo de bienes, entre ellos los combustibles, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

7.3. En cuanto al carácter temporal o permanente de las medidas económicas adoptadas por el legislador, la Corte Constitucional coincide con lo expuesto por la Vista Fiscal, en cuanto existen actividades que requieren de la intervención momentánea o esporádica del Estado para hacer frente a fenómenos coyunturales, como los derivados de una catástrofe natural, o de hechos económicos imprevisibles, como los relacionados con atentados terroristas.

Además de los mecanismos excepcionales previstos en la Constitución Política, tales como la facultad de declarar temporalmente el estado de emergencia -art. 215 superior-, las autoridades públicas cuentan con instrumentos ordinarios e intemporales de intervención económica, como los dispuestos en los artículos 150-21 y 334, los cuales permiten al Estado actuar en beneficio del desarrollo colectivo, sin que el constituyente haya señalado un plazo específico.

7.4. En las relaciones sociales y económicas que se dan al interior de una comunidad existen sectores que requieren de la intervención permanente y continua del Estado, como ocurre respecto de la actividad empresarial e industrial; de las relaciones laborales que allí se presentan; de la actividad bancaria y financiera; de la prestación de los servicios públicos de salud o educación; o de la explotación de recursos naturales, por sólo citar algunas de ellas.

La intervención del Estado en las áreas que integran el tríptico económico conformado por la propiedad privada, el derecho al trabajo y la libertad de empresa, está legitimada constitucionalmente a partir del artículo 1º. de la Carta Política, según el cual el Estado Social de Derecho se fundamenta, entre otros principios, en la prevalencia del interés general. Este postulado encuentra desarrollo en la función social de la propiedad (C. Po. art. 58, inciso segundo); en las condiciones dignas y justas dentro de las cuales se ha de ejercer el derecho al trabajo (C. Po. art. 25) y en la función social asignada a la empresa (C. Po. Art. 333, inciso tercero).

7.5. El desarrollo económico de la comunidad está directamente ligado al devenir de las empresas, toda vez que ellas, generalmente, son el resultado de importantes inversiones de recursos provenientes de particulares, destinadas a buscar beneficios económicos para un sector, pero que, al mismo tiempo, significan vinculación de trabajadores e interlocución industrial o comercial con otros agentes. Este ejercicio normalmente implica comercio de bienes y servicios que, en consideración a unos precios razonables, resulta cuantitativa y cualitativamente apto para el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas (C. Po. arts. 333 y 334).

Las relaciones comerciales entre los agentes que integran la vida económica de una nación deben ser intervenidas por el Estado, dentro del límite y con los propósitos establecidos por el constituyente. Estos fines no pueden ser otros que los relacionados con la defensa del interés general, teniendo en cuenta que la libertad de empresa no es absoluta en tanto ella implica responsabilidades sociales y económicas. Refiriéndose a esta materia la jurisprudencia ha expuesto:

“Los estímulos positivos a determinadas actividades económicas, pueden igualmente tener

fundamento constitucional en la regulación de la libertad de empresa, que compete al Legislador (C.P. art. 333).

Según la Constitución Política la empresa – base del desarrollo -, tiene una función social que implica obligaciones. Pero, asimismo, corresponde al Estado, estimular el desarrollo empresarial e impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica. De la ley surgen, en consecuencia, tanto restricciones como estímulos a la libertad de empresa. Siempre que se respete el núcleo esencial de la libertad de empresa, debe reconocerse un amplio poder configurativo de esta libertad atribuido a la ley.

Concretamente la función social, asociada a la empresa, es fuente de un sinnúmero de intervenciones legítimas del Estado que se instrumentalizan a través de la ley. Entre otros criterios relevantes que en este sentido pueden tomarse en cuenta, se mencionan los siguientes: la actividad de la empresa; su estructura organizativa; el mercado en el que se inserta; el tipo de financiamiento al cual apela; el producto o servicio que presta; la importancia de su resultado económico etc. Los anteriores factores pueden determinar variadas formas de inspección, control, regulación y existencia de estímulos e incentivos.

Sobre este último punto es importante advertir que el resultado económico de las empresas no es indiferente para el Estado. En algunos casos se desearía favorecer la industrialización de una determinada región; en otros, los objetivos de la política económica, pueden orientarse a desestimular ciertas iniciativas y empresas, ya sea por una excesiva oferta en el mercado o por sus efectos perjudiciales en términos de absorción de determinadas materias primas o recursos financieros. En estos casos, aparte de los medios de intervención directa, el Estado puede legítimamente establecer políticas de estímulo de las que se beneficiarían los operadores económicos que sigan sus pautas. El conjunto de estas políticas – créditos de fomento, exenciones tributarias, garantías, autorizaciones especiales, facilidades crediticias y cambiarias, contratos-programa, premios, inversiones en el capital social etc. -, sin duda, amplía la esfera de la empresa y le imprime materialmente a su actividad, en la medida en

que ella efectivamente secunde los objetivos de la intervención estatal, una función social específica. Cabe concluir que en ciertos casos la función social de la empresa, se logra como una contrapartida a los incentivos económicos que el legislador decide otorgar con vistas a alcanzar determinados objetivos económicos de interés general".23

7.6. Con los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001, el legislador creó un método para determinar el precio del combustible tipo Jet A1, atribuyendo a ECOPETROL, previo el concepto favorable del Ministerio de Minas y Energía, la facultad de conceder descuentos sobre el precio máximo fijado para esta clase de carburante. Se trata de una medida económica permanente, destinada, como se ha dicho, a hacer internacionalmente competitivo el precio de un determinado combustible requerido para la aviación, precio que de no ser sometido al control del Estado y una vez librado a las contingencias del mercado externo, podría acarrear consecuencias nocivas para la industria del transporte aéreo colombiano, industria de la cual dependen importantes sectores de la economía, entre los que se cuentan el de exportaciones e importaciones de mercancías y servicios.

Atendiendo a las consideraciones expuestas, no están llamados a prosperar los cargos relacionados con el desconocimiento de los artículos 150-21, 333 y 334 superiores, pues mediante las normas atacadas el legislador intervino de manera racional y razonable para regular el precio de uno de los insumos que más afectan en la determinación de las tarifas del servicio público de transporte aéreo.

1. Análisis de constitucionalidad respecto de los subsidios y exenciones presuntamente otorgados

Para el actor, las normas atacadas vulneran lo dispuesto en el artículo 355 superior, que

prohíbe el otorgamiento de donaciones o auxilios a personas naturales o jurídicas de derecho privado; agrega que el legislador desconoció lo establecido en el artículo 368 de la Carta Política, que permite conceder subsidios a los usuarios de servicios públicos domiciliarios, pero no a los de servicios públicos como el de transporte aéreo.

Los artículos 355 y 368 de la Constitución Política establecen:

“ARTICULO 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

(…)

ARTICULO 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

8.1. El sentido que el constituyente quiso dar a estas disposiciones ha sido explicado por la Corte Constitucional24. La Corporación, mediante la sentencia C-372 de 1994, explicó cronológicamente el origen de la prohibición contenida en el artículo 355 de la Carta Política. Los auxilios y las donaciones permitidas hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, representaron, a partir de la vigencia del Acto Legislativo No. 1 de 1968, un instrumento eficaz para el desarrollo económico de algunas regiones, por cuanto las partes del presupuesto asignadas a cada uno de los congresistas fueron invertidas en sus circunscripciones para el impulso de empresas útiles o benéficas; sin embargo, posteriormente estos recursos empezaron a ser desviados hacia fines distintos de los previstos por el constituyente, con lo cual se desvirtuó su naturaleza y se generó una escandalosa fuente de corrupción y desprestigio para la actividad de los congresistas.

8.2. Este comportamiento fue política y públicamente reprobado, dando lugar a que el constituyente de 1991 eliminara los denominados "auxilios parlamentarios". En la sentencia que se comenta aparece citado el proyecto de acto constituyente de vigencia inmediata, para permitir que la Asamblea Nacional Constituyente dictara medidas para controlar los abusos derivados de los denominados "auxilios parlamentarios". En el documento que se menciona la Asamblea expresó:

"Inicialmente todos los auxilios se destinaban para ejecución directa por los municipios, juntas de acción comunal o agencias gubernamentales. A la vuelta de pocos años, sin embargo, alguien se inventó la figura de las fundaciones o corporaciones privadas como destinatarias de los recursos y se las ingenió para, a través de ellas, manejar autónomamente fondos públicos, prácticamente sin control fiscal; lo que permitió inclusive atender con ellos gastos o inversiones personales del congresista que decretaba el auxilio o el pago de activistas electorales y el directo soborno a jefes municipales o comunales.

Ensayado el sistema con éxito por unos pocos, rápidamente cundió, al punto que de las partidas decretadas para la vigencia fiscal de 1991, según el presupuesto aprobado por el Congreso en el segundo semestre de 1990, algo más del NOVENTA POR CIENTO (90%), se destina a personas jurídicas privadas, con fines tan generales que equivalen a cualquier cosa y sólo el nueve y medio por ciento (9.5%) se lleva a ejecución directa por los municipios, agencias del gobierno y juntas de acción comunal.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La evolución de las cuantías destinadas a auxilios parlamentarios ha tomado características alarmantes en el tiempo reciente. Mientras entre 1980 y 1990 crecieron en un promedio de 21.9% anual, hasta llegar a DOCE MIL MILLONES de pesos en el último de tales años, para 1991 la partida decretada por el Congreso y distribuida entre los diversos ministerios, supera los VEINTISIETE MIL MILLONES. Es decir, para el año en curso el total decretado dio el impresionante salto de doce mil a veintisiete mil millones, superando en más de seis veces el promedio anual de los últimos once años. ¿Sería el último estertor de un sistema que todos sabíamos condenado a su fin en la Asamblea Constituyente?

Esta cuantía significa un promedio de 86 millones por parlamentario, de su libre disposición, sin control de ninguna especie, porque como lo confiesa el mismo Contralor General, 'hasta el presente la tarea fiscalizadora ha sido, francamente, escasa, en parte debido al crecido control de los dineros públicos que manejan las sociedades de utilidad común es escaso, el de los que llegan a las personas naturales es inexistente'. (Informe Financiero del Contralor, Enero de 1991).

En otras palabras, estamos ante el hecho cierto de veintisiete mil millones de recursos nacionales sin control alguno.

(…)

Por desgracia, el mal ha hecho metástasis en todo el sistema colegiado del país. Lo que sucede con los auxilios decretados por los congresistas, se repite en las asambleas departamentales y en los concejos municipales. Según los más conservadores cálculos, las partidas de las que disponen libremente los diputados y concejales superan los cuarenta mil millones de pesos. Para la muestra un botón: en Bogotá D.E. son cerca de 2.400 millones y no hay asamblea, por pobre que sea su departamento, en la que esta cifra baje de 1.000 millones.

En total, por consiguiente, estamos ante la abrumadora cifra de setenta mil millones pesos del erario público que este año de gracia de 1991, podrían gastarse sin control y muchas veces, con fines torticeros, muy distintos a los del bien común. Es sin duda, una fuente de corrupción que debe extirparse.

La Comisión cuarta de esta Asamblea Constituyente aprobó ya la total eliminación de los auxilios parlamentarios. Esta prohibición será sin duda ratificada por el plenario. Pero obrará hacia adelante. Mientras tanto, si no hacemos algo, permitiremos que culmine una irregularidad sin nombre con la cifra más alta de la historia. No tendríamos justificación ni perdón si lo hiciéramos"25.

8.3. La prohibición establecida en el artículo 355 superior puso fin a una situación anómala generada en los abusos cometidos por algunos congresistas. Para explicar su alcance, la jurisprudencia ha precisado:

" (…) (1) La prohibición de los auxilios y donaciones, es la respuesta al abuso derivado de la

antigua práctica de los ‘auxilios parlamentarios’, y en buena medida explica su alcance. (2) La prohibición de los auxilios y donaciones, no significa la extinción de la función benéfica del Estado, la cual puede cumplirse a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad. (3) El auxilio o donación, materia de la prohibición, se caracterizan por la existencia de una erogación fiscal en favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo. Igualmente, corresponden a estas categorías, las transferencias a particulares, que no estén precedidas de un control sobre los recursos o que éste no pueda realizarse con posterioridad a la asignación. Finalmente, se califican de esta manera, las prácticas que por los elementos que incorporen, puedan tener la virtualidad de revivir la proscrita figura de los auxilios. (4) Por vía negativa, no se consideran auxilios o donaciones, las transferencias presupuestales que se hacen a entidades descentralizadas. (5) No se estima que se viole el artículo 355 de la C.P., cuando el Estado otorga subsidios, estímulos económicos, ayudas o incentivos, en razón del cumplimiento de deberes o principios de origen constitucional que describen actividades públicas irrenunciables26.

Los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001 no se inscriben en la órbita de los auxilios o donaciones proscritos por el constituyente, pues corresponden a un instrumento legitimado por lo dispuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, en virtud de los cuales el Estado se encuentra facultado para intervenir en la economía con el propósito de fomentar actividades que por su grado de afectación para el sistema macroeconómico, requieren del control y la regulación permanentes por parte de las autoridades públicas.

8.4. Con las normas atacadas el Estado creó un estímulo económico destinado a fomentar la industria del transporte aéreo, permitiendo que ECOPETROL, después de evaluar la situación a la luz de las diferentes variantes, decida si concede o no un determinado descuento en la venta del combustible tipo JET A1, previo el concepto favorable del Ministerio de Minas y Energía.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

8.5. Las normas demandadas no contradicen lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política; por el contrario, mediante ellas el legislador implementó un sistema mediante el cual, a pesar de las contingencias y de las variables económicas internacionales, se permite al mercado nacional garantizar un precio competitivo para la venta del combustible tipo Jet A1.

Con los preceptos que se examinan el Estado intervino para incentivar el desarrollo de una industria de especial interés, por cuanto de ella dependen factores relacionados con el fomento de la productividad macroeconómica, en particular con el transporte de pasajeros y de las mercancías requeridas por el mercado interno, como también de aquellas producidas para la exportación. Los mecanismos de esta clase de intervención han sido objeto de estudio por la Corte, quien ha expresado:

"En el repertorio de las técnicas de intervención indirectas, sobresalen los estímulos o incentivos al desarrollo económico, los cuales sirven para articular políticas económicas participativas y consensuales, de corte no autoritario. El fomento económico, en los términos del artículo 334 de la C.P., constituye una forma legítima de intervención del Estado en la economía y corresponde a una técnica de dirección y manejo de los agentes y variables que en ella inciden, que por su eficacia resulta imprescindible en las actuales condiciones.

El fomento económico apela a la oferta de estímulos positivos que se formulan a las empresas y personas que libremente colaboren en el logro de los objetivos concretos de una

determinada política a través de la cual se satisfacen necesidades de interés público, sin que el Estado se vea en la necesidad de crear o gestionar directamente el servicio o la actividad económica de que se trate. No obstante no existir una contraprestación específica a cargo de las empresas y personas favorecidas con las medidas de apoyo, el Estado y la sociedad pueden beneficiarse en el mediano y en el largo plazo, pues si éstas tienen éxito el crecimiento de los agentes económicos puede repercutir en mayores impuestos, creación de un mayor número de empleos, aumento de las reservas cambiarias del país y, en fin, un mayor poder de ordenación y control de la administración sobre el respectivo sector de la economía.

Las medidas y medios que conforman una específica política de fomento económico, deben estar autorizadas en la ley. De una parte, las subvenciones y ayudas en las que normalmente se traduce el fomento económico, pueden implicar gasto público. De otra parte, el fomento económico, como forma peculiar de intervención en la economía, se sujeta al mandato legal y a su precisa incorporación en los planes de inversión pública. La reserva de ley, en este caso, obedece también a los efectos que las medidas directas o indirectas de subvención o ayuda a los agentes económicos, tienen sobre la libertad de empresa, la libre competencia y la igualdad. En lo que respecta a las entidades territoriales, dentro del marco de la ley o de su propia autonomía, corresponderá a las asambleas o concejos, según el caso, adoptar las medidas de fomento de carácter local.

La circunstancia de que una política de incentivos involucre la aplicación de recursos del erario y que incida de manera tan nítida en la libertad de empresa y en la libre competencia, exige que la ley establezca el marco dentro del cual la administración proceda a su adjudicación sobre la base de la igualdad, la racionalidad, la transparencia, la concurrencia y la objetividad. Así la distribución de las subvenciones se realice a través de una sociedad de economía mixta, sujeta al derecho privado, aquélla trasluce una clara función pública y como tal no podrá considerarse exenta de fiscalización por parte de los órganos de control”27.

8.6. De otra parte, la Corte Constitucional considera que el actor incurre en un error de apreciación jurídica al confundir el incentivo ideado por el legislador mediante las normas impugnadas, con un subsidio concedido a los usuarios del servicio público de transporte aéreo.

Los subsidios, según lo ha precisado esta Corporación, son un instrumento económico en virtud del cual el Estado procura que toda la población, en particular la de menores recursos, tenga acceso a los servicios públicos para satisfacer sus necesidades básicas, dando aplicación al principio de solidaridad previsto en los artículos 1º. y 95, numeral 9º. de la Constitución Política, los cuales son acordes con lo establecido en el artículo 365 superior, según el cual los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien a su vez tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional28.

En atención al deber impuesto por el constituyente, las autoridades elaboran fórmulas para fijar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, las cuales están determinadas por el consumo correspondiente, al cual se suman los costos y los gastos propios de la operación. Sin embargo, estas tarifas no pueden ser sufragadas en igualdad de condiciones por todos los usuarios debido a la distinta capacidad de pago de cada uno de ellos; por esta razón, la Carta Política en el artículo 368 permite a ciertos entes públicos conceder subsidios.

8.7. Aplicando métodos fiscales que tienen en cuenta la diferencia de ingresos entre los usuarios de servicios públicos domiciliarios, las autoridades distribuyen las cargas económicas procurando que quienes cuentan con mejores posibilidades paguen tarifas más altas, para generar una diferencia favorable a los usuarios de menores recursos, quienes pagarán menos por los servicios recibidos. De esta manera se entiende que los sectores sociales de menores ingresos resultan subsidiados por aquellos que cuentan con recursos

económicos más altos, con lo cual se realiza el principio de solidaridad previsto en la Constitución Política.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La autorización prevista en el artículo 368 superior es una excepción a la prohibición de otorgar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas (C.Po. art. 355). Mediante esta disposición se faculta a la Nación y a las entidades territoriales, para que, con recursos de sus presupuestos, asuman la diferencia entre lo que se les cobra a determinados usuarios por la prestación de un servicio público y su costo real29.

8.8. El incentivo económico fijado a favor de los distribuidores mayoristas de combustible tipo Jet A1, quienes podrán obtener descuentos sobre el precio máximo según lo disponga ECOPETROL, previo el concepto favorable del Ministerio de Minas y Energía, no corresponde a un subsidio, pues para la elaboración de la fórmula prevista en las normas demandadas no se tuvo en cuenta el nivel de ingresos de los usuarios del servicio público de transporte aéreo, ni con ella se pretende que toda la población tenga acceso a este servicio, como tampoco se prevén diferencias de tarifas que generen desequilibrios económicos cuyas consecuencias deban ser asumidas con cargo directo al presupuesto de la Nación o de las entidades territoriales.

El legislador elaboró una fórmula destinada a promover la competitividad aeroportuaria con el propósito de que las aerolíneas se sientan atraídas para servir los aeropuertos nacionales, teniendo en cuenta que el combustible que utilizan puede ser adquirido en Colombia a precios moderadamente altos, pero que les permiten mantener un adecuado margen de utilidad.

1. Presunta violación al principio de reciprocidad –arts. 9o, 189-2, 226 y 227 superiores-

Entre los cargos formulados por el demandante aparece relacionado con la presunta violación al principio de reciprocidad, consagrado en los artículos 226 y 227 de la Constitución Política que establecen:

"Articulo 9o. Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

Articulo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(…)

2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

Artículo 226.- El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia

nacional.

Articulo 227. El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano."

Para el actor, las disposiciones demandadas favorecen a las aerolíneas colombianas y a las de los demás países que utilicen la infraestructura aeroportuaria para el abastecimiento del combustible en Colombia. Añade que estos beneficios deben corresponder a acuerdos internacionales que estimulen la cooperación económica, el intercambio de bienes y el fomento del comercio internacional, a partir del entendimiento de relaciones que propicien la apertura de intercambio mercantil.

En concepto del demandante, tales acuerdos han sido sustituidos por las normas impugnadas, las cuales intervienen directamente en la economía sin iniciativa o injerencia del Gobierno. De esta manera, los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001, invadieron inconstitucionalmente el manejo de las relaciones internacionales al imponer un tratamiento especial a las compañías extranjeras, sin que las autoridades de sus países se hayan obligado o comprometido a darle a nuestras aerolíneas un tratamiento favorable en condiciones de reciprocidad.

9.1. Como lo señala el demandante, las normas de la Constitución Política transcritas en el numeral 9, están destinadas a regular las relaciones exteriores del Estado colombiano, las

cuales deben ser promovidas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Además, según lo prevé el artículo 9º. de la Carta Política, las relaciones internacionales de Colombia se fundamentan en la soberanía nacional y en el respeto a la autodeterminación de los pueblos.

La soberanía de los Estados se ejerce a través de diferentes medios, entre los cuales se cuenta la atribución de expedir normas y obligar su cumplimiento. De esta manera los Estados elaboran el sistema normativa necesario para regular las relaciones entre los sujetos del derecho público interno. Estas normas son útiles para configurar orgánicamente el Estado, señalar el régimen de deberes, obligaciones y derechos de la administración pública, como también el de los particulares, dentro del marco del Estado de Derecho y en desarrollo del principio de legalidad.

9.2. En ejercicio de la soberanía propia del Estado colombiano, el Congreso Nacional, por iniciativa del Gobierno, expidió las normas impugnadas en el presente caso, mediante las cuales el legislador ha intervenido en un campo específico de la economía con propósitos de interés general. Los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001, establecen parámetros para la regulación del precio del combustible requerido por las aeronaves que utilizan algunos de los aeropuertos colombianos, para proteger a la industria del transporte aéreo nacional frente a factores económicos internos y externos que pueden significar desestabilización y empobrecimiento para este importante sector económico.

Las normas que se examinan hacen parte del derecho público interno colombiano y, por lo tanto, su expedición y entrada en vigencia no podrían estar condicionadas a la celebración de acuerdos, convenios o tratados internacionales, pues tal condicionamiento significaría un atentado contra el ejercicio de la soberanía nacional, representado en las potestades que la Constitución Política ha conferido al Congreso de la República para expedir normas en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones (C.Po. art. 150).

En conclusión, la Corte encuentra que los artículos 10 y 11 de la ley 681 de 2001, no vulneran lo dispuesto en las normas superiores mencionadas por el actor en el presente caso. En consecuencia, las mismas serán declaradas exequibles.

VII. DECISIÓN

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los artículos 10 y 11 de la Ley 681 de 2001.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El artículo 68 de la ley 336 de 1996 establece: “El Modo de Transporte Aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (Libro Quinto , Capitulo Preliminar y Segunda Parte, por el Manual de Reglamentos Aeronáuticos que dicte la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, y por los Tratados, Convenios, Acuerdos Prácticas Internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia”. (Subraya la Sala).

2 Ver entre otrs las sentencia C-724 de 2004, C-754 de 2004 y 1147 de 2003.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-618 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

5 Sentencia C-501/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

6 Gaceta del Congreso No. 411, viernes 5 de noviembre de 1999, págs. 1 a 6.

7 Op. Cit. Pág. 4.

8 Gaceta del Congreso No 136 de jueves 19 de abril de 2001, pág. 1 y ss.

9 Gaceta del Congreso No 248 del martes 29 de mayo de 2001, pág. 12 y ss.

10 Op. Cit, pág. 4.

11. Corte Constitucional, sentencia C-590 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Pierre Delvolvé. Droit Public de l'Economie. Dalloz, París, 1998, p.17 y ss.

13 Por ejemplo, el presupuesto (consagrado en los artículos 345 y ss de la C.P.), que es anual, tiene la misión de concretar la política fiscal de la nación o de las entidades territoriales, según el caso. El gasto público es un poderoso instrumento de intervención pues determina la utilización de los recursos del Estado, modifica el nivel de ingreso de las diferentes personas que componen la sociedad y define las áreas de inversión de los dineros públicos, lo cual influye en el comportamiento de los actores económicos. Sobre este tema, puede consultarse la Sentencia C-1064 de 2001(M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; A.V. Álvaro Tafur Galvis; S.V. M.P.s Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández), en la cual se estudió la jurisprudencia proferida por la Corte sobre este instrumento de intervención.

14 En al ámbito sectorial, el Estado puede también tratar de modificar los hábitos de consumo de los actores económicos, como sucede, por ejemplo, con las normas que establecen tarifas impositivas particularmente bajas sobre los libros o los espectáculos culturales para incentivar su consumo o las que establecen tarifas impositivas altas a productos como el tabaco o el alcohol para desincentivarlo. Las políticas crediticias o de capacitación para el desarrollo de ciertas actividades dentro de un sector, también pertenecen a esta categoría.

15 Por ejemplo, la figura de la toma de posesión de una empresa, de acuerdo con las normas vigentes.

16 El Estado puede crear una empresa bajo la forma definida en la ley. En efecto, la Constitución prevé que la Nación y las entidades territoriales realicen actividades empresariales según las decisiones políticas que adopten los respectivos órganos de representación. Así, el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución dispone que corresponde al Congreso "crear o autorizar la constitución de empresas industriales y

comerciales del estado y sociedades de economía mixta"; el numeral 7° del artículo 300 Superior señala que corresponde a las asambleas departamentales crear "las empresas industriales y comerciales del departamento y autorizar la formación sociedades de economía mixta"; y el numeral 6° del artículo 313 de la Carta prevé que corresponde a los concejos distritales o municipales "crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta".

17 Sabino Cassesse. La Nuova Costituzione economica. Editori Laterza, Roma, 1995, p.12 y ss.

18 En efecto, como ya se indicó, la intervención del Estado se manifiesta incluso desde el momento en que éste fija las reglas relativas a la propiedad, los contratos y la responsabilidad contractual y extracontractual pues determina el alcance de los derechos y los poderes, responsabilidades y obligaciones que implica su ejercicio. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-265 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de una norma relativa a las características que debían observar las sociedades de gestión colectiva. La Corte analizó el alance de los derechos de los particulares según el tipo de asociación que eligen para el ejercicio de su libre iniciativa.

19 Por ejemplo, el plan nacional de desarrollo (consagrado en los artículos 339 y ss de la C.P.), que es cuatrienal, tiene la función de señalar "los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno" y de contener "los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución" (art. 339 de la C.P.). Un resumen de la jurisprudencia de esta Corporación proferida hasta entonces respecto del plan de desarrollo puede encontrarse en la Sentencia C-557 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), por medio de la cual se declaró la inexequibilidad de la Ley 508 de 1999, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002".

20 Por ejemplo, las normas que regulan la competencia económica y definen las prácticas restrictivas de la misma y los abusos de posición dominante.

21 El Estado puede incluso ir más lejos y en lugar de crear empresas que compitan con los particulares, pueden crear monopolios o reservarse actividades o servicios. Así, la propia Constitución estatuye el monopolio estatal sobre los juegos de suerte y azar y sobre los licores, sin perjuicio de que puedan establecerse otros monopolios como arbitrios rentísticos "con una finalidad de interés público o social y en virtud de una ley" (art. 336 de la C.P.). La Constitución menciona expresamente la posibilidad de que, por iniciativa del Gobierno, el Estado se reserve la prestación de determinados servicios públicos o actividades rentísticas (art. 365 de la C.P.).

22 Delvolvé, op. cit., p. 146-154.

23 Corte Constitucional, sentencia C-254 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Múñoz.

24 Cfr. Entre otras las sentencias C-372 de 1994, C-254 de 1996 y C-543 de 2001.

25ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, Gaceta Constitucional No. 77 del 2o de mayo de 1991; pág. 11.

26 Corte Constitucional, sentencia C-254 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Múñoz.

27 Corte Constitucional, sentencia C-254 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Múñoz.

28 Cfr. Sentencia C-086 de 1998. M.P. Jorge Arango Mejía.

29 Cfr. Sentencia C-086 de 1998. M.P. Jorge Arango Mejía.