

Sentencia C-490/97

RECURSOS HUMANOS-Carácter técnico del término

El sentido que se le quiso dar a la expresión “recurso humano” en el artículo 12 del Estatuto de Transporte, en ningún momento constituye una violación del artículo 1º de la Constitución, teniendo en cuenta que lo que se pretende es resaltar el papel que el hombre, como tal, juega en la actividad del transporte y en su organización, papel cuya importancia se ratifica en el inciso segundo del mismo artículo. Además, el término “recurso humano”, tiene un carácter técnico que la ciencia de la administración suele utilizar, sin que implique la asimilación del hombre a un simple medio o recurso material, ni mucho menos un trato peyorativo. Cabe agregar que la propia Constitución, en el artículo 334, inciso segundo, emplea la expresión “recurso humano” en un sentido similar al de esta norma.

CODIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE-Revisión técnico mecánica vehicular

No se puede comprender cómo la regulación del tema del tránsito pueda ser ajena a la materia de un Estatuto de Transporte, que regula una actividad que implica necesariamente la movilización de personas y cosas. El artículo acusado, que en desarrollo del principio de seguridad consagra la obligación de revisar los vehículos para quienes prestan el servicio de transporte, ejerciendo de esa manera un control sobre la actividad transportadora, que no resulta incompatible de manera alguna con la Constitución.

SANCION DE TRANSITO

Hay que entender que las violaciones que en este literal se sancionan son todas las infracciones de las normas de transporte, diferentes a las expresamente señaladas en el mismo artículo 46. No se quebranta, pues, el principio de legalidad de la pena. Se advierte, sin embargo, que las sanciones, dentro de la escala prevista en el artículo 46, deben ser razonables y proporcionales a la violación.

LEY-Remisión equivocada no implica inconstitucionalidad

De la lectura del literal demandado, se desprende que la remisión que se hace al artículo 49,

y que en realidad se refiere al artículo 46 de la misma ley, corresponde simplemente a una cita equivocada, sin que esto implique su inconstitucionalidad. Sin embargo, esta Corporación hace claridad sobre el punto, indicando que la norma a la cual remite el artículo 48 en su literal e), es el literal d) del artículo 46 del Estatuto de Transporte, que consagra la multa a la que se refiere el aparte acusado.

IMPUESTO DE TIMBRE-Supresión para vehículos de servicio público/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

El principio de unidad de materia no se ve afectado, porque el impuesto suprimido se refiere precisamente a uno que gravitaba sobre los transportadores en razón del ejercicio de la gestión transportadora, y el hecho de suprimirlo no se aleja de la materia propia de la ley, y, por el contrario, constituye un estímulo para el desarrollo de la mencionada actividad.

PODER TRIBUTARIO DEL LEGISLADOR-Alcance

La supresión del impuesto de timbre para vehículos de transporte público que hace el artículo 63, no constituye una violación del artículo 362 de la Constitución, ni compromete el principio de autonomía de las entidades territoriales (C.P. artículos 287 y 298), ya que dentro de las facultades del legislador está el hacerlo.

Referencia: Expediente D-1621.

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 12 (parcial) ; 31, parágrafo ; 46, literal e) ; 48, literal e), y 63 de la ley 336 de 1996 “Por el cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte”.

ACTOR : Ramiro Rodríguez López

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá , D.C., según consta en acta número cuarenta y seis (46), a los dos (2) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I.- ANTECEDENTES

El ciudadano Ramiro Rodríguez López, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó, ante esta Corporación, demanda de inconstitucionalidad, en contra de los artículos referenciados de la ley 336 de 1996.

Por auto del cuatro (4) de abril de mil novecientos noventa y siete, el Magistrado sustanciador admitió la demanda; ordenó la fijación del negocio en lista, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución, y 7, inciso 2o., del decreto 2067 de 1991. Igualmente dispuso comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente del Congreso de la República y al señor Ministro de Transporte.

Así mismo, dio traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A.- NORMAS ACUSADAS.

Las disposiciones consideradas inexecutable son las que, debidamente subrayadas, se transcriben a continuación:

“LEY 336 DE 1996

(Diciembre 20)

“Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte.

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“TÍTULO PRIMERO

“DISPOSICIONES GENERALES PARA LOS MODOS DE TRANSPORTE

“(…)

“CAPITULO TERCERO

“CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO

“(…)

“Artículo 12.- En desarrollo de lo establecido en el artículo anterior, para efectos de las condiciones sobre organización, deberán tenerse en cuenta, entre otros, la estructura establecida para la dirección y administración de la empresa, los sistemas de selección del recurso humano y la disponibilidad de las instalaciones adecuadas para su funcionamiento.

“Para efectos de las condiciones de carácter técnico, se tendrán en cuenta, entre otras, la preparación especializada de quienes tengan a su cargo la administración y operación de la empresa, así como los avances técnicos utilizados para la prestación del servicio.

“Para efectos de las condiciones sobre seguridad se tendrán en cuenta, entre otras, la implantación de programas de reposición, revisión y mantenimiento de los equipos, los sistemas de abastecimiento de combustibles y los mecanismos de protección a los pasajeros y a la carga.

“Para efectos de las condiciones relacionadas con la capacidad financiera y origen de los recursos, se tendrán en cuenta, entre otras, las últimas declaraciones de renta y los estados financieros actuales y anteriores debidamente certificados, confrontando el capital pagado, patrimonio neto y bruto, los análisis financieros requeridos, así como los

demás mecanismos establecidos por las disposiciones vigentes para verificar el origen del capital invertido.

“(…)

“CAPITULO OCTAVO

“DE LA SEGURIDAD.

“Artículo 31.- Los equipos destinados al servicio público de transporte en cualquier Modo, deberán cumplir con las condiciones de peso, dimensiones, capacidad, comodidad, de control gráfico o electrónico de velocidad máxima, de control a la contaminación del medio

ambiente, y, otras especificaciones técnicas, de acuerdo con lo que se señale en el Reglamento respectivo, para efectos de la homologación correspondiente.

“PARÁGRAFO.- Por razones de seguridad vial, el nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre deberá estipular, desarrollar y reglamentar la obligación de la revisión técnico mecánica vehicular en transporte público y privado y con tal objetivo adoptar una política nacional de Centros de Diagnóstico Automotor.

“(...)

“CAPÍTULO NOVENO

“SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS.

“ a) Cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación;

“b) En caso de suspensión o alteración parcial del servicio;

“c) En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante;

“d) En los casos de incremento o disminución de las tarifas o de prestación de servicios no autorizados, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso o carga, eventos en los cuales se impondrá el máximo de la multa permitida;

e) En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas de transporte.

“PARÁGRAFO: Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada Modo de transporte:

“(...)

“Artículo 48.- La cancelación de las Licencias, Registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, procederá en los siguientes casos:

“a) (...)”

“e) En los casos de reiteración o reincidencia en el incremento o disminución de las tarifas establecidas, o en la prestación de servicios no autorizados, después de que se haya impuesto la multa a que se refiere el literal d), del artículo 49 de esta ley.

“(...)”

“TITULO SEGUNDO

“DISPOSICIONES ESPECIALES.

“CAPITULO PRIMERO

“TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR.

“(...)”

“Artículo 63.- Suprímese el impuesto de timbre de vehículos de servicio público de Transporte Terrestre Automotor a que se refiere el artículo 260 de la ley 223 de 1995.”

B.- DEMANDA, INTERVENCIÓN Y CONCEPTO DEL PROCURADOR.

a.) La demanda

Considera que las disposiciones acusadas quebrantan los artículos 1, 4, 6, 29 y 158 de la Carta Política. El concepto de la violación puede resumirse así:

Primer cargo.

El aparte acusado del artículo 12, contraría el artículo primero de la Constitución, al brindarle al ser humano el tratamiento de simple recurso, tema tratado por la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996.

Segundo cargo.

El párrafo del artículo 31 demandado, no se ajusta a lo establecido en el artículo 158 de la Carta, teniendo en cuenta que una ley denominada Estatuto Nacional de Transporte, no

puede abarcar normas relativas al tránsito, que constituye una materia diferente, imponiendo al Congreso, además, unas obligaciones propias de una ley orgánica.

Tercer cargo.

Considera que lo estipulado en el artículo 46, transgrede los principios de legalidad y debido proceso, por cuanto establece sanciones para conductas indeterminadas que no se identifican en el Estatuto de Transporte.

Cuarto cargo.

El artículo 48 del Estatuto, en su literal e), es vulneratorio del debido proceso, ya que no existe claridad en la norma aplicable para afectos de la cancelación de licencias, registros, habilitaciones o permisos de las empresas transportadoras, teniendo en cuenta que equivocadamente, se hace remisión a un artículo que no consagra multa alguna.

Quinto cargo.

El principio de unidad de materia se ve quebrantado por el artículo 63, por cuanto se suprime un impuesto en una ley destinada a regular el transporte.

b) Intervención del Ministerio de Transporte.

Dentro del término fijado por el decreto 2067 de 1991, intervino el ciudadano Rafael Osteau de Lafont, apoderado del Ministerio de Transporte, en defensa de las normas acusadas.

El interviniente considera que las normas sometidas a control son constitucionales por las siguientes razones:

a. El inciso primero del artículo 12, determina qué aspectos deben tenerse en cuenta para efectos de la evaluación para la habilitación de una empresa de transporte, incluyendo allí la consideración sobre el grado de organización de ésta, haciéndose hincapié en lo que tiene que ver con las personas que tendrán a su cargo la dirección y operación de la misma, y, contrario a lo que afirma el actor, la ley trató de destacar la presencia del ser humano como factor determinante en la concepción empresarial del transporte.

2) El artículo 158 de la Carta Política no se ve afectado por lo establecido en el artículo 31 del Estatuto Nacional de Transporte, porque la actividad del transporte y el tema del tránsito están íntimamente ligados por el presupuesto inquebrantable de la seguridad, que el artículo 2º de la ley define como prioridad esencial.

3) El artículo 46 , literal e), no desconoce los principios del debido proceso y legalidad de la pena, porque la norma parte del supuesto según el cual, para que pueda aplicarse, debe verificarse previamente la existencia de la violación de una norma que no contenga una sanción específica, evento éste, en que la sanción imponible es la de multa, razón por la que, en lugar de quebrantar los mencionados principios, los está reafirmando.

4) El literal e) del artículo 48, no es inconstitucional, ya que corresponde solamente a una cita equivocada, y de la lectura de la norma se desprende fácilmente que el mencionado literal se refiere al artículo 46 y no al 49.

5) Finalmente, el artículo 63 se ajusta a la Constitución, por cuanto, contrariamente a lo que piensa el actor, el objeto del Estatuto de Transporte no sólo fue regular el transporte como servicio público, sino su aspecto industrial, pudiendo regular el régimen tributario de esta actividad. Por tanto, no se quebranta el principio de unidad de materia.

c) Concepto del Procurador General de la Nación.

El señor Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuéllar, por medio del concepto No.1279 de mayo 20 de 1997, solicitó se declarara la exequibilidad de las normas acusadas.

Considera que los artículos 31 y 63 de la ley 336 de 1996 no son violatorios del artículo 158 de la Constitución, toda vez que el primero pretende garantizar la seguridad vial, disponiendo que en el Nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre se reglamente la revisión técnico mecánica obligatoria para los vehículos de transporte público y privado, y el último, guarda una relación temática y teleológica con la materia dominante del Estatuto del Transporte que, como regulador integral de este servicio público, tiene como objetivo brindarle una serie de beneficios a los transportadores, entre los cuales se encuentran los de carácter tributario.

Respecto de la expresión “recurso humano” del artículo 12 acusado, sostiene que no afecta la dignidad del individuo, como quiera que el término en ningún momento es peyorativo de la condición de ser humano, sino que se trata de un concepto técnico utilizado por la ciencia de la administración, que hace referencia a uno de los activos más importantes que tiene una organización, a saber, el ser humano.

En cuanto a la vulneración del debido proceso por parte del artículo 46, literal e), considera que a diferencia de lo que afirma el actor, dicha disposición determina inequívocamente los casos en los cuales procede la multa y hace extensiva esta sanción a las conductas que, constituyendo una violación a las normas de transporte, carecen de correctivo, desarrollando así el principio del debido proceso.

Para finalizar, afirma que aunque el artículo 48 en su literal e), incurre en una equivocación cuando dispone que el literal d) del artículo 49 se refiere a la imposición de multas, este error no afecta la constitucionalidad de la norma acusada, porque se subsana con la remisión al literal d) del artículo 46.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, pues se demandan artículos que hacen parte de una ley.

Segunda.- Lo que se debate.

1) La constitucionalidad del término “recurso humano” en el tema del transporte.

2) Si el principio de unidad de materia se afecta al regular, en un Estatuto de Transporte, temas que se refieren al tránsito.

3) La violación del principio del debido proceso por parte del artículo 46 de la ley 336 de 1996, al establecer sanciones para conductas que no se encuentran establecidas previamente.

4) La inexequibilidad de un literal del artículo 48, que debió remitir a un artículo que

consagra una multa, pero que, en su lugar, remite a una norma que no consagra multa alguna.

5) Si es posible que un Estatuto de Transporte tenga la facultad de suprimir un impuesto, sin afectar el principio de unidad de materia.

Además, establecer si el hecho de que el Congreso prive de un impuesto a los entes territoriales es inconstitucional, teniendo en cuenta que principios como el de la descentralización y la autonomía de tales entes podrían quebrantarse.

Tercera.- Razones por las que la expresión “recurso humano” del artículo 12, no es violatoria de la Constitución.

Vale la pena recordar que esta Corporación, en sentencia C-037 de 1996, sostuvo que la expresión “recursos humanos”, utilizada en un título de la ley Estatutaria de la Justicia era inexecutable, teniendo en cuenta que en ese específico caso, se asimilaban las personas a un recurso material u objetivo, atentando por ello contra la dignidad humana.

Sin embargo, el sentido que se le quiso dar a la expresión “recurso humano” en el artículo 12 del Estatuto de Transporte, en ningún momento constituye una violación del artículo 1º de la Constitución, teniendo en cuenta que lo que se pretende es resaltar el papel que el hombre, como tal, juega en la actividad del transporte y en su organización, papel cuya importancia se ratifica en el inciso segundo del mismo artículo.

Además, el término “recurso humano”, tiene un carácter técnico que la ciencia de la administración suele utilizar, sin que implique la asimilación del hombre a un simple medio o recurso material, ni mucho menos un trato peyorativo.

A todo lo cual cabe agregar que la propia Constitución, en el artículo 334, inciso segundo, emplea la expresión “recurso humano” en un sentido similar al de esta norma.

Por las anteriores razones, se declarará la exequibilidad del aparte acusado.

Cuarta.- La constitucionalidad del artículo 31 de la ley 336 de 1996.

El artículo 158 de la Carta Política no se ve afectado por el parágrafo del artículo 31, toda vez

que no se rompe el principio de la unidad de materia al tratar el tema del tránsito en el Estatuto del transporte, por cuanto el mismo está íntimamente ligado a la actividad transportadora por el principio de la seguridad, que es un tema central de la ley 336 de 1996, y constituye un objetivo básico.

No se puede comprender cómo la regulación del tema del tránsito pueda ser ajena a la materia de un Estatuto de Transporte, que regula una actividad que implica necesariamente la movilización de personas y cosas.

En cuanto al tema de la revisión técnico mecánica, esta Corporación en sentencia C-362 de 1996, en la que el artículo demandado fue el 140 del decreto 2150 de 1995, que eliminó el trámite de la revisión técnico mecánica para todos los vehículos automotores, con excepción de aquellos que cumplen un servicio público de transporte de pasajeros, carga o mixto, declaró la exequibilidad de la norma.

Sin embargo, es necesario hacer una precisión al respecto: la Corte Constitucional en dicha providencia no se pronunció de fondo sobre la revisión técnico mecánica como tal, por lo que no se configura el fenómeno de la cosa juzgada.

La norma del decreto 2150, claramente establece que la revisión técnico mecánica persiste para los vehículos que prestan el servicio público de transporte de carga, pasajeros o mixto.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, esta Corporación no encuentra óbice alguno para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo acusado, que en desarrollo del principio de seguridad consagra la obligación de revisar los vehículos para quienes prestan el servicio de transporte, ejerciendo de esa manera un control sobre la actividad transportadora, que no resulta incompatible de manera alguna con la Constitución.

Quinta.- Exequibilidad del literal e) del artículo 46.

El literal e) del artículo 46 será declarado exequible, porque no contraría la Constitución, concretamente el artículo 29 de ésta.

Hay que entender que las violaciones que en este literal se sancionan son todas las infracciones de las normas de transporte, diferentes a las expresamente señaladas en el mismo artículo 46. No se quebranta, pues, el principio de legalidad de la pena.

Se advierte, sin embargo, que las sanciones, dentro de la escala prevista en el artículo 46, deben ser razonables y proporcionales a la violación.

Sexta.- Motivos por los cuales el literal e) del artículo 48 es constitucional.

De la lectura del literal demandado, se desprende que la remisión que se hace al artículo 49, y que en realidad se refiere al artículo 46 de la misma ley, corresponde simplemente a una cita equivocada, sin que esto implique su inconstitucionalidad. Sin embargo, esta Corporación hace claridad sobre el punto, indicando que la norma a la cual remite el artículo 48 en su literal e), es el literal d) del artículo 46 del Estatuto de Transporte, que consagra la multa a la que se refiere el aparte acusado.

Séptima.- Por qué el artículo 63 se ajusta a la Constitución.

En lo que tiene que ver con el cargo de inconstitucionalidad que hace el actor contra el artículo 63 del Estatuto de Transporte, encuentra esta Corte que el principio de unidad de materia no se ve afectado, porque el impuesto suprimido se refiere precisamente a uno que gravitaba sobre los transportadores en razón del ejercicio de la gestión transportadora, y el hecho de suprimirlo no se aleja de la materia propia de la ley, y, por el contrario, constituye un estímulo para el desarrollo de la mencionada actividad.

A pesar de que el actor no menciona en su escrito de demanda el artículo 362 de la Carta Política, es pertinente ver si el Congreso tiene la facultad de suprimir impuestos en detrimento de los ingresos de los entes territoriales. Sobre este particular, la Corte considera necesario reiterar lo sostenido en jurisprudencia anterior, a saber, la sentencia C-219 de 1997, Magistrado Ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz:

“15. Las consideraciones hasta aquí realizadas, conducen a reiterar, una vez más, la posición de la Corte en la materia que se estudia. En efecto, en oportunidades anteriores, esta Corporación ha establecido que el nivel central de Gobierno se encuentra limitado por el artículo 362 de la Carta, según el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades

territoriales gozan de la misma protección que la propiedad de los particulares. No obstante, a juicio de esta Corporación, las disposiciones del artículo 362 de la Constitución deben armonizarse con el contenido de los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 del Estatuto Superior, en el sentido de afirmar que la garantía contenida en la primera de las normas mencionadas no es contraria a la facultad del Congreso de autorizar, modificar o derogar tributos de las entidades territoriales.

“En suma, el poder tributario del Legislador es pleno. Por esta razón, puede crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos, sin que con ello afecte lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta. En este orden de ideas, el Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad, como quiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria.

“De lo anterior se deriva con claridad que, la expresión “renta tributaria”, contenida en el artículo 362 de la Carta, se refiere a los recursos provenientes de tributos de propiedad de las entidades territoriales, que ya ingresaron a su patrimonio.

“16. En virtud de las Consideraciones realizadas, debe la Corte desestimar el cargo del demandante en cuanto se refiere a una presunta violación del artículo 362 de la Carta. De una parte, queda claro que la mencionada disposición constitucional protege los recursos tributarios propios, en los términos en los cuales la ley autorizó la fuente tributaria que los originó y no en forma plena o absoluta. En efecto, atendiendo al texto del artículo 362 estudiado, cabe sostener que, la garantía constitucional que ampara a las entidades territoriales respecto de sus rentas tributarias es similar, pero no superior, a la que se otorga a los particulares respecto de sus bienes y derechos y, por lo tanto puede, en principio, ser limitada en los mismos términos en los cuales puede serlo la propiedad privada. De otro lado, como quedó visto, la norma demandada no afecta derechos adquiridos de las entidades territoriales.” (El resaltado es nuestro).

Los mencionados argumentos sirven para reiterar que en este caso, es decir, la supresión del impuesto de timbre para vehículos de transporte público que hace el artículo 63, no constituye una violación del artículo 362 de la Constitución, ni compromete el principio de

autonomía de las entidades territoriales (C.P. artículos 287 y 298), ya que dentro de las facultades del legislador está el hacerlo.

Es por esto que se declarará su exequibilidad.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- DECLÁRANSE EXEQUIBLES los apartes acusados de los artículos 12, 31, 48 y 63 de la ley 336 de 1996, con la aclaración de que el literal e) del artículo 48 del mencionado Estatuto, se refiere al literal d) del artículo 46 y no al literal d) del artículo 49.

Segundo.- DECLÁRASE EXEQUIBLE el literal e) del artículo 46 de la ley 336 de 1996, con la advertencia de que, dentro de la escala prevista por el artículo 46, las sanciones deberán ser razonables y proporcionales a la gravedad de la infracción.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General