

Sentencia C-1252/01

NORMA ACUSADA-Error de técnica legislativa

NORMA ACUSADA Y NORMA DEROGATORIA-Hipótesis distintas por diferencia de materias

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia sobre acto administrativo

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Vicio material que no caduca

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Carácter excepcional

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Interpretación estricta y restrictiva del alcance

Conforme a clásicos principios hermenéuticos, la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades debe ser estricta y restrictiva, por lo cual ellas sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías, puesto que debe entenderse que es una habilitación excepcional y necesaria para el logro de un fin concreto, preciso y taxativo.

DECRETO LEY-No extensión automática de estudio a norma habilitante

La Corte reitera que el estudio que realiza de las acusaciones contra los decretos expedidos en ejercicio facultades extraordinarias se restringe sólo a los preceptos acusados, y por ello el examen constitucional no se extiende automáticamente a la norma habilitante.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRESION O REFORMA DE TRAMITES INNECESARIOS-Margen razonable de apreciación por el Ejecutivo

La Corte se ha referido al alcance de las facultades para regular o suprimir trámites innecesarios, y ha considerado que en virtud de la habilitación que le confirió el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, el ejecutivo gozaba de “un razonable margen de apreciación” para determinar cuáles actuaciones administrativas eran innecesarias. Para que fuera procedente la supresión o reforma de regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública es presupuesto ineludible la existencia de una relación directa de índole material, entre los temas que fueron señalados por el legislador en la norma habilitante y las medidas adoptadas por el Jefe de Estado en desarrollo de su habilitación

legislativa.

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Prohibición de repotenciación, habilitación o transformación de vehículos

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Retiro de vehículos por obsolescencia

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRESION O REFORMA DE TRAMITES INNECESARIOS-No repotenciación, habilitación o transformación de vehículos de servicio público

CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMATICO-Gases del efecto invernadero en la atmósfera

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Prohibición de repotenciación, habilitación o transformación de vehículos

Referencia: expediente D-3545

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 138 (parcial) del Decreto-Ley 2150 de 1995, “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública”, tal y como fue corregido por el Decreto 1090 de 1996.

Demandante: Jaime Eduardo Mora Franco

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jaime Eduardo Mora Franco demanda el artículo 138, parcial, del Decreto-Ley 2150 de 1995. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

Mediante auto del 4 de junio de 2001, se admitió la demanda, se ordenó su fijación en lista y se dispuso correr traslado de la misma al jefe del Ministerio Público, al Presidente de la República, al Congreso de la república, al Ministerio de Justicia y del derecho, al Ministerio de Transporte y al Ministerio del Medio Ambiente.

Debe precisarse que según determinación adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, la presente sentencia se aprobó con fundamento en un nuevo proyecto redactado por la suscrita Magistrada Sustanciadora, debido a que en el proceso de la referencia se configuró la situación descrita en el artículo 34 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional. No obstante, se conservan algunos de los apartes de la ponencia original presentada por el Magistrado (E) Rodrigo Uprimny Yepes.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y oído el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, tal y como fue publicada en el Diario Oficial No. 42137 del 6 de diciembre de 1995:

DECRETO 2150 DE 1995

(diciembre 5)

por el cual se suprimen y reforman regulaciones procedimientos o trámites existentes en la administración pública

El Presidente de la República de Colombia,

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 83 de la Ley 190 de

1995, oída la opinión de la Comisión prevista en dicho artículo, y

CONSIDERANDO

(...)

DECRETA

Artículo 138. Reposición de los equipos de transporte terrestre automotor, de servicio público de carga, de pasajeros y/o mixto. Con fundamento en los artículos 5° y 6° de la Ley 105 de 1993, las autoridades de Tránsito y Transporte de las entidades territoriales, velarán por el cumplimiento de las condiciones establecidas en dichas disposiciones sobre vida útil y reposición del parque automotor.

Parágrafo. A del 1º de enero de 1996, queda prohibida en todo el territorio nacional la repotenciación, habilitación, transformación, adecuación o cualquier otra categoría similar que busque la extensión de la vida útil determinada por la ley, para los equipos destinados al servicio público de transporte.

III. LA DEMANDA

En criterio del actor, la disposición acusada viola los artículos 13, 25, 58, 84, 150 numerales 1 y 10, 333 y 334 de la Carta Política.

Explica, en primer lugar, que el artículo 150 resulta desconocido por cuanto al expedir la norma acusada, “el Presidente no tuvo otras facultades que las de suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública”, y a pesar de ello entró a regular un asunto distinto, como es la posibilidad de transformar o repotenciar los vehículos de servicio público, creando así una nueva situación para los transportadores.

Precisa, asimismo, que el Decreto 1090 de 1996, que corrigió el parágrafo del artículo 138 del Decreto 2150 de 1995, acusado, establece que la fecha que originalmente se incorporó en este último Decreto (1º de enero de 1996) “no es coherente con el cumplimiento del

calendario de salida del servicio del parque automotor, fijado en la Ley 105 de 1993 de lo cual se colige que es un error mecanográfico en la fecha límite del señalado decreto”.

Sin embargo, considera el actor que tal yerro no puede catalogarse como mecanográfico y susceptible de corrección sin mayor miramiento, pues no es dable señalar “que no quedaba duda de la voluntad del legislador, pues es claro que éste no señaló fecha alguna para prohibir la repotenciación o transformación de los vehículos”. El actor afirma entonces que el Ministerio de Transporte confundió esa fecha con la de salida de los vehículos que se da año tras año.

Así, un decreto firmado por el Presidente de la República no podía ser corregido por un Decreto del Ministerio de Transporte. Señala, adicionalmente, que debe quedar sin vigencia también el artículo 2 del Decreto 0491 del 14 de marzo de 1996, que reglamentó el artículo 138 del Decreto 2150 de 1995.

En segundo lugar, explica que la disposición acusada desconoce el principio constitucional de igualdad (art. 13 C.P.), puesto que el párrafo 2 del artículo 6 de la Ley 105 de 1993 dispuso que los propietarios de los vehículos que han venido operando en el servicio público, tienen derecho a que se prolongue la vida útil de los mismos hasta por diez años, a partir de la fecha de la transformación o repotenciación respectiva. En ese sentido, para el actor, la norma demandada viola el derecho a la igualdad, pues no tuvo en cuenta que los vehículos cuyos modelos van desde 1982 hasta 1986 terminan su tiempo de vida útil entre los años 2002 y 2006.

Por ello, el actor considera que los propietarios de esos vehículos no gozan de la oportunidad para repotenciar o transformar sus vehículos al momento de finalizar el término de vida útil. Así, la norma en comento estaría obligando a los propietarios de vehículos modelos 1982 a 1986 a repotenciarlos o transformarlos antes de la fecha de vencimiento establecida en la norma demandada, y antes de la terminación de la vida útil de su vehículo, porque posteriormente tal repotenciación o transformación quedará prohibida.

Por otra parte, el demandante considera que la norma acusada viola el artículo 58 Superior, ya que desconoce el derecho adquirido que fue otorgado a los propietarios de vehículos de servicio público por el párrafo 2 del artículo 6 de la Ley 105 de 1993, a saber, el derecho a repotenciarlos o transformarlos al terminar el tiempo de vida útil de los mismos (20 años),

para prolongar ésta durante 10 años más.

Igualmente, la norma acusada desconoce el artículo 84 constitucional, puesto que el párrafo 2 del artículo 6 de la Ley 105 de 1993 ya había sido reglamentado por la Resolución 1919 de abril 10 de 1995. El demandante afirma entonces que el gobierno no podía establecer un requisito adicional para el ejercicio del derecho a transformar los vehículos públicos, pero de hecho puso una fecha límite para la transformación, 1º de enero de 2002, aunque esta fecha no se había señalado ni en la Ley, ni en el Decreto Reglamentario, “y es de recordar que las facultades del Decreto 2150 eran para reformar o suprimir no crear requisitos o prohibiciones adicionales”.

Adicionalmente, la norma desconoce el artículo 333 de la Carta, ya que no garantiza la libertad de empresa y competencia “cuando a unos vehículos de transporte público se les da la opción de repotenciarse o transformarse al terminar su vida útil y a otros (...)” se les obliga a hacerlo antes de terminar su vida útil o no hacerlo de acuerdo con la prohibición estipulada por la Ley. También ignora lo dispuesto en el artículo 334 Superior, puesto que la norma es claramente inequitativa y lesiva del derecho de las personas -especialmente las de menos recursos- de acceder efectivamente a los bienes y servicios básicos.

Por último, según el actor, la norma acusada viola el artículo 25 de la Carta, por cuanto desconoce el derecho al trabajo de los conductores y propietarios de los vehículos.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Transporte

La ciudadana Dora Inés Gil La Rotta, en su calidad de apoderada del Ministerio de Transporte, intervino en este proceso para defender la norma acusada.

En primer lugar, anota la interviniente que la norma de la referencia fue expedida bajo facultades conferidas al Presidente de la República en la ley 190 de 1995, con el fin de facilitar las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos y erradicar la corrupción administrativa. En ese sentido, la filosofía de tales facultades es cumplir con los fines esenciales del Estado, y en este caso específico, la norma demandada buscó eliminar

trámites y requisitos que pudiesen dificultar el goce de las libertades ciudadanas.

Considera la interviniente que no existe discriminación alguna, ya que la norma demandada se ocupa de velar por la seguridad de las personas al establecer una fecha límite para hacer las transformaciones a los vehículos.

1. Intervención del Ministerio del Medio Ambiente

El ciudadano Remberto Quant González, actuando como apoderado del Ministerio del Medio Ambiente, solicita a esta Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada, pues considera que ésta tiene como propósito proteger el derecho de los colombianos a disfrutar de un medio ambiente sano, pues permitir la circulación de vehículos con más de veinte años de servicio deteriora el ambiente y obviamente causa problemas para la salud de los seres humanos.

Respecto al cargo sobre una supuesta violación del derecho a la igualdad, el interviniente cita apartes de la sentencia T-422 de 1992, la cual determina el alcance del principio de igualdad y la posibilidad de establecer tratos diferenciados bajo ciertas circunstancias. Concluye que el cargo es infundado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 2614, recibido el 24 de julio del año en curso, solicita que la Corte se declare inhabilitada para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada y, de no ser así, en subsidio pide que declare su inexecutable.

La Vista Fiscal considera que la Corte debe declararse inhabilitada para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma bajo examen, pues se presenta carencia actual de objeto ya que el precepto acusado fue derogado tácitamente por el parágrafo 1 del artículo 59 de la ley 336 de 1996, que fue declarado executable mediante la sentencia C-066 de 1999. En ese sentido, según su parecer, la norma acusada ya salió del ordenamiento jurídico y por tanto no puede ser confrontada con la Constitución. Con todo, si la anterior argumentación no fuese aceptada por la Corte, el Ministerio Público entra a estudiar los cargos planteados por la demanda.

Para el Procurador, en primer lugar debe precisarse si el legislador extraordinario estaba facultado para expedir la norma acusada. Si ello lograra ser establecido, debe analizarse entonces si la disposición vulnera los derechos a la igualdad, trabajo, propiedad, derechos adquiridos y el principio de equidad al prohibir prolongar la vida útil de los vehículos de servicio público, cuando una norma anterior sí lo autorizaba. Finalmente debe determinarse si era permitido exigir requisitos adicionales a los contenidos en la reglamentación general, para readecuar los vehículos de transporte público.

El Ministerio Público conceptúa que los límites temporales y materiales de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente son claros, por tanto, cuando el legislador extraordinario actúa por fuera del marco señalado, usurpa la competencia del legislador natural, desconociendo principios propios del estado social de derecho como la separación de poderes. Así, los actos que expida en uso de competencias no asignadas deben ser considerados contrarios al ordenamiento constitucional, como lo ha dicho la Corte Constitucional en sus sentencias C-398 de 1995, C-416 y C-514 de 1992.

La Vista Fiscal señala entonces que la expedición de la norma bajo examen no es un desarrollo de las facultades extraordinarias entregadas al Presidente de la República, ya que la autorización se encaminaba a la expedición de normas tendientes a eliminar los trámites y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública. El fin de tales facultades fue solucionar problemas de corrupción administrativa y facilitar a los ciudadanos el acceso a la administración. La Vista fiscal concluye entonces “que la eliminación de todas las formas posibles de prolongar la vida útil de los vehículos de servicio público no guarda relación (...) con la descongestión de la administración, a través de la supresión de trámites”, materia para la cual el Congreso otorgó facultades al Presidente de la República.

Por ello concluye que el Ejecutivo se excedió al prohibir una facultad que el legislador ordinario había dado a los transportadores a través de la Ley 105 de 1993, y que nada tiene que ver con la supresión de trámites. En virtud de lo anteriormente anotado, el Ministerio Público se considera relevado de analizar los demás problemas jurídicos planteados.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241-5 de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de un Decreto con fuerza de ley dictado por el Gobierno, con fundamento en las facultades extraordinarias establecidas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

2. Lo que se debate

Corresponde a la Corte dilucidar si el Gobierno al expedir el parágrafo del artículo 138 del Decreto Ley 2150 de 1995, mediante el cual prohibió a partir de la fecha allí señalada en todo el territorio nacional la repotenciación, habilitación, transformación, adecuación o cualquier otra forma de ampliación de la vida útil de los vehículos de servicio público, desbordó las facultades extraordinarias que le fueron conferidas en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública, desconociendo el canon 150-10 Fundamental y de contera los artículos 13, 25, 58, 84, 333 y 334 Superiores.

Antes de despejar el interrogante central de la demanda, se hace necesario establecer si como lo afirma el Jefe del Ministerio Público la Corte debe inhibirse para pronunciarse sobre la norma acusada, al haber sido derogada tácitamente por el parágrafo 1° del artículo 59 de la Ley 336 de 1996. Así mismo, debe determinarse si se hace necesario extender un eventual pronunciamiento de fondo al Decreto 1090 de 1996, por medio del cual se corrigió el parágrafo del artículo 138 del Decreto 2150 de 1995 que se impugna.

2. Sobre la supuesta derogación de la norma acusada

Para el Procurador General de la Nación la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada, puesto que en su criterio ésta fue derogada tácitamente por el parágrafo 1° del artículo 59 de la Ley 336 de 1996, declarado exequible por la sentencia C-066 de 1999.

Debe pues esta Corporación establecer, en primer término, si la disposición acusada se encuentra o no vigente, con el fin de precisar si es procedente o no una decisión de fondo.

Para determinar la ocurrencia de la supuesta derogación tácita es necesario examinar si la

norma supuestamente derogatoria, esto es, el párrafo 1° del artículo 59 de la Ley 336 de 1996, tiene o no un contenido normativo contrario al párrafo del artículo 138 del Decreto 2150 de 1995, que se demanda, para lo cual es necesario tener en cuenta las preceptivas de aquella disposición legal:

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

Una primera lectura de esta disposición genera algunas dudas sobre su alcance, debido a su redacción poco técnica. Sin embargo, si al leer esta disposición se hace caso omiso de la expresión “contados a partir de la vigencia de la presente ley”, se advierte claramente la voluntad del legislador en postergar hasta el año 1998 el plazo para que todos los vehículos modelo 1970 en adelante sean retirados del servicio.

Este sentido es el que efectivamente tiene esa disposición, no sólo porque es el único que razonablemente se desprende de su tenor literal, sino además porque así lo confirma el examen de sus antecedentes legislativos.

En efecto, el proyecto que daría lugar a la Ley 336 de 1996 no preveía la prolongación de las fechas límite previstas por la Ley 105 de 1993 para la reposición y retiro de los vehículos, pero finalmente fue incluida una propuesta para ampliar el plazo en un año, en los siguientes términos:

“Amplíase en las (sic) fecha límite consagrada en el párrafo 1º del artículo 6º de la Ley 105 de 1993, a los vehículos modelo 1970 a 1974 en un año más contado a partir de la vigencia de la presente ley con el fin de que el Gobierno Nacional expida la reglamentación al respecto que garantice la reposición de estos vehículos.”² (subrayas no originales).

La norma aprobada finalmente amplió el plazo hasta 1998 pero el Congreso mantuvo, por defectos de técnica legislativa, la expresión “contados a partir de la vigencia de la presente ley”, lo cual ocasiona las dificultades para comprender el sentido de la disposición.

Sin embargo, aclarado el error de técnica legislativa su sentido es claro. Este párrafo amplía las fechas estipuladas por el párrafo 1° del artículo 6° de la Ley 105 de 1993, para que los vehículos cuyos modelos fuesen de 1970 en adelante, hasta 1998, fueran retirados del servicio. Así lo entendió la sentencia C-066 de 1999, MP Alfredo Beltrán Sierra, que indicó que ese párrafo se limitaba “a ampliar las fechas límites que el artículo 6 de la Ley 105 de 1993, en su párrafo primero ya había establecido para la reposición de equipo automotor”.

Precisado el sentido de la norma supuestamente derogatoria, entra la Corte a examinar si los mandatos que ella contiene son contrarios a la disposición acusada, con el fin de determinar si hubo o no derogación tácita. Y la respuesta es claramente negativa, pues ambas normas se refieren a asuntos diferentes.

Así, la norma demandada prohíbe, a partir del 1° de enero de 1996, repotenciar, habilitar, transformar o adecuar los vehículos que presten el servicio público de transporte. Ahora bien, la repotenciación o transformación es una figura prevista por el inciso segundo del artículo 6 de la Ley 105 de 1993, que consiste en la posibilidad de que un vehículo, luego de que le sean realizados los cambios requeridos y conforme a una reglamentación del Ministerio del Transporte, pueda prolongar su vida útil hasta por 10 años. Esto significa que, según esa regulación, una vez un vehículo ha llegado al plazo límite en que debería ser retirado del servicio, puede sin embargo prolongar su vida útil, si es transformado o repotenciado. En tal contexto, la disposición acusada prohíbe esa práctica a partir de la fecha indicada

La diferencia de materias entre la norma supuestamente derogatoria y la disposición acusada, que prohíbe la transformación, se ve confirmada, además, por las siguientes consideraciones formales. Así, la norma supuestamente derogatoria amplía las fechas previstas en el párrafo primero del artículo 6 de la Ley 105 de 1993, que se refiere a vehículos no transformados, mientras que la disposición acusada establece un plazo límite para la reposición o transformación de esos vehículos, que es un fenómeno regulado por el párrafo segundo de ese mismo artículo 6 de la Ley 105 de 1993.

Por todo lo anterior, se concluye que no le asiste razón al jefe del Ministerio Público en cuanto hace a la posible derogatoria tácita del artículo demandado, puesto que ambas disposiciones se ocupan de asuntos diferentes, a saber: la norma acusada prohíbe, a partir de una cierta

fecha, prolongar la vida útil de los vehículos de transporte público por medio de su transformación o repotenciación. Por su parte, la norma supuestamente derogatoria prolonga el plazo para retirar vehículos no transformados de ciertos modelos. En consecuencia, la Corte considera que la disposición acusada está vigente y que, por ende, procede un pronunciamiento de fondo sobre su constitucionalidad.

3. Incompetencia de la Corte para conocer del Decreto 1090 de 1996 que corrigió el párrafo del artículo 138 del Decreto 2150 de 1995

También es necesario establecer si la Corte Constitucional debe pronunciarse de fondo sobre el Decreto 1090 de 1996, pues tal como lo pone de presente el demandante mediante este Decreto se corrigió el párrafo del artículo 138 del Decreto Ley 2150 de 1995.

El Decreto 1090 de 1996, expedido por el Ministro del Transporte, tiene el siguiente texto:

DECRETO NUMERO 1090 DE 1996

(junio 21)

por el cual se corrige por error mecanográfico, el párrafo del artículo 138 del Decreto número 2150 del 5 de diciembre de 1995.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las que le confiere el artículo 45 del Código de Régimen Político y Municipal contenido en la Ley 4ª de 1913, y

CONSIDERANDO:

Que el Congreso de la República, expidió la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”;

Que la mencionada ley en su artículo 6º, párrafo 2, estipula que “el Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos de transporte terrestre que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o

mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años...”; Que el párrafo 1º del artículo 6º de la ley referida estableció las siguientes fechas límites para que los vehículos no transformados sean retirados del servicio:

30 de junio de 1995, modelos 1968 y anteriores.

31 de diciembre de 1995, modelos 1970 y anteriores.

31 de diciembre de 1996, modelos 1974 y anteriores.

30 de junio de 1999, modelos 1978 y anteriores.

31 de diciembre de 2001, vehículos con veinte años de edad.

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

Que el Decreto 2150 de 1995, “por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública” en su artículo 138 sobre la reposición de los vehículos de transporte terrestre automotor de servicio público de carga, de pasajeros y/o mixto consagra que con fundamento en los artículos 5º y 6º de la Ley 105 de 1993, las autoridades de tránsito y transporte de las entidades territoriales, velarán por el cumplimiento de las condiciones establecidas en dichas disposiciones sobre la vida útil y reposición del parque automotor;

Que en el párrafo del artículo 138 del Decreto 2150 de 1995 se cometió un error mecanográfico en el sentido de prohibir a partir del 1º de enero de 1996 la repotenciación, habilitación, transformación, adecuación o cualquier otra categoría similar que busque la extensión de la vida útil determinada por la ley, para los equipos destinados al servicio público de transporte; cuando en realidad el espíritu de la norma era dar cumplimiento al párrafo 1º del artículo 6º de la Ley 105 de 1993;

Que el Decreto número 0491 del 14 de marzo de 1996, “por el cual se reglamenta el capítulo XIII del Título II del Decreto 2150 de 1995”, preceptúa en el artículo 2º que las autoridades de transporte y tránsito competentes, velarán porque se cumpla el retiro del servicio de los vehículos destinados al servicio público de transporte colectivo de pasajeros y/o mixto, con

radio de acción metropolitano y/o urbano, de acuerdo con lo establecido en el párrafo 1º del artículo 6º de la Ley 105 de 1993.

Que la fecha 1º de enero de 1996 que fija el Decreto 2150 de 1995, no es coherente con el cumplimiento del calendario de salida de servicio del parque automotor fijado por la Ley 105 de 1993, de lo cual se colige que existe un error mecanográfico en la fecha límite del señalado Decreto;

Que el artículo 45 del Código de Régimen Político y Municipal contenido en la Ley 4ª de 1913, preceptúa que “los yerros caligráficos o tipográficos en las citas o referencias de unas leyes a otras no perjudicarán y deberán ser modificados por los respectivos funcionarios, cuando no quede duda en cuanto a la voluntad del legislador”;

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1º. En concordancia con lo estipulado en el artículo 6º de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, se corrige por error mecanográfico, el párrafo del artículo 138 del Decreto número 2150 del 5 de diciembre de 1995, el cual quedará así:

“A partir del 1º de enero de 2002, queda prohibida en todo el territorio nacional la repotenciación, habilitación, transformación, adecuación o cualquier otra categoría similar que busque la extensión de la vida útil determinada por la ley, para los equipos destinados al servicio público de transporte.

Artículo 2º. El presente Decreto se entenderá incorporado al Decreto 2150 de 1995, rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 21 de junio de 1996.

Publíquese y cúmplase.

ERNESTO SAMPER PIZANO

El Ministro de Transporte,

Carlos Hernán López Gutiérrez.

Podría afirmarse que como en el artículo 2° del Decreto 1090 de 1996 se dispone que este ordenamiento “se entenderá incorporado al Decreto 2150 de 1955”, la Corte debe integrar la unidad normativa con el fin de proferir una decisión de mérito que no sea inocua y antes bien, pueda surtir los efectos de la cosa juzgada constitucional.

Sin embargo, la Corte no puede aplicar la unidad normativa en el asunto bajo revisión, toda vez que carece de competencia para conocer del Decreto 1090 de 1996, ya que se trata de un acto administrativo sobre cuya validez debe pronunciarse el Consejo de Estado conforme a lo reglado en el numeral segundo del artículo 237 Superior.

En consecuencia, el presente análisis constitucional recaerá solamente sobre el contenido normativo del párrafo del artículo 138 del Decreto 2150 de 1995.

4. De las facultades extraordinarias

Procede la Corte a estudiar el cargo relacionado con el supuesto exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias que el Congreso otorgó al Presidente de la República. La razón para empezar con esta acusación es metodológica, pues si esta Corporación encuentra que la acusación tiene sustento, entonces la disposición demandada será retirada del ordenamiento, sin que sea necesario examinar los cargos relacionados con su contenido normativo.

Esta Corte ha señalado en varias ocasiones³ que si se demandan normas contenidas en decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias, lo primero que debe ser analizado es si el Presidente de la República tenía o no competencia para dictarlas. Podría argumentarse que el estudio por ese cargo es improcedente, por cuanto se trata de una acusación por vicios de forma, y la acción ya habría caducado, puesto que este decreto fue expedido el 21 de junio de 1996, por lo que habría transcurrido más de un año desde su promulgación (CP art. 242 ord 3). Sin embargo, ese reparo no es de recibo, ya que esta Corte tiene bien definido que el exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias no es un defecto de forma del acto acusado sino un vicio material de competencia que no caduca⁴.

La jurisprudencia también ha expresado que las facultades extraordinarias representan una excepción a la regla general, según la cual corresponde al Congreso legislar (CP art. 150). Por ello esta Corte ha señalado reiteradamente que el control constitucional debe ser riguroso en esta materia, pues se trata de una alteración del reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Legislativo.⁵

Igualmente, la Corte reitera que el estudio que realiza de las acusaciones contra los decretos expedidos en ejercicio facultades extraordinarias se restringe sólo a los preceptos acusados, y por ello el examen constitucional no se extiende automáticamente a la norma habilitante. Así, en reciente oportunidad, esta Corporación precisó que el “estudio de la constitucionalidad de un decreto ley no exige realizar previamente el estudio de constitucionalidad de la ley habilitante”, aunque la Corte podría entrar a analizar la constitucionalidad de “dicha ley cuando haya sido demandada, o cuando sea necesario conformar la unidad normativa para realizar el juicio de exequibilidad”⁷.

Con estos criterios, entra la Corte a examinar si hubo o no exceso en el ejercicio de las facultades al dictar la norma acusada.

5. El caso concreto

Según el demandante y la Vista Fiscal, con la expedición del artículo acusado el Presidente de la República excedió las facultades que le había conferido el Congreso, ya que se ocupó de regular un asunto distinto a la supresión o reforma de regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública, como es la eliminación de todas las formas posibles de prolongar la vida útil de los vehículos de servicio público.

Por el contrario, para el Ministerio de Transporte la norma se expidió de acuerdo con las facultades conferidas al Presidente en la Ley 190 de 1995, como quiera que con esta regulación buscó eliminar trámites y requisitos que dificultaran el ejercicio de las libertades ciudadanas, erradicando la corrupción administrativa para facilitar las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos.

Para la Corte los cargos de la demanda no están llamados a prosperar por las siguientes razones:

El artículo 83 de la ley 190 de 1995 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República en los siguientes términos:

“Artículo 83. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas. Los presidentes de las comisiones primeras constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designarán, cada uno, dos de sus miembros para que colaboren con el gobierno para el ejercicio las facultades a que se refiere este artículo”.

Con base en lo dispuesto en este artículo resulta claro que cualquier disposición que regule una situación diferente a la supresión o reforma de regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública rebasa el límite material señalado en la ley habilitante, por cuanto las funciones legislativas del Ejecutivo son excepcionales y sólo están revestidas de validez cuando se ejercen dentro de los parámetros establecidos.

En distintas oportunidades la Corte se ha referido al alcance de las facultades para regular o suprimir trámites innecesarios, y ha considerado que en virtud de la habilitación que le confirió el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, el ejecutivo gozaba de “un razonable margen de apreciación”⁸ para determinar cuáles actuaciones administrativas eran innecesarias. En este sentido las facultades del Ejecutivo estaban delimitadas “por la insustancialidad objetiva de la regulación, el trámite o el procedimiento; por la finalidad del encargo; por la urgencia de modificar las situaciones existentes al momento proferir el decreto con fuerza de ley, pues las facultades se otorgaron para “reformar o suprimir” trámites para el ejercicio de las actividades de las personas”⁹

Esto significa que para que fuera procedente la supresión o reforma de regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública es presupuesto ineludible la existencia de una relación directa de índole material, entre los temas que fueron señalados por el legislador en la norma habilitante y las medidas adoptadas por el Jefe de Estado en desarrollo de su habilitación legislativa¹⁰.

Aunque el artículo 83 de la Ley 190 de 1995 no contiene los parámetros para identificar las regulaciones, trámites y procedimientos administrativos innecesarios que deban suprimirse, debe acudirse al objetivo y finalidad de la ley que es, como ya lo señaló esta Corte, “la erradicación de la corrupción, la deshonestidad de los servidores públicos, los trámites burocráticos que dilatan e impiden la adecuada prestación de los servicios públicos, las actuaciones innecesarias de los particulares frente a la administración pública y las dificultades que se presentan en las relaciones entre los ciudadanos el Estado”¹¹.

Hechas estas observaciones, para la Corte resulta claro que la disposición acusada no excede el marco de las facultades atribuidas al Gobierno en el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, puesto que tanto la repotenciación como la habilitación, la transformación o cualquier otra categoría similar que prohíbe el parágrafo del artículo 138 del Decreto 2150 de 1995, para la extensión de la vida útil de vehículos destinados al servicio público de transporte, constituyen regulaciones o procedimientos que a juicio del Ejecutivo bien podían ser suprimidos o modificados con arreglo a las facultades que le fueron otorgadas en la norma habilitante.

En efecto, la repotenciación, habilitación o transformación de los vehículos destinados al servicio público de transporte es una regulación especial contenida en la Ley 105 de 1993, “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”, cuyo artículo 6°, parágrafo segundo, autorizó expresamente al Ministerio de Transporte para definir, reglamentar y fijar los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez, a partir de la fecha en que realicen la transformación.

Cabe recordar que al revisar el aludido parágrafo 2° y también del parágrafo 3° del artículo 6° de la ley 105 de 1993, la Corte declaró su exequibilidad con base en las siguientes consideraciones:

“En cuanto a los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Ley 105 de 1993,

modificada por el artículo 2 de la Ley 276 del mismo año, en los cuales se dispone, en su orden, que: “Parágrafo 2. El Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez, a partir de la fecha en que se realicen la transformación”, y que: “Parágrafo 3. El Ministerio de Transporte establecerá los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto con radio de acción distinto al urbano”, no puede declararse por la Corte su inexecutable, pues corresponde al Estado garantizar la vida y la seguridad de los usuarios del transporte, así como la de los transeúntes en las vías públicas, por lo cual las autoridades, necesariamente, deben tener la atribución legal para determinar que aquellos vehículos cuya obsolescencia no permita la prestación del servicio a los usuarios en condiciones mínimas de seguridad, eficiencia y comodidad, sean retirados del transporte público, dentro del plazo que se señale para ello por la entidad que para el efecto se determine por la ley”.¹²

Ahora bien, la determinación adoptada en el parágrafo impugnado no sólo se ajusta a los parámetros materiales señalados en la norma habilitante sino que también está en consonancia con los propósitos trazados con la habilitación excepcional encaminados a mejorar el desempeño de la función pública y garantizar el goce de las libertades ciudadanas, mediante la supresión de trámites innecesarios.

Ciertamente, tal como lo expresa el Ministerio del Medio Ambiente en su intervención, desde el punto de vista de los derechos fundamentales a la salud y al medio ambiente sano no es conveniente seguir repotenciando, habilitando o transformando vehículos con más de veinte años de vida, puesto que con estos procedimientos se acarrearán mayores factores de deterioro ambiental, con las consabidas consecuencias en la salud de los seres humanos.

Al respecto valga tener en cuenta que según los datos de la Secretaría de Tránsito y Transporte en 1997 -que cita el Ministerio del Medio Ambiente en su intervención-, se ha determinado que sólo en Bogotá D.C. el 49.24% de los vehículos de transporte público están representados en buses que pertenecen a los modelos 1950 y 1977. Así mismo, de acuerdo con la información del Ministerio de Minas y Energía en 199 el 35% de las emisiones totales de CO₂ por consumo de energía corresponden al sector transporte.

Así, pues, es evidente la relación de conexidad material entre la medida adoptada en el párrafo del artículo 138 del Decreto 2150 de 1995, con los objetivos que determinaron el otorgamiento de facultades extraordinarias por medio del artículo 83 de la Ley 190 de 1995, los cuales además se identifican con los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país para controlar las emisiones antropógenas de gases con efecto invernadero como el CO₂ que producen los vehículos automotores.

En verdad, mediante la Ley 164 de 1994 se aprobó la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992, en la cual los estados partes preocupados porque las actividades humanas han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, y porque ese aumento intensifica el efecto invernadero natural, lo cual dará como resultado, en promedio, un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra y puede afectar adversamente a los ecosistemas naturales y a la humanidad, se comprometieron principalmente a tomar las medidas correspondientes de mitigación del cambio climático, limitando sus emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y protegiendo y mejorando sus sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero¹³.

En relación los restantes cargos de la demanda, la Corte considera que tampoco están llamados a prosperar por las siguientes razones:

La prohibición de repotenciar, habilitar o transformar vehículos de servicio público no vulnera el derecho constitucional a la igualdad (art. 13 de la C.P.), toda vez que tratándose de una medida que está fundada en la necesidad de amparar la efectividad de los derechos fundamentales a la salud y al medio ambiente sano (arts. 48 y 79 de la C.P.), el tratamiento legal para los dueños de dichos vehículos se encuentra plenamente justificado.

Además la circunstancia de que con anterioridad a la fecha establecida en la norma acusada, los propietarios de algunos vehículos hubieran podido acogerse a la repotenciación por haber cumplido los veinte años que había fijado en el artículo 6° de la Ley 105 de 1993 como termino de vida útil, no implica que los dueños de vehículos con modelos 1982 o 1986 estén imposibilitados para efectuar estos procedimientos antes del vencimiento de dicha fecha.

Al respecto cabe observar, que mal harían estos propietarios en alegar la existencia de un derecho adquirido en lo concerniente al período de vida útil de veinte años señalado en el

citado artículo 6° de la Ley 105 de 1993, puesto que se trata de vehículos que por haber estado rodando por espacio de muchos años en el servicio público de transporte, actualmente necesitan ser cambiados o transformados para seguir trabajando en esa actividad por el tiempo autorizado en la citada disposición legal.

Por lo anteriormente expuesto la Corte concluye que el Presidente no desbordó su competencia extraordinaria al expedir el artículo 182 del Decreto Ley 2150 de 1995, por lo cual la declarará conforme con el Estatuto Superior.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el párrafo del artículo 138 del Decreto Ley 2150 de 1995.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-1252/01

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRESION O REFORMA DE TRAMITES INNECESARIOS-Prohibición de repotenciación, habilitación o transformación de vehículos (Salvamento de voto)

El suscrito magistrado, con el debido respeto por la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-1252 de 28 de noviembre de 2001, salvo el voto por las razones que van a expresarse:

1ª. Conforme a lo dispuesto por el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, el Congreso puede investir al Presidente de la República de facultades extraordinarias que han de ser precisas, para que en desarrollo de las mismas, de manera extraordinaria pueda este último expedir normas con fuerza de ley, a menos que se trate de la legislación relativa a la

expedición de códigos, leyes estatutarias, orgánicas o de las señaladas en el numeral 19 del mismo artículo 150 de la Carta.

2ª. En desarrollo de tal atribución el Congreso de la República, mediante el artículo 83 de la Ley 190 de 1996 confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses, “para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la administración pública”.

3ª. En el presente caso, invocando las facultades extraordinarias aludidas, fue expedido el Decreto-Ley 2550 de 1995, que se dice corregido por un supuesto error mecanográfico mediante el Decreto 1090 de 1996 y, en su artículo 1º (parágrafo) se dispuso que “a partir del 1º de enero de 2002, queda prohibida en todo el territorio nacional la repotenciación, habilitación, transformación, adecuación o cualquier otra categoría similar que busque la extensión de la vida útil determinada por la ley para los equipos destinados al servicio público de transporte”, norma esta que fue declarada exequible por la Corte.

4ª. De esa decisión discrepo por completo pues, la transformación o la habilitación de un vehículo o su adaptación de carácter mecánico que allí se denomina “repotenciación” para prolongar su vida útil en el servicio público de transporte, hace alusión de manera directa a cuestiones de carácter operativo, mecánico o de adaptación para el servicio, pero en manera alguna se refiere ni a supresión de trámites ni a reforma de regulaciones de carácter administrativo, ni a procedimientos de esa índole surtidos ante la administración pública y que resulten innecesarios, razón esta por la cual la norma acusada ha debido declararse inexecutable por cuanto se trata es de la modificación de una situación jurídica que antes de su expedición permitía a los propietarios de vehículos de servicio público, sin ningún límite temporal realizar esa transformación, adecuación, o “repotenciación” para no sacarlos del servicio, y en la norma objeto del examen de constitucionalidad en este proceso, esa posibilidad quedó “prohibida en todo el territorio nacional”, asunto para el cual no fueron concedidas las citadas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Salvamento de voto a la Sentencia C-1252/01

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Vida útil de vehículos (Salvamento de voto)

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Control riguroso (Salvamento de voto)

Las facultades extraordinarias representan una excepción a la regla general, según la cual corresponde al Congreso legislar. Por ello esta Corte ha señalado reiteradamente que, conforme a clásicos principios hermenéuticos, la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades debe ser estricta y restrictiva, por lo cual, ellas sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías, pues debe entenderse que es una habilitación excepcional y necesaria para el logro de un fin concreto, preciso y taxativo.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Relación directa material entre temas señalados y normas adoptadas (Salvamento de voto)

Debe darse una relación directa, de índole material, entre los temas que fueron señalados por el Legislador ordinario y las normas adoptadas por el Gobierno en desarrollo de su habilitación legislativa.

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA SUPRESION O REFORMA DE TRAMITES INNECESARIOS-Modificación de situación jurídica de dueños de vehículos de servicio público (Salvamento de voto)

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Norma que no guarda relación con los objetivos de la ley habilitante (Salvamento de voto)

1- Con el debido respeto por las decisiones de la Corte, los suscritos magistrados nos permitimos salvar el voto a la sentencia de la referencia, que declaró la exequibilidad del párrafo del artículo 138 del Decreto-Ley 2150 de 1995, que estableció que a partir del 1º de enero de 2002, quedaba prohibida en todo el territorio nacional la “repotenciación, habilitación, transformación, adecuación o cualquier otra categoría similar que busque la extensión de la vida útil determinada por la ley, para los equipos destinados al servicio público de transporte”. La sentencia consideró que esa disposición es constitucional, pues persigue objetivos constitucionales importantes, como la protección del medio ambiente y la seguridad de los usuarios del transporte público. Además, según la Corte, esa disposición se

ajusta a la ley de facultades que habilitó al Gobierno para expedir el decreto 2150 de 1995.

Los magistrados que salvamos nuestro voto en esta oportunidad compartimos con la Corte la tesis de que una disposición que limite el tiempo de vida útil de un vehículo de transporte público se ajusta materialmente a la Carta, porque no sólo protege el medio ambiente sino que además ampara la seguridad de los usuarios del transporte y de los peatones, tal y como lo señaló claramente la sentencia C-066 de 1999, MP Alfredo Beltrán Sierra. Sin embargo, consideramos que la disposición acusada debió ser declarada inexecutable, por cuanto el Gobierno se excedió en el uso de las facultades extraordinarias.

2- La sentencia argumenta que no hubo un exceso en el ejercicio de las facultades por cuanto la repotenciación o transformación de un vehículo para ampliar su vida útil “constituyen regulaciones o procedimientos que a juicio del Ejecutivo bien podían ser suprimidos o modificados con arreglo a las facultades que le fueron otorgadas.” Además, argumenta la sentencia, la supresión de la posibilidad de repotenciación de un vehículo de servicio público “también está en consonancia con los propósitos trazados con la habilitación excepcional encaminados a mejorar el desempeño de la función pública y garantizar el goce de las libertades ciudadanas, mediante la supresión de trámites innecesarios”. Por ello la Corte concluye que “es evidente la relación de conexidad material entre la medida adoptada en el parágrafo del artículo 138 del decreto 2150 de 1995, con los objetivos que determinaron el otorgamiento de facultades extraordinarias por medio del artículo 83 de la Ley 190 de 1995”.

3- No podemos compartir el anterior análisis, por cuanto éste implica una interpretación del alcance de las facultades legislativas que le fueron conferidas al Ejecutivo, que contradice abiertamente la reiterada jurisprudencia de esta Corte, según la cual, el control constitucional debe ser riguroso en esta materia, pues se trata de una alteración del reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Legislativo.¹⁴ En efecto, las facultades extraordinarias representan una excepción a la regla general, según la cual corresponde al Congreso legislar (CP art. 150). Por ello esta Corte ha señalado reiteradamente que, conforme a clásicos principios hermenéuticos, la interpretación del alcance concreto de la extensión de esas facultades debe ser estricta y restrictiva, por lo cual, ellas sólo comprenden los asuntos expresamente indicados por la ley habilitante, sin que haya lugar a extensiones ni analogías, pues debe entenderse que es una habilitación

excepcional y necesaria para el logro de un fin concreto, preciso y taxativo¹⁵. Por el contrario, como lo mostraremos a continuación, la presente sentencia interpreta en forma extensiva el contenido de las facultades legislativas conferidas por la norma habilitante, contradiciendo además numerosas sentencias en donde esta misma Corporación se había pronunciado sobre el alcance de dicha norma habilitante.

4. El artículo 83 de la ley 190 de 1995 otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República en los siguientes términos:

“Artículo 83. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la administración pública. En ejercicio de dichas facultades no podrá modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas. Los presidentes de las comisiones primeras constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designarán, cada uno, dos de sus miembros para que colaboren con el gobierno para el ejercicio las facultades a que se refiere este artículo”.

La sentencia C-119 de 1996, al declarar la constitucionalidad de esa norma habilitante, delimitó su contenido y alcance, en los siguientes términos:

“No cabe duda entonces, que las facultades se circunscriben a un ámbito material preciso atinente a conseguir un objetivo o finalidad cual es el de abolir o modificar las regulaciones, procedimientos y trámites “innecesarios” que existen en la administración; es decir, se busca poner en orden o ajustar el funcionamiento administrativo en lo concerniente a su fase meramente ejecutiva u operacional, en aspectos de orden material o con ninguna o poca incidencia jurídica, eliminando o reformando, en cuanto se juzguen innecesarias, las normas simplemente adjetivas e incluso las prácticas y costumbres administrativas aplicables usualmente en la administración, muchas veces sin respaldo legal, que se han constituido en un obstáculo para la celeridad, eficiencia y eficacia de las actuaciones administrativas y convertido en fuente de corrupción administrativa. Tanto es así, que el mismo texto acusado perentoriamente advierte que no es posible a través del ejercicio de las facultades “modificar códigos, ni leyes estatutarias u orgánicas”; ello implica que no se puede reformar la

estructura ni las normas básicas que gobiernan los procedimientos administrativos regulados en la parte primera del libro primero del Código Contencioso Administrativo, ni los contenidos en otros códigos (subrayas no originales)”.

5. Una lectura de la norma habilitante y de la interpretación que de su alcance efectuó la sentencia C-119 de 1996 muestra que esa disposición establecía una competencia delimitada, pues el Gobierno podía únicamente suprimir o reformar regulaciones, procedimientos o trámites que (i) fueran innecesarios, y que (ii) hicieran parte de la administración pública. Por ello la Corte precisó que debía (iii) tratarse de asuntos meramente ejecutivos y que tuvieran una incidencia jurídica menor o nula.. Posteriormente la Corte, en varias oportunidades, interpretó el alcance de las facultades para regular o suprimir trámites innecesarios y consideró que el ejecutivo gozaba de “un razonable margen de apreciación”¹⁶ para determinar cuáles actuaciones administrativas eran innecesarias. En ese sentido las facultades del Ejecutivo estaban delimitadas “por la insustancialidad objetiva de la regulación, el trámite o el procedimiento; por la finalidad del encargo; por la urgencia de modificar las situaciones existentes al momento proferir el decreto con fuerza de ley, pues las facultades se otorgaron para “reformar o suprimir” trámites para el ejercicio de las actividades de las personas”¹⁷

Esto significa que debe darse una relación directa, de índole material, entre los temas que fueron señalados por el Legislador ordinario y las normas adoptadas por el Gobierno en desarrollo de su habilitación legislativa¹⁸. Aunque la ley no señala los parámetros para identificar las regulaciones, trámites y procedimientos administrativos innecesarios que deban suprimirse, debe acudir al objetivo y finalidad de la ley que es, como ya lo señaló esta Corte, “la erradicación de la corrupción, la deshonestidad de los servidores públicos, los trámites burocráticos que dilatan e impiden la adecuada prestación de los servicios públicos, las actuaciones innecesarias de los particulares frente a la administración pública y las dificultades que se presentan en las relaciones entre los ciudadanos el Estado”¹⁹.

Con base en esos criterios, la Corte consideró que se ajustaba a las facultades que el Gobierno hubiera prohibido a las entidades que integran la Administración Pública exigir documentos originales autenticados o reconocidos notarial o judicialmente (Sentencia C-340 de 1996). Igualmente consideró válido que el Gobierno hubiera suprimido en las actuaciones administrativas, como requisito, las declaraciones extrajuicio para el reconocimiento de un

derecho particular y concreto, y que para esos efectos, bastara la afirmación que haga el particular ante la entidad pública (Sentencia C-340 de 1996). Por el contrario, la Corte consideró que desbordaba esas facultades extraordinarias que el Gobierno entrara a regular la carrera docente (Sentencia C-433 de 1997) o eliminara la homologación de títulos obtenidos en el extranjero (sentencia C-050 de 1997), pues no se estaban suprimiendo trámites innecesarios.

6- El problema constitucional que planteaba el presente caso era entonces determinar si la materia a que se refiere la norma demandada encuadraba o no dentro de la norma habilitante, para lo cual la Corte debió estudiar si, en rigor, el parágrafo del artículo 138 del Decreto-Ley 2150 de 1995, suprimió un trámite o procedimiento "innecesario" en el marco de la administración pública. Y según nuestro parecer, es claro que la disposición acusada excede el marco de las facultades atribuidas al Gobierno, pues la norma demandada no está reformando ni suprimiendo un trámite que pueda razonablemente ser considerado innecesario. En efecto, la disposición acusada se ocupó de modificar una situación jurídica de los dueños de los vehículos de transporte público, ya que prohibió la repotenciación de tales vehículos a partir de una determinada fecha, mientras que el parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 105 de 1993, norma que regulaba anteriormente esa figura, no establecía limitaciones temporales en este campo. Esto significa que, de no haber sido expedida la disposición acusada, los propietarios de esos vehículos seguirían teniendo la posibilidad de repotenciarlos, a fin de ampliar su vida útil por diez años más, pues la ley no establecía una limitación temporal para que los transportadores recurrieran a esa eventualidad. En efecto, según la Ley 105 de 1993, una vez un vehículo había llegado al plazo límite en que debería ser retirado del servicio, podía sin embargo prolongar su vida útil, si era transformado o repotenciado. Por el contrario, conforme a la norma acusada, a partir de una determinada fecha, esa posibilidad de repotenciación queda eliminada.

La disposición acusada no guarda entonces relación con los objetivos de la ley habilitante, encaminados a mejorar el desempeño de la función pública y garantizar el goce de las libertades ciudadanas, mediante la supresión de trámites innecesarios. Así, la norma que otorgó las facultades extraordinarias buscaba reducir los trámites, mientras que la norma demandada prohibió a los transportadores acudir a la repotenciación vehicular, que más que un trámite, era una posibilidad otorgada por la Ley para que esos vehículos pudieran seguir operando una vez han llegado a una fecha límite.

7- Por todo lo anterior, consideramos que la disposición acusada no suprimió un trámite innecesario en la administración, que tuviera una trascendencia jurídica menor, sino que modificó, en forma importante, la situación jurídica de los propietarios de vehículos, pues les impidió, a partir de una cierta fecha, recurrir a la repotenciación de los mismos, que era un mecanismo que les permitía usarlos por varios años más.

Nótese en efecto que el párrafo no suprime trámites o procedimientos innecesarios para que los transportadores puedan llevar a cabo la repotenciación de esos vehículos sino que la disposición elimina esa eventualidad, que era una posibilidad reconocida por la Ley 105 de 1993. Esto significa que el párrafo acusado no propende por la eliminación de la corrupción o por la agilización y mayor transparencia de las actuaciones de los servidores públicos frente a los particulares, que son los objetivos para los cuáles fueron conferidas las facultades extraordinarias por la norma habilitante, tal y como esta Corte lo señaló en numerosos fallos, sino que suprime una posibilidad que el ordenamiento legal reconocía a los propietarios de vehículos transporte público para prolongar la vida útil de sus automotores.

8- Es obvio que esa posibilidad de repotenciación, mientras no estuviera concretada en cabeza de un transportador específico, no constituía un derecho adquirido, y por ello, bien podía ser eliminada por una ley posterior. Por ello creemos que esa supresión era constitucional si hubiera sido desarrollada directamente por el Congreso. Sin embargo, esa normatividad no podía ser expedida por el Gobierno en ejercicio de unas facultades extraordinarias, que habían sido otorgadas para suprimir trámites o procedimientos innecesarios en la administración.

9- Sin lugar a dudas, la repotenciación podía ser juzgada una práctica inconveniente, en términos de políticas ambientales o de tranquilidad en el transporte, en la medida en que permitía que siguieran funcionando vehículos desgastados, que suelen ser más contaminantes y menos seguros que los buses o los automóviles más modernos. Pero difícilmente la repotenciación podía ser considerada un procedimiento o un trámite innecesario que los ciudadanos realizaban ante las autoridades, puesto que de ella dependía que un vehículo pudiera o no seguir siendo utilizado en el transporte público. Al suprimir la repotenciación, el Gobierno no le facilitó entonces a los propietarios de esos vehículos sus actuaciones ante la Administración sino que simplemente les eliminó una posibilidad que anteriormente tenían para prolongar la vida útil de sus automotores, lo cual es una cosa muy

diferente. Esto significa que el Gobierno utilizó las facultades extraordinarias, no para suprimir un trámite innecesario, que era para lo que tenía competencia, sino para derogar una regulación de transporte público, que consideró inconveniente en términos ambientales y para la seguridad de las personas, lo cual constituye un asunto muy distinto.

8- La sentencia de la cual disentimos amplió entonces el alcance de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 83 de la Ley 190 de 1995, pues concluyó que por medio de ellas, el Gobierno no sólo podía suprimir trámites y procedimientos innecesarios sino que además podía derogar regulaciones que juzgara inconvenientes. Pero esa interpretación sobre el alcance de las facultades extraordinarias no es admisible, pues no sólo contradice la reiterada jurisprudencia de esta Corte sobre el tema, sino que además es riesgosa, ya que supone validar la existencia de competencias gubernamentales implícitas en este ámbito. Este paso puede parecer inocente en el presente caso, debido a la bondad intrínseca de la regulación impugnada. Sin embargo, de mantenerse, podría afectar el ya precario debate democrático en la sociedad colombiana, al legitimar una transferencia subrepticia al Presidente de competencias propias del Congreso.

Fecha ut supra,

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

1 Esta fecha fue corregida mediante el Decreto 1090 de 1996

2 Ver Gaceta del Congreso, 6 de diciembre de 1996, Año V, No. 571, pág. 14

3 Al respecto pueden consultarse las sentencias C-1542/00, C-1505/00, C-1374/00, C-1316/00.

4 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-546 de 1993, C-531 de 1995 y C-1161 de 2000.

5 Sobre el examen constitucional estricto de las facultades extraordinarias, ver las sentencias: C-1191/00, C-271/00, C-702/99, C-026/98, C-562/96, C-433/96, C-368/96, C-340/96, C-498/95, C-398-/95, C-514/92, C-416/92.

6Ver, entre otras, las sentencias C-416/92, C-514/92, C-498/95 y C-280/96.

7 Sentencia C-758 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa, que reitera los criterios de la sentencia C-292 de 2001, que modificó la jurisprudencia establecida por la sentencia C-1316 de 2000, que había señalado que el control de constitucionalidad de un decreto ley suponía el estudio de la ley habilitante, aunque ésta no hubiera sido demandada.

8 Ver la sentencia C-340 de 1996. Otras sentencias sobre el concepto de trámites innecesarios son C-050 de 1997, C-562 de 1996 y C-026 de 1998, entre otras.

9 Sentencia C-026 de 1998, en el mismo sentido: C-433 de 1996 y C-243 de 1997.

10 Al respecto ver las sentencias C-039 de 1995, C-246 y C-265 de 1995

11 Sentencia C-600 de 1996. Vladimiro Naranjo Mesa.

12 Sentencia C-066 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Fabio Morón Díaz

13 La ley 164 de 1994, fue revisada por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-073 de 1995, en la cual se declaró la exequibilidad de la misma y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992.

14 Sobre el examen constitucional estricto de las facultades extraordinarias, ver las sentencias: C-1191/00, C-271/00, C-702/99, C-026/98, C-562/96, C-433/96, C-368/96, C-340/96, C-498/95, C-398-/95, C-514/92, C-416/92.

15Ver, entre otras, las sentencias C-416/92, C-514/92, C-498/95 y C-280/96.

16 Ver la sentencia C-340 de 1996. Otras sentencias sobre el concepto de trámites innecesarios son C-050 de 1997, C-562 de 1996 y C-026 de 1998, entre otras.

17 Sentencia C-026 de 1998, en el mismo sentido: C-433 de 1996 y C-243 de 1997.

18 Al respecto ver las sentencias C-039 de 1995, C-246 y C-265 de 1995

19 Sentencia C-600 de 1996. Vladimiro Naranjo Mesa.