

C-512-97

Sentencia C- 512/97

POTESTAD REGLAMENTARIA-Naturaleza constitucional/POTESTAD REGLAMENTARIA-Límites

Esta competencia la ejerce el Presidente de la República por derecho propio y con carácter permanente. Es decir, no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador. No obstante, si el legislador hace referencia a esta facultad, tal mención no hace inconstitucional la norma, pues se debe entender sólo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo. Sin embargo, dicha facultad reglamentaria no es absoluta pues ella se ejerce en la medida en que exista la ley. Ley que se convierte en su límite. Es por ello que cuando el Ejecutivo reglamenta la ley no puede ir más allá de lo que ella prevé, ni de las pautas generales que señala. Es bajo este entendimiento, que la facultad reglamentaria del Ejecutivo puede ser en algunos casos constitucional o inconstitucional. Pues si el legislador, al expedir la ley, se limita a enunciar el asunto a tratar, pero delega en el Presidente todos los temas inherentes a la propia labor legislativa, resulta innegable que estaría trasladando el legislativo su propia facultad constitucional. Al contrario, si la ley establece los parámetros generales, la reglamentación que el Ejecutivo expida es simplemente el resultado de las atribuciones constitucionales propias para desarrollarla.

LICENCIA DE DISTRIBUCION DE PETROLEO-Facultades del Presidente para clasificación y expedición de normas

Referencia: Expediente D-1628

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4o. (parcial) de la ley 39 de 1987 “Por la cual se dictan disposiciones sobre petróleos y sus derivados”.

Demandante: Abelardo Barrera Martínez.

Magistrado ponente: Doctor Jorge Arango Mejía.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en el acta número cuarenta y siete (47), a los nueve (9) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Abelardo Barrera Martínez, 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 contra el artículo 4o. de la ley 39 de 1987, “Por la cual se dictan disposiciones sobre la distribución del petróleo y sus derivados.”

Por auto del 10 de octubre de 1996, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenó la fijación del negocio en lista y dispuso el envío de copia de la demanda al señor Presidente de la República y al del Congreso de la República. Igualmente, dio traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación, para el correspondiente concepto.

En el término establecido para intervenir en la defensa o impugnación de las normas acusadas, presentó escrito el ciudadano designado por la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol.

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

La Sala Plena aceptó el impedimento que en su oportunidad manifestó el Magistrado Antonio Barrera Carbonell, para participar en la deliberación y decisión de este proceso, razón por la que se designó al doctor Gustavo Zafra Roldán, como conjuez, en su reemplazo.

A. Norma acusada.

El siguiente es el texto de la norma demandada (lo subrayado es el aparte demandado) :

“Ley 39 de 1987”

(Noviembre 18)

“Por la cual se dictan disposiciones sobre la distribución del petróleo y sus derivados”

“Artículo 4o.- Corresponderá al Ministerio de Minas y Energía el otorgamiento de las licencias de las distribuidoras del petróleo y sus derivados, de acuerdo con la clasificación y normas

que dicte el Gobierno Nacional, normas que no podrán tener carácter retroactivo y que cuando perjudiquen un establecimiento que venga funcionando legalmente, proveerán a las correspondientes indemnizaciones. Ninguna autoridad podrá disponer el cierre o modificación de una estación distribuidora, sin el correspondiente permiso del Ministerio de Minas y Energía, con excepción de lo relacionado con las normas de la Planeación de Desarrollo Urbano y de orden público, en cuyo caso correspondería actuar a la autoridad municipal respectiva.

“Así mismo le corresponderá la aplicación de todas las sanciones que determinen los reglamentos del Gobierno, previo el procedimiento especial en ellos indicados y en su defecto el procedimiento gubernativo.”

B. La demanda.

El demandante considera que el aparte subrayado viola los siguientes artículos constitucionales : 150, numeral 10 ; 189, numeral 11 ; 333, inciso primero, en concordancia con el numeral 21 del artículo 150 ; 113 y 121, por las siguientes razones :

El artículo 150, numeral 10, pues las facultades que el Congreso otorgó al Gobierno no fueron precisas. Además, ni aún bajo la Constitución anterior, era posible otorgar facultades permanentes para regular la materia de que trata el artículo demandado.

El artículo 189, numeral 11, ya que la facultad reglamentaria del Ejecutivo es limitada. Tiene por finalidad desarrollar los principios generales establecidos por la ley. El demandante apoya su afirmación en una sentencia del 23 de noviembre de 1984, del Consejo de Estado, sobre lo que debe entenderse por potestad reglamentaria.

La norma donde se encuentra la expresión demandada no tiene los principios ni las reglas generales a las que se debe someter el Gobierno para dictar la reglamentación prevista, sino que permite al Ejecutivo obrar dentro de un amplio margen de discrecionalidad, sin que se hubieran expedido por parte del legislador, las facultades extraordinarias respectivas.

Finalmente, según el demandante, resultan también vulnerados los artículos 113 y 121, pues el Gobierno Nacional estaría invadiendo funciones que no le corresponden.

C.- Intervención ciudadana.

Dentro del término legal, intervino el ciudadano designado por la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, el doctor Edgar Francisco París Santamaría, solicitando la exequibilidad de la expresión acusada, por las siguientes razones :

En relación con la facultad del Gobierno para “dictar normas relativas al otorgamiento de licencias para el funcionamiento de las distribuidoras”, el interviniente manifiesta que es consecuencia de la atribución permanente de reglamentar conferida al Ejecutivo, y que se ejerce, precisamente, a través de los decretos dictados por el Gobierno. Observa que es el mismo criterio expresado por el Consejo de Estado, en la parte de la sentencia que transcribió el demandante.

En opinión del interviniente, lo que realmente cuestiona el demandante es la facultad que se le otorga al Ejecutivo de hacer la “clasificación” de las distribuidoras de petróleo, facultad que también aparece en el artículo 3o. de la ley 39 de 1987, en forma muy similar a la demandada, pero que no fue atacada por el actor.

Para precisar la manera como el Gobierno ha desarrollado este asunto, el interviniente hace un recuento de las normas pertinentes, así : el decreto 283 de 1990, dictado en ejercicio de la facultad reglamentaria del Gobierno, en desarrollo del Código de Minas, decreto 1053 de 1956 y de las leyes 39 de 1987 y 26 de 1989. Este decreto establece, en forma esquemática, los temas relativos al almacenamiento, manejo, transporte, distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo y el transporte por carrotaques de petróleo crudo. Este decreto consta de 106 artículos. Sin embargo, el decreto que realmente entró a hacer la clasificación de las Estaciones de Servicio, o lo que es lo mismo, a los distribuidores minoristas, fue el decreto 283 de 1990, en el artículo 4o. Allí se clasificaron las estaciones de servicio en Clase A., B., C. y de Servicio Privado, dependiendo de los servicios que presta la estación. Posteriormente, esta clasificación fue modificada por el artículo 2o. del decreto 353 de 1991.

Advierte el interviniente que esta diferenciación no perjudica, desde ningún punto de vista, la explotación del establecimiento comercial. Además, la clasificación y la definición de estación de servicio únicamente buscan que de manera sistemática se identifique cada una de las estaciones, de conformidad con los servicios que prestan, y pretenden hacer operantes las leyes 39 de 1987 y 26 de 1989, leyes que fueron promovidas por los propios distribuidores

de combustibles líquidos, a través de su agremiación, la Federación Nacional de Distribuidores de Combustibles Líquidos, Fendipetróleo.

El interviniente señala que sobre los distribuidores mayoristas no se ha realizado ninguna clasificación para el montaje y operación de sus plantas de abastecimiento. En Colombia, los únicos distribuidores mayoristas que operan son Mobil, Esso, Texaco y Terpel.

Finalmente, observa que la ley 26 de febrero 9 de 1989, “por medio de la cual se adiciona la ley 39 de 1987 y se dictan otras disposiciones sobre la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo”, en su artículo 1o. abrió todavía más la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional, al establecer que éste podrá determinar “horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio público.”

Y explica esta facultad así :

“En consecuencia, por tratarse la distribución de combustibles de un servicio público tan especializado y de alto riesgo si no se realiza de una forma técnica adecuada, es indudable que el legislador al promulgar leyes de esta naturaleza, debe dejar abierta la posibilidad que el Ejecutivo, vía reglamento, entre a dictar todos los decretos necesarios de carácter eminentemente técnicos, para consagrar todos y cada uno de los requisitos necesarios y clasificar esos establecimientos, para la buena prestación del servicio público.”

D.- Concepto del Procurador General de la Nación.

En concepto Nro. 1280, el señor Procurador General de la Nación, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión demandada, por las siguientes razones.

La autorización que la ley hace al Presidente de la República no es, como erróneamente lo estima el demandante, una autorización para legislar, pues no se advierte delegación temporal de las atribuciones legislativas al Ejecutivo, sino de una autorización para que éste adelante lo pertinente, en materia de distribución de petróleo y sus derivados, para la debida aplicación de la ley.

El Congreso no extralimitó sus funciones, pues simplemente autorizó al Gobierno para que desarrolle la ley.

Además, la actividad de otorgar licencias a las distribuidoras de petróleo tiene un contenido eminentemente técnico, que requiere un estudio pormenorizado de las condiciones que ofrezcan los aspirantes para desarrollar esa actividad.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a dictar la sentencia que corresponde a este asunto, previas las siguientes consideraciones :

Primera.- Competencia.

La Corte es competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, pues se demanda un artículo contenido en una ley.

Segunda.- Lo que se debate.

El asunto se circunscribe a examinar si corresponde al Gobierno expedir la clasificación y las normas de las distribuidoras de petróleo y sus derivados, como consecuencia de la facultad reglamentaria del Presidente. O si hacer tal clasificación, es competencia del legislador. Y si el Congreso, para delegar tal facultad, habría tenido necesariamente que revestir al Presidente de facultades extraordinarias, según el artículo 150, numeral 10, de la Constitución.

Es decir, en esta demanda se analizará la posible vulneración de los artículos consitucionales 150, numeral 10, y 189, numeral 11, pues sobre las demás normas citadas por el demandante como posiblemente violadas, éste se limitó a mencionarlas, pero sin expresar las razones de su afirmación.

Tercera.- Facultades extraordinarias y facultad reglamentaria.

El artículo 150, numeral 10, de la Constitución establece las razones y el procedimiento para que el legislador otorgue facultades extraordinarias al Presidente.

No es necesario adentrarse en largas explicaciones para determinar que el artículo demandado no otorga facultades extraordinarias al Presidente, simplemente dice que “Corresponderá al Ministerio de Minas y Energía el otorgamiento de licencias de las

distribuidoras del petróleo y sus derivados, de acuerdo con la clasificación y normas que dicte el Gobierno Nacional, . . .” Por consiguiente, la posible vulneración del artículo 150, numeral 10, no se da.

En consecuencia, se analizará la facultad reglamentaria de que trata el artículo 189, numeral 11, de la Constitución. Dice el artículo :

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

“ . . .

“11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

Esta competencia la ejerce el Presidente de la República por derecho propio y con carácter permanente. Es decir, no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador. No obstante, si el legislador hace referencia a esta facultad, tal mención no hace inconstitucional la norma, pues se debe entender sólo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo.

Sin embargo, dicha facultad reglamentaria no es absoluta pues ella se ejerce en la medida en que exista la ley. Ley que se convierte en su límite. Es por ello que cuando el Ejecutivo reglamenta la ley no puede ir más allá de lo que ella prevé, ni de las pautas generales que señala.

Es bajo este entendimiento, que la facultad reglamentaria del Ejecutivo puede ser en algunos casos constitucional o inconstitucional. Pues si el legislador, al expedir la ley, se limita a enunciar el asunto a tratar, pero delega en el Presidente todos los temas inherentes a la propia labor legislativa, resulta innegable que estaría trasladando el legislativo su propia facultad constitucional. Al contrario, si la ley establece los parámetros generales, la reglamentación que el Ejecutivo expida es simplemente el resultado de las atribuciones constitucionales propias para desarrollarla.

En este sentido, se pronunció esta Corporación en la sentencia C-028 de 1997. En lo pertinente dijo la Corte :

“En este orden de ideas, el inciso segundo del artículo segundo del proyecto de ley, no faculta, no delega, no ordena, ni otorga poderes especiales al Gobierno para reglamentar el tema de la liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencia de las rentas originadas en la explotación de metales preciosos, pues se trata de una facultad propia del ejecutivo que debe ejercer para la ejecución de la ley. Por consiguiente, la disposición objetada no hace más que reiterar y recordar el ejercicio de una función constitucionalmente asignada al Presidente de la República en el inciso 11 del artículo 189 de la Carta, lo cual por ese sólo hecho no genera vicio de inconstitucionalidad, por ende, la objeción presidencial que se estudia carece de fundamento.

“6. Ahora bien, la potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley. Sin embargo, esta facultad no es absoluta pues encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la Ley, es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador. Por lo tanto, si un Reglamento rebasa su campo de aplicación y desconoce sus presupuestos de existencia, deberá ser declarado nulo por inconstitucional por la autoridad judicial competente.” (sentencia C-028, del 30 de enero de 1997, M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero.)

De conformidad con lo expuesto, lo que se debe analizar en el presente caso, es si la remisión a la facultad reglamentaria del Presidente que hace la expresión demandada, en cuanto a la clasificación y expedición de normas, relacionadas con las distribuidoras de petróleo y sus derivados, es general y, por consiguiente, el Presidente puede obrar con absoluta libertad en esta materia, o, si, por el contrario, el Ejecutivo debe ceñirse a los parámetros establecidos por el propio legislador, en la ley 39 de 1987. Entonces, habrá que remitirse a lo que esta ley señala.

En primer lugar es pertinente la observación que hace el ciudadano interviniente a nombre de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, en el sentido de que el demandante debió encausar su inconformidad no sólo contra el artículo 4o., sino especialmente contra el artículo 3o. de la misma ley, pues es, en el 3o., donde se encuentra la expresión total de la

facultad de clasificar las estaciones de servicio y las empresas transportadoras de combustibles líquidos.

En efecto, dice el artículo 3o. :

“Artículo 3o.- El Gobierno podrá hacer la clasificación de las estaciones de servicio y de las empresas transportadoras que se encuentren dentro del artículo anterior, con el fin de exigir requisitos para su funcionamiento.”

La lectura de artículo remite nuevamente a otro, al 2o. de la misma ley, en donde se encuentra la clasificación general de los distribuidores de combustibles líquidos derivados del petróleo. Dice la norma citada :

“Artículo 2o.- Se entiende por :

“Gran distribuidor mayorista : La Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol).

“Distribuidor mayorista : Toda persona natural o jurídica que a través de una planta de abastecimiento construida con el lleno de los requisitos legales, almacene y distribuya al por mayor combustibles líquidos derivados del petróleo, con excepción del gas licuado del mismo (GLP).

“Distribuidor minorista : Toda persona natural o jurídica que expendan directamente al consumidor combustibles líquidos derivados del petróleo, con excepción del gas licuado del mismo (GLP), por intermedio de estaciones de servicio propias o arrendadas.

“Gran consumidor : Toda persona natural o jurídica que, con adecuado almacenamiento para petróleo crudo y combustibles líquidos derivados del petróleo y con el lleno de los requisitos legales correspondientes, se provea directamente de las refinerías o plantas de abastecimiento para su propio uso industrial.

“Transportador : Toda persona natural o jurídica que transporte hidrocarburos y combustibles líquidos del petróleo en vehículos automotores.”

Además, en el propio artículo 4o., que tiene la expresión demandada, se encuentran también límites a la facultad presidencial. Dice el artículo en su integridad :

“Artículo 4o.- Corresponderá al Ministerio de Minas y Energía el otorgamiento de las licencias de las distribuidoras del petróleo y sus derivados, de acuerdo con la clasificación y normas que dicte el Gobierno Nacional, normas que no podrán tener carácter retroactivo y que cuando perjudiquen un establecimiento que venga funcionando legalmente, proveerán a las correspondientes indemnizaciones. Ninguna autoridad podrá disponer el cierre o modificación de una estación distribuidora, sin el correspondiente permiso del Ministerio de Minas y Energía, con excepción de lo relacionado con las normas de la Planeación de Desarrollo Urbano y de orden público, en cuyo caso correspondería actuar a la autoridad municipal respectiva.

“Así mismo le corresponderá la aplicación de todas las sanciones que determinen los reglamentos del Gobierno, previo el procedimiento especial en ellos indicados y en su defecto el procedimiento gubernativo.” (se subraya)

La transcripción de estas normas lleva a concluir que la facultad del Presidente, que mencionan los artículos 3o. y 4o. de la ley 37 de 1987, no es absoluta, por cuanto el Presidente, al hacer la clasificación respectiva y la expedición de normas correspondiente, tiene que hacerlo bajo los parámetros señalados por la propia ley, y ellos están allí.

Si el Presidente se excede en su facultad, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el control de legalidad de los decretos reglamentarios respectivos.

Finalmente, no puede eludirse la circunstancia de que reglamentación de esta materia, implica disponer de un conocimiento especializado y técnico, dados los altos riesgos que lleva consigo el manejo de la distribución de los combustibles derivados del petróleo. Por lo que resulta ajustado a la Constitución que sea la ley la que establezca los lineamientos generales sobre este asunto, pero que corresponda al Presidente, a través de la dependencia competente y conocedora del asunto, clasificar y reglamentar en detalle lo pertinente a tal distribución.

Por las consideraciones anteriores, se declarará exequible el artículo 40., en el aparte demandado, por no violar los artículos 150, numeral 10, y 189, numeral 11, de la Constitución.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el aparte demandado del artículo 4o. de la ley 39 de 1987.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

GUSTAVO ZAFRA ROLDÁN

Conjuez

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General