C-661-98

Sentencia C-661/98

ZONAS DE FRONTERA-Transporte de combustible

La promoción del desarrollo de las zonas de frontera que apunta a una finalidad constitucional, debe considerar todas las referidas variables, con el fin de dar respuesta a la situación tradicional de abandono social y económico a que históricamente han estado sometidas dichas regiones. Encausar y legitimar esa vida de relaciones sociales y económicas, surgida por razón de circunstancias históricas y sociológicas, supone la adopción de soluciones que no puede obviar el Estado Social de Derecho, cuyas finalidades coinciden con el contenido programático del artículo 337 de la Constitución, en el sentido de buscar el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y culturales de los habitantes de las zonas de frontera.

ZONAS DE FRONTERA-Alcance de atribuciones del legislador

Como se constata del simple examen del contenido de dicha norma, las competencias asignadas al legislador en esta materia son abiertas, en la medida en que la Constitución no las somete expresamente a condicionamientos específicos, de manera que las soluciones que se adopten y el acierto o bondad de las mismas depende en alto grado del examen y ponderación de la problemática que presenten las mencionadas regiones y de la respuesta política que a través de las respectivas normas puede asumir el legislador bajo cierta discrecionalidad. Tratándose del desarrollo de un cometido estatal, claramente definido en la Constitución, existe una amplia libertad de configuración de la normatividad jurídica que sirve de instrumento para su concreción, con base en las evaluaciones políticas que el legislador haga y según las apreciaciones de la realidad económica, social y cultural de las zonas de frontera. La discrecionalidad del legislador, por consiguiente, sólo se encontraría limitada por las prohibiciones o condicionamientos a los cuales la Constitución podría someter su acción en esta materia, v.gr., en las circunstancias que tienen que ver con la protección de la soberanía nacional, el reconocimiento de la intervención de los distintos órganos públicos en el diseño, manejo y control de las atribuciones que se les otorguen a dichas regiones, las limitaciones presupuestales y financieras de la Nación, el manejo de las relaciones internacionales y de la política económica etc.

ECOPETROL-Subsidio temporal al transporte de combustibles

La Corte entiende que la autorización prevista en el artículo 55 de la ley 191 de 1995 constituye, sin lugar a dudas, uno de los eventos en que se puede admitir, excepcionalmente, que los organismos públicos puedan otorgar auxilios o subsidios a personas privadas, sin que por ello se incurra en la prohibición constitucional prevista en el artículo 355 superior. Cuando el artículo 337 autoriza al legislador para expedir regulaciones especiales en materia económica y social, destinadas a promover el desarrollo económico y social de las zonas de frontera, esta señalando una finalidad constitucional que el legislador puede satisfacer, mediante la adopción de las medidas que contribuyen a realizarla. Es incuestionable, por lo tanto, que el subsidio temporal al transporte de combustibles a cargo de Ecopetrol es una concreción práctica y admisible del referido mandato constitucional. No es inconstitucional el hecho de que la norma acusada no tenga, por el momento, aplicación concreta en todas las capitales de departamento que sean zonas de frontera.

AUXILIOS O DONACIONES-Alcance de la prohibición

El régimen excepcional a la prohibición del artículo 355 no se encuentra exclusivamente en el inciso 2°, sino en diferentes disposiciones de la Constitución, que señalan las finalidades sociales del Estado. Por lo tanto, en el art. 337, en concordancia con los arts. 1 y 2 de la Constitución que aluden a las finalidades del Estado Social de Derecho, se encuentra el fundamento constitucional para que el legislador pueda adoptar medidas como la autorizada en la norma censurada, la cual busca el acceso fácil de las comunidades asentadas en la zona de frontera a bienes y servicios básicos, como instrumento promotor de su desarrollo en los distintos órdenes. En efecto, si no se subsidiara el transporte de combustible en las zonas de frontera, su costo resultaría excesivamente gravoso para los usuarios del transporte, con la natural incidencia en otros sectores de la actividad económica, con perjuicio general para el desarrollo social y económico que el legislador debe promover en las zonas de frontera.

La violación del referido principio se da cuando a una ley se incorpora un asunto extraño, que no guarda ninguna conexión temática con la materia dominante de la ley. La violación por la indicada causa, sólo procede cuando ella es directa, es decir, cuando surge del desconocimiento por la norma acusada de la disposición constitucional, y no indirectamente, con ocasión de los desarrollos posteriores que de aquélla hagan las autoridades

administrativas.

ECOPETROL-No se viola autonomía por subsidio al transporte de combustible

La norma demandada no desconoce la autonomía de Ecopetrol, porque siendo ésta una empresa industrial y comercial del Estado de creación legal, el legislador puede señalar sus objetivos sociales y sus respectivas competencias, para efectos de regular el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos y, en tal virtud, esta habilitado igualmente para dictar normas que modifiquen o complementen dichos objetivos y competencias. Por lo demás, no se trata en este caso de gasto público con cargo al presupuesto nacional, y si lo fuera, ya la Corte ha reconocido que puede ser decretado a iniciativa del Congreso. La norma acusada, se refiere a un subsidio al transporte del combustibles para una finalidad constitucional legítima que se encuadra dentro de las actividades económicas que cumple Ecopetrol.

Referencia: Expediente D-2053

Norma Demandada:

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 55 de la Ley 191 de 1995.

Actor: María Olga Rojas Melo

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre doce (12) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, y en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 241-4 de la Constitución Política, procede la Corte a decidir de mérito sobre la demanda instaurada por la ciudadana María Olga Rojas Melo contra el artículo 55 de la Ley 191 de 1995.

Es de observar, que la pretensión de la demanda comprendía igualmente la declaración de

inexequibilidad de las resoluciones números 8 -182 del 15 de febrero, 8 -1705 de 30 de junio y 8 – 2042 del 10 de septiembre, todas ellas correspondientes al año de 1996, que constituyen actos de ejecución del referido precepto. Por auto del 18 de mayo del año en curso fue rechazada la demanda en relación con las mencionadas resoluciones.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada:

LEY 191 DE 1995

"Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera"

"ARTÍCULO 55. Mientras la Nación construye la red de poliductos contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, Ecopetrol asumirá el costo del transporte de los combustibles derivados del petróleo entre las plantas de abasto o mayoristas y las Zonas de Frontera que, siendo capital de departamento tenga comunicación por carretera con dichas plantas de abasto donde existiere terminal de poliducto".

III. LA DEMANDA.

Considera la demandante que la norma acusada viola los arts. 158, 334 y 355 de la Constitución Política. El concepto de la violación lo expone de la siguiente manera:

– El artículo 55 de la ley 191 de 1995 en esencia obliga a Ecopetrol a asumir el costo del transporte de los combustibles entre las plantas de abasto o mayoristas y las capitales de departamento ubicadas en zonas de fronteras y comunicadas por carretera con dichas plantas, mientras la Nación construye la red de poliductos prevista en el Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, que la disposición censurada establece una especie de subsidio a dicho transporte.

Lo relacionado con el almacenamiento, manejo, transporte y distribución de combustibles constituye un servicio público que se regula por la leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 y sus decretos reglamentarios 283 de 1990 y 353 de 1991.

Conforme a dichas disposiciones, el manejo de los combustibles derivados del petróleo se efectúa a través de tres tipos de intermediarios: a) Gran distribuidor mayorista, que corresponde a Ecopetrol; b) Distribuidor mayorista, que es cualquier persona, natural o jurídica, que almacene y distribuya al por mayor el combustible a través de una planta de abastecimiento; c) Distribuidor minorista, que está constituido por cualquier persona, natural o jurídica, que suministre directamente al consumidor el combustible.

En el sistema económico nacional el costo de transporte de los bienes desde el sitio donde se produce hasta los lugares donde se efectúa su comercialización deben asumirlo los particulares que hagan parte de la respectiva cadena de distribución y mercadeo.

De lo anterior se infiere que una norma legal que obliga al Estado a asumir el costo de transporte de determinados bienes, simplemente, como una excepción, envuelve el decreto de un subsidio o auxilio en favor de unos particulares, quienes son los que deben cargar con el costo del transporte. En tal virtud, se viola el artículo 355 de la Constitución, porque se concede un auxilio a favor de particulares, sin que tal erogación tenga apoyo en alguna prestación obligatoria del Estado para el cumplimiento de sus fines ni se trate de ayudas, estímulos o incentivos económicos que se otorguen en cumplimiento de deberes o principios de origen constitucional.

Si bien el legislador, con apoyo en el artículo 337 Superior, puede adoptar decisiones económicas que incentiven el desarrollo en zonas de frontera, cuando se decreten auxilios en favor de particulares, deben establecerse las correspondiente condiciones y contraprestaciones que aseguren dicho desarrollo.

– La demandante, con el fin de fundamentar la acusación alude a la manera como se ha dado aplicación práctica a la norma cuestionada y, en tal virtud, se refiere a algunas resoluciones expedidas por el Ministerio de Minas y Energía, aportadas al proceso, mediante las cuales se ha dispuesto que Ecopetrol asuma el pago de una compensación por el transporte de cada galón de combustible entre la planta de abasto de Yumbo y la ciudad de Pasto, “con destino a los municipios del departamento de Nariño”, pues, según el razonamiento de la actora, la norma acusada y los desarrollos prácticos de ésta contenidos en los actos administrativos emanados del referido Ministerio constituyen una unidad normativa.

– La norma acusada quebranta el artículo 158 de la Constitución Política. En efecto:

La ley en cuestión se expidió en desarrollo de los artículos 25, 289 y 337 de la Constitución, con el objeto de “establecer un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural”. Es decir, que conforme a dicho objetivo la normatividad acusada sólo podía “promover el desarrollo de zonas de frontera”.

No obstante, por interpretación del Consejo de Estado contenida en el fallo del 16 de obture de 1997 (expediente 4269: actor Diego Cuesta Mesa) que avaló la legalidad de las resoluciones del Ministerio de Minas, antes mencionadas, hay que entender que esta entidad “podía seleccionar los municipios que, aún no siendo zonas de frontera, podían ser beneficiados por esta norma decretando un subsidio al transporte de combustibles que se llevaran con destino a ellos, siempre y cuando que la ruta desde la planta de abasto desde donde se surtieran pasara por una capital de departamento, zona de frontera, con derecho al subsidio”.

Según lo anterior, si el artículo 55 de la ley 191 de 1995 debe ser entendido con el mencionado alcance, forzoso es concluir que, además de propender por el desarrollo económico de unas capitales de departamento, zonas de frontera, extendió su objeto a otra materia, como es la relativa al desarrollo de determinadas áreas o municipios del territorio nacional que no tienen la categoría de zonas de fronteras, quebrantando así el principio de unidad de materia.

– El artículo 334 de la Constitución fue violado, porque el objeto de la intervención que se autoriza debe contribuir a racionalizar la economía, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Según lo anterior, “es una exigencia de la Constitución la de que las leyes que otorguen un mandato al Estado para intervenir en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, efectivamente conduzcan a la racionalización de la economía y por ende se obtengan fines que la misma Carta atribuye a la intervención. Contrario sensu, también es válido concluir que una ley que intervenga en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, que efectivamente no racionalice la economía, no cumplirá con la exigencia constitucional comentada, ni contribuiría a los fines que la Carta atribuye a la intervención”.

La aplicación práctica que por el Ministerio de Minas y Energía se ha dado a la disposición acusada, a través de las aludidas resoluciones, ha conducido a que varios municipios de Nariño reciban el servicio a un mayor costo o que no se beneficien del subsidio, y que Ecopetrol tenga que asumir mayores costos. De este modo, la ley lejos de racionalizar la economía contribuye a un uso irracional de recursos públicos que es contrario a los fines que a la intervención del Estado asigna la Constitución.

" Lo visto se magnificará en lo futuro en la medida en que se extienda la aplicación de la ley a otras cuatro capitales de departamento, zonas de frontera, adicionales a Pasto, pues como lo expresó el doctor Parmenio Cuéllar, quien introdujo el proyecto de ley lo que finalmente fue el artículo 55 de la misma, ella pretendía servir por el momento a 5 capitales de departamento, zonas de frontera, lo cual quiere decir que el gobierno está en mora de conceder el subsidio de transporte a las capitales que aún faltan por privilegiar y naturalmente a los municipios del respectivo departamento que de igual manera tendrían el mismo derecho a recibir el auxilio de transporte parcial que fue concedido a los de Nariño. Ante tamaña perspectiva puede sólo concluirse que la norma legal demandada careció de la técnica legislativa que el numeral 21 de l artículo 150 de la Constitución exige a las leyes que ordenan la intervención del Estado en la economía pues no precisó sus alcances, ni sus propios destinatarios, ni, como ya se explicó, las contraprestaciones que debían corresponder a los particulares beneficiarios de los auxilios a cambio del recibo de éstos".

IV. INTERVENCIONES CIUDADANAS.

1. Oportunamente intervinieron en el proceso los ciudadanos Luis Alfredo Fajardo Arturo, Jaime Nuñez Escribano, Bernardo Gómez Vásquez, Parmenio Cuéllar Bastidas y Jorge Luis Piedrahita P., quienes propugnan la constitucionalidad de la norma demandada, con argumentos que se resumen así:

– Los ciudadanos Luis Alfredo Fajardo Arturo y Jaime Nuñez Escribano, expusieron:

La norma demandada tiene un contenido económico y social, en cuanto elimina el costo de transporte para los distribuidores minoritarios, lo cual se traduce en una medida trascendental para el desarrollo fronterizo.

Se trata de una norma de carácter transitorio que busca apoyar el transporte como actividad

encargada de la distribución de los bienes y servicios entre las fuentes de producción, los lugares de acopio y de consumo .

Frente al protagonismo que tienen las fronteras en armonía con el nuevo modelo económico de la apertura, la globalización y el desarrollo internacional, la Constitución faculta al legislador para establecer un régimen especial como el contemplado en la disposición impugnada. Régimen que se justifica por razones de equidad y porque genera un beneficio general a la región fronteriza.

El pago por Ecopetrol del costo de transporte incide en beneficio del consumidor, porque deja de pagar el transporte terrestre de dichos combustibles. De no ser así dicho costo se trasladaría finalmente al consumidor.

No se genera beneficio alguno para el distribuidor minoritario, porque este debe expender el combustible a los precios oficiales autorizados. Tampoco se produce un lucro adicional para el transportador, quien obtiene de Ecopetrol la retribución normal del servicio.

La disposición demandada no contradice el art. 334 de la Constitución; por el contrario, desarrolla apropiadamente el proceso económico de la distribución de los bienes, racionalizando la economía nacional y mejorando la calidad de vida de los habitantes de la zona de frontera.

– El ciudadano Bernardo Gómez Vásquez manifestó:

La demandante parte de la base equivocada de que los distribuidores minoristas asumían el costo de transporte, cuando la realidad es que éste siempre corrió a cargo del consumidor.

La actora presenta los cargos desde la perspectiva mas desfavorable pero incorrecta, insinuando que amparándose en la ley de frontera los minoristas sacan provecho del erario público, cuando en la realidad la población ubicada en las zonas de frontera obtuvo en la práctica un subsidio al valor del combustible.

La norma demandada es impersonal y de aplicación general y amplia; no se refiere en concreto a destinatarios que deban recibir una suma precisa derivada de su aplicación.

Cuando se establece un subsidio no hay contraprestación de parte de los beneficiarios, según

se deduce del art. 368 de la Constitución.

Las normas de la ley 191 de 1995, incluyendo la acusada tienen su fundamento en los art. 285 y 337 de la Constitución. Precisamente esta última disposición privilegia a las zonas de frontera que se encuentran en condiciones de desventaja frente al resto del país, por su lejanía e incomunicación.

“Las medidas adoptadas dentro de las condiciones económicas especiales para las zonas de frontera son de interés público porque las externalidades que generan beneficios a la comunidad en su conjunto, tal como se comenta en algunas obras en donde incluso se califica ese fenómeno como ‘auxilios buenos'”.

No se viola el art. 334 de la Constitución, porque las normas económicas especiales, destinadas a ciertas zonas de territorio nacional, como la ley 191/95, procuran acrecentar cuantitativa y cualitativamente las condiciones de la calidad de vida de sus moradores.

– Los ciudadanos Parmenio Cuéllar Bastidas y Jorge Luis Piedrahíta P., expusieron:

La demandante confunde el subsidio de transporte que la ley ordena, a cargo de Ecopetrol, con los auxilios prohibidos por la Constitución.

La ley de fronteras, dentro de la cual se inscribe la norma demandada, “pretende redimir y rescatar unas zonas tradicionalmente deprimidas, marginadas, pobres y empobrecidas, ajenas y ausentes de los pliegues protectores del Estado. Todo esto en sintonía con las nuevas pautas del art. 337 que permite establecer para estas zonas normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover el desarrollo” y, además en armonía con el preámbulo de la Constitución.

Existe un evidente interés público en la concepción de la norma, en el sentido de que ella traduce el deber que tiene el Estado para desplegar una clara y efectiva política de redención de nuestras regiones allende las fronteras, que hace viable el referido subsidio, en consonancia con la sentencia C-372/94 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

En estas circunstancias, no caben argumentos de conveniencia u oportunidad ni criterios relativos al mayor o menor acierto de la política económica tributaria del Estado, para deducir razones de inconstitucionalidad.

2. Intervinieron en el proceso los ciudadanos Jhon Fernando Bustos y Osvaldo Navas Díaz, quienes coadyuvan las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

– El ciudadano Jhon Fernando Bustos sostiene:

La disposición acusada tiene como finalidad favorecer económicamente a 27 distribuidores minoristas de Pasto, quienes vieron disminuidas sus ganancias con la implantación de la tasa de gasolina y a cambio buscaron disminuir sus costos de operación trasladando al erario público el valor del transporte que le correspondía asumir.

El art. 22 de la ley 188/95 aprobatoria del plan nacional de desarrollo, ordena construir el poliducto del pacífico que se extenderá hasta los departamentos de Cauca y Nariño incluyendo la ciudad de Pasto, lo cual es un proyecto que no tenía ni tendrá en el futuro predecible justificación económica y que simplemente se adoptó con el único fin de darle piso jurídico a la disposición acusada que busca beneficiar, con dineros públicos, a 27 distribuidores de combustibles en la ciudad de Pasto. Esta afirmación cobra certeza porque Pasto es la única zona de frontera, capital de departamento, en el territorio nacional donde puede aplicarse la disposición acusada, porque sólo ella se surte de combustibles derivados del petróleo desde plantas de abasto ubicadas en un terminal de poliducto.

– El ciudadano Osvaldo Navas Díaz, consideró:

Ecopetrol, es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, con patrimonio propio, autonomía administrativa y presupuestal.

La autonomía de las empresas industriales y comerciales del Estado se deduce del numeral 7 del art. 150 de la Constitución y de las normas orgánicas del presupuesto.

La autonomía presupuestal de dichas empresas implica que su presupuesto no forma parte del Presupuesto General de la Nación.

La autonomía que se reconoce a dichas empresas conlleva la facultad “para disponer de sus ingresos y egresos, o de sus rentas y gastos, con total independencia, para destinarlos racionalmente al desarrollo de su objeto social y estatutario dentro del conjunto de principios aplicables a la administración de una empresa similar en el sector privado. Es esta la esencia, la propia naturaleza del funcionamiento de una empresa, de cualquier empresa industrial y

comercial, que para generar excedentes financieros o utilidades debe tener la autonomía indispensable para controlar sus operaciones y organizarlas de tal manera que la cuantía de sus gastos sea menor que el de ingresos que obtenga de su actividad mercantil".

Así las cosas, es válido afirmar que no existe autoridad alguna, ni siquiera el legislador, que pueda ordenar directamente a las empresa industriales o comerciales del Estado que efectúen un gasto dentro del giro ordinario de sus actividades ni asuman costos que pueden estar dentro de su objeto social. Si ello llegare a ocurrir, se vulnerará el principio de la autonomía constitucional y legal que la ley orgánica consagra en favor de estas empresas.

No puede entenderse lo dicho bajo el sentido de que el Estado por conducto de las referidas empresas no pueda diseñar políticas de desarrollo económico y social que involucren gastos que puedan afectar sus rendimientos financieros; pero el instrumento para lograr esto debe ser producto de la decisión autónoma de la empresa, vale decir, adoptada por los órganos estatutariamente competentes.

En consecuencia, el Congreso carece de atribuciones para ordenar a Ecopetrol que asuma el costo del transporte de unos combustibles, porque ello resulta violatorio de su autonomía.

Es cierto que el Congreso tiene iniciativa del gasto que debe ejecutarse dentro del presupuesto general de la Nación pero no le corresponde a éste decretar un gasto a cargo de entes cuyo presupuesto no se parte del presupuesto general de la Nación, como es el caso de Ecopetrol.

La norma acusada vulnera el inciso 2 del art. 39 del decreto 111 de 1996 que compiló las normas contenidas en las leyes orgánicas del presupuesto, porque allí se dispone que los proyectos de ley mediante los cuales se decretan gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio del ramo en forma conjunta.

Del examen de los antecedentes legislativos de la norma censurada se concluye que el proyecto contentivo de la misma no se tramitó a iniciativa del gobierno.

Como el costo de transporte que asume Ecopetrol corresponde a un gasto de

funcionamiento, es indudable que la norma demandada viola la Constitución.

3. Igualmente intervino en el proceso el ciudadano Jorge Raúl Cordoba para coadyuvar la defensa de la constitucionalidad de la disposición acusada, intervención que por ser extemporánea no se tiene en cuenta.

V. INTERVENCION DE AUTORIDAD PUBLICA.

Ministerio de Minas y Energía.

La ciudadana Myriam Elena Pazos de Morales actuando en representación del Ministerio de Minas y Energía justificó la constitucionalidad de la norma acusada, con base en las siguientes consideraciones:

La referida norma no viola la Constitución, porque es un ordenamiento de carácter transitorio con el cual se busca beneficiar a una comunidad, estableciendo una compensación en el valor del transporte de los combustibles, con el fin de reducir el precio final al consumidor.

La pretendida violación del artículo 158 superior no se formula de manera clara, porque se refiere al contenido del artículo 55 de la ley 191, sino a las resoluciones expedidas por el Ministerio de Minas que lo desarrollaron desde el punto de vista práctico.

VI. CONCEPTO DE LA PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación, rindió el correspondiente concepto y solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de la disposición acusada, con fundamento en los siguientes criterios:

El servicio público de transporte es una actividad protegida por el Estado, a quien le corresponde asegurar su eficiente prestación en todo el país debido al papel central que desempeña en el proceso productivo.

Varias disposiciones en la Constitución amparan el transporte como medio idóneo para promover el desarrollo armónico de las regiones en las tareas de producción, distribución y utilización de vías.

A la Empresa Colombiana de Petróleos no sólo se le asigna la obligación de satisfacer el

control interno de combustible, sino la correlativa de distribuirlo y transportarlo a todo el país, como quiera que es su función, “construir, operar y administrar oleoducto, gaseoducto, poliductos, refinerías, estaciones de bombeo, y en general, la infraestructura necesaria para cumplir con dichos fines, atendiendo lo dispuesto por los literales c) y g) del artículo 5o. de sus estatutos (D. 2039/56)”.

El artículo 337 superior faculta al legislador para expedir regulaciones especiales en materias económicas y sociales dentro del contexto de la internacionalización y globalización de la economía. “En tal sentido la ley 191 de 1995, que desarrolla el citado mandato superior, reconoce que la actividad transportadora resulta fundamental en el progreso de las zonas limítrofes y en la consecución de los objetivos constitucionales previstos en el preámbulo y en los artículos 1o., 2o., 226, 285, 289 y 337”.

La consecución de los referidos objetivos no sería posible, “si los insumos que demanda el funcionamiento del transporte limítrofe carecen de las condiciones de rentabilidad que lo hagan competitivo, tanto en el interior como en los países vecinos”.

La intención del legislador al expedir la norma acusada fue la de suplir transitoriamente en las zonas de frontera la ausencia de la red de poliductos, costeando el valor del transporte de los combustibles.

No es razonable pensar que dicha solución legislativa constituye un auxilio a personas naturales o jurídicas de derecho privado, pues la norma no persigue otra cosa que incentivar y promover el desarrollo de las zonas fronterizas, reduciendo el costo de los carburantes. Si dicha medida no existiera, el sobreprecio del transporte de los combustibles se trasladaría al consumidor final, elevando el costo de vida de los habitantes de las zonas fronterizas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. El problema jurídico planteado.

Conforme a los cargos de inconstitucionalidad formulados por la demandante, las intervenciones ciudadanas que los coadyuvan, las intervenciones ciudadanas que defienden la constitucionalidad de la norma acusada, y según el concepto del Procurador General de la Nación que pide a la Corte declararla exequible, es necesario analizar lo siguiente:

a) Si la obligación para Ecopetrol de asumir el costo de transporte de los combustibles derivados del petróleo, en las condiciones determinadas por el precepto demandado, en forma transitoria, esto es, mientras la Nación construye la red de poliductos contemplada en el plan nacional de desarrollo, constituye un subsidio en favor de particulares prohibido por el art. 355 de la Constitución; es decir, no justificable, por no atender a una finalidad constitucional legítima.

b) Si en virtud del desarrollo práctico que el Ministerio de Minas le dio a la norma acusada, a través de la expedición de diferentes actos administrativos, se puede establecer, como lo pretende la demandante, que se ha violado el principio de la unidad de materia contenido en el art. 158 de la Constitución.

c) Si igualmente, por las razones antes anotadas, es decir, por la forma como el Ministerio de Minas y Energía ha dado aplicación a la norma censurada, se ha producido la violación del art. 334 de la Constitución por no atender a la finalidad de la intervención estatal de "racionalizar la economía".

d) Si la norma acusada viola la autonomía de Ecopetrol, y si al no haberse tramitado el proyecto de ley, a iniciativa del gobierno, se han violado las normas de la Constitución y las orgánicas del presupuesto general de la Nación, relativas a las leyes que ordenan gastos.

2. Solución al problema.

2.1. El constituyente de 1991 reconoció como regiones de singular importancia económica y social, para darles un tratamiento especial, a las denominadas zonas de frontera, que son lugares en donde sus habitantes viven una realidad diferente a la de los demás sectores nacionales, en virtud de la vecindad con los países limítrofes. Esta circunstancia influye en forma determinante en todas sus actividades, particularmente en sus relaciones culturales, intercambio de bienes y servicios, la circulación de personas y vehículos, y provoca, además, por la fuerza de las circunstancias anotadas, la libre circulación de las monedas, con la necesaria incidencia en la economía regional.

La promoción del desarrollo de las zonas de frontera que apunta a una finalidad constitucional, debe considerar todas las referidas variables, con el fin de dar respuesta a la situación tradicional de abandono social y económico a que históricamente han estado

sometidas dichas regiones.

En las circunstancias anotadas, estima la Sala que la referida norma adopta un cometido estatal específico de fomento, estímulo y promoción de las zonas de frontera que comporta para las ramas del poder público y, en primer término para el legislador, el deber de su realización práctica.

Es natural que las soluciones que se adopten deben tener en cuenta, particularmente, las ventajas que se deducen de la propia situación de dichas zonas, para aprovecharlas e impulsar el proceso de integración económica con los países vecinos y facilitar, a su amparo, el fomento de proyectos de cooperación e integración con las entidades territoriales limítrofes a fin de lograr el desarrollo económico y social comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente (arts. 226, 227 y 289).

No puede perderse de vista que los territorios de frontera corresponden al 54% del territorio nacional y alojan el 13% de la población.

En la exposición de motivos al proyecto, que luego se convirtió en la ley 191/95, se dijo sobre la temática que nos ocupa lo siguiente:

"Dentro de este marco general conviene señalar que el compromiso se ajusta a los parámetros que identifica el gobierno de turno para buscar estrechos lazos de hermandad con las autoridades del mismo continente. En el marco estrictamente económico se tiene en cuenta el surgimiento de las fronteras de lo que se ha denominado nueva empresa, debido a que se han impuesto como la competitividad y la eficiencia. Igualmente un nuevo modelo de integración que se proyecta en las áreas limítrofes, en procura de adaptarse a las grandes exigencias de la economía mundial. La cooperación entre los países se requiere para lograr una economía internacionalizada"1.

2.2. Conviene precisar ahora, ¿cuál es el alcance de las atribuciones que la Constitución otorga al legislador para asumir las soluciones que autoriza el artículo 337 constitucional, frente a las zonas de frontera?.

Como se constata del simple examen del contenido de dicha norma, las competencias asignadas al legislador en esta materia son abiertas, en la medida en que la Constitución no

las somete expresamente a condicionamientos específicos, de manera que las soluciones que se adopten y el acierto o bondad de las mismas depende en alto grado del examen y ponderación de la problemática que presenten las mencionadas regiones y de la respuesta política que a través de las respectivas normas puede asumir el legislador bajo cierta discrecionalidad. Tratándose del desarrollo de un cometido estatal, claramente definido en la Constitución, existe una amplia libertad de configuración de la normatividad jurídica que sirve de instrumento para su concreción, con base en las evaluaciones políticas que el legislador haga y según las apreciaciones de la realidad económica, social y cultural de las zonas de frontera.

La discrecionalidad del legislador, por consiguiente, sólo se encontraría limitada por las prohibiciones o condicionamientos a los cuales la Constitución podría someter su acción en esta materia, v.gr., en las circunstancias que tienen que ver con la protección de la soberanía nacional, el reconocimiento de la intervención de los distintos órganos públicos en el diseño, manejo y control de las atribuciones que se les otorguen a dichas regiones, las limitaciones presupuestales y financieras de la Nación, el manejo de las relaciones internacionales y de la política económica etc.

Los criterios precedentes, en relación con la promoción de desarrollo de las zonas de frontera, constituyen la reiteración de los que en pasada oportunidad señaló la Corte, así2:

“La Corte no desconoce el papel activo que la ley debe desempeñar con el objeto de promover programas de cooperación e integración en los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas. La conservación de la soberanía exige la presencia visible del Estado en los territorios limítrofes y la existencia de comunidades laboriosas y pujantes que desarrollen un sentimiento de arraigo nacional. Pero, al mismo tiempo, es importante que se estrechen los lazos culturales y económicos con las poblaciones de las naciones vecinas, como corresponde al ideario integracionista de la Carta”.

“Entre las facultades que la Constitución atribuye a la ley con el propósito de promover el desarrollo de las zonas de frontera, se encuentra la de establecer “normas especiales en materias económicas y sociales” (C.P. art. 337)”.

“Si se interpretara esta norma en sentido absoluto, la ley podría hacer caso omiso de los restantes órganos del Estado y de las correlativas modalidades de intervención previstas en

la Constitución – particularmente de la planificación económica, el presupuesto público y la regulación económica -, en un vasto campo como es el que acota el universo de lo económico y social".

"La tesis anterior no puede acogerse. Cada órgano del Estado tiene, en el marco de la Constitución, un conjunto determinado de funciones. El desarrollo de una competencia singular no puede realizarse de una manera tal que su resultado signifique una alteración o modificación de las funciones que la Constitución ha atribuido a los demás órganos. Se impone un criterio o principio de "ejercicio armónico" de los poderes, de suerte que cada órgano se mantenga dentro de su esfera propia y no se desfigure el diseño constitucional de las funciones".

"Particularmente, el Congreso es un órgano del que emanan impulsos para los demás y tiene ante sí, por tanto, una variedad de alternativas y cursos de acción. En estas condiciones, no deberá escoger la opción que signifique en la práctica la clausura del ejercicio de las competencias de los demás órganos del Estado. En este caso, la ley puede libremente adoptar un conjunto de regulaciones tendentes a promover el desarrollo de las zonas de frontera. Sin embargo, no parecería necesario y, además, sería inconstitucional que pretendiera hacer caso omiso de los restantes órganos del Estado cuyas atribuciones tuvieran relación con las materias tratadas. No se puede ignorar que los órganos nacionales tienen competencia en todo el territorio nacional y que, especialmente, en las zonas de frontera, no es el Congreso el único órgano que despliega en ellas sus atribuciones".

2.3. Hechas las precisiones anteriores, procede la Corte a dar respuesta concreta a los cargos formulados por la demandante contra la norma acusada, en los siguientes términos:

a) Con respecto a la presunta violación del art. 355 de la Constitución, la Sala se pronuncia de la siguiente manera:

El transporte de combustible tiene un precio que debe asumirse por quienes participan en su distribución, cuyo precio al consumidor, en el caso de la gasolina corriente, lo señala el Ministerio de Minas y Energía, y cuando se trata de gasolina extra se determina libremente; de modo que al autorizar la ley a Ecopetrol para asumir el costo de dicho transporte indudablemente se establece un subsidio en favor de los distribuidores minoristas de combustibles, e indirectamente, desde luego, en beneficio de los consumidores, dado que los

costos en que incurra un intermediario económico indudablemente se trasladan a éstos. Es decir, que aun cuando puede pensarse, como lo expresa la demandante, que el subsidio es exclusivamente en favor de los referidos distribuidores, la realidad es que al no cargar éstos con el valor del transporte dicho subsidio favorece a los consumidores.

No obstante, la Corte entiende que la autorización prevista en el artículo 55 de la ley 191 de 1995 constituye, sin lugar a dudas, uno de los eventos en que se puede admitir, excepcionalmente, que los organismos públicos puedan otorgar auxilios o subsidios a personas privadas, sin que por ello se incurra en la prohibición constitucional prevista en el artículo 355 superior.

Cuando el artículo 337 autoriza al legislador para expedir regulaciones especiales en materia económica y social, destinadas a promover el desarrollo económico y social de las zonas de frontera, esta señalando una finalidad constitucional que el legislador puede satisfacer, mediante la adopción de las medidas que contribuyen a realizarla. Es incuestionable, por lo tanto, que el subsidio temporal al transporte de combustibles a cargo de Ecopetrol es una concreción práctica y admisible del referido mandato constitucional.

No debe olvidarse que el régimen excepcional a la prohibición del artículo 355 no se encuentra exclusivamente en el inciso 2°, sino en diferentes disposiciones de la Constitución, que señalan las finalidades sociales del Estado. Por lo tanto, en el art. 337, en concordancia con los arts. 1 y 2 de la Constitución que aluden a las finalidades del Estado Social de Derecho, se encuentra el fundamento constitucional para que el legislador pueda adoptar medidas como la autorizada en la norma censurada, la cual busca el acceso fácil de las comunidades asentadas en la zona de frontera a bienes y servicios básicos, como instrumento promotor de su desarrollo en los distintos órdenes. En efecto, si no se subsidiara el transporte de combustible en las zonas de frontera, su costo resultaría excesivamente gravoso para los usuarios del transporte, con la natural incidencia en otros sectores de la actividad económica, con perjuicio general para el desarrollo social y económico que el legislador debe promover en las zonas de frontera.

Consideraciones similares a las que se han expuesto en cuanto a la justificación constitucional de los auxilios, cuando obedecen a claras finalidades constitucionales, aparecen expuestas en la sentencia C-159/983, en la cual esta Corte dijo:

“3.3. La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo aparte del artículo 355 Superior, sino las que surgen de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país. Estos criterios responden a la concepción del Estado Social de Derecho, el cual tiene como objetivo esencial “promover la prosperidad general, facilitar la participación, garantizar los principios y deberes consagrados a nivel constitucional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades”4; o como lo ha señalado en otra oportunidad la misma Corte, “El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad”‘.5

“Bajo este entendido se explica el otorgamiento de subsidios, avalados por la Corte en diferentes pronunciamientos, a los pequeños usuarios en los servicios públicos domiciliarios (art. 368 C.P.), al fomento de la investigación y transferencia de la tecnología; a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (art. 65 C.P.), a la adquisición de predios para los trabajadores agrarios; (art. 64 C.P.), a la ejecución de proyectos de vivienda social y a los servicios públicos de salud y educación (C.P. arts. 49 y 67)”.

b) Si examina el texto integral de la demanda de la actora se infiere que ella igualmente plantea la inconstitucionalidad de la norma, por considerar que el legislador ha perseguido una finalidad constitucional ilegítima y ha incurrido en desviación de poder al favorecer con el subsidio a la Ciudad de Pasto, a varios municipios del Departamento de Nariño y a personas determinadas -los distribuidores minoritarios de combustible- circunstancia que deduce de los desarrollos prácticos que de la norma ha hecho el Ministerio de Minas, en resoluciones que fueron declaradas ajustadas a la ley por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado.

En primer lugar, observa la Sala que la norma es de carácter general, porque ella no se

refiere a ninguna ciudad o municipio concreto del país, ni alude tampoco a personas determinadas destinatarias de la misma. Si la norma, se ha aplicado inicialmente para la Ciudad de Pasto y algunos municipios del Departamento de Nariño, ello no obsta para que se aplique a otras ciudades capitales de departamento ubicadas en zonas de frontera. Además, los auxilios, permitidos constitucionalmente en ciertos casos, por comportar el empleo de recursos económicos escasos en beneficio de determinados sectores o grupos sociales, se deben otorgar gradualmente de acuerdo con las posibilidades económicas del Estado; por consiguiente, no es inconstitucional el hecho de que la norma acusada no tenga, por el momento, aplicación concreta en todas las capitales de departamento que sean zonas de frontera.

En segundo lugar, así la norma fuera singular o se refiriera a situaciones o personas concretas, ello no la hace inconstitucional como ha tenido ocasión de expresarlo la Corte en las sentencias C-364/936, C-94/987 y C-456/988. En efecto:

En la sentencia C-364/93 dijo la Corte:

“Para esta Corte la generalidad de la ley es deseable pero en sí misma no es requisito de su constitucionalidad. La ley singular o ley-medida, esto es, la destinada a una persona o grupo de personas identificadas o identificables, sólo es admisible si persigue un propósito público plausible y no genera discriminación o desigualdad frente a otros miembros no incluidos en el círculo de las personas cobijadas por sus mandatos”.

En la sentencia C-094/98 se reiteró el anterior criterio de la siguiente manera:

“…. una ley no fundada con claridad en el bien común ni en la prevalencia del interés colectivo, por medio de la cual se imponga una obligación exclusiva a una persona, midiendo sólo para ella la previsión de los hechos sobre los cuales recaen sus disposiciones, no es compatible con la igualdad, ni realiza la equidad, y, por tanto, vulnera la Constitución, especialmente el Preámbulo y los artículos 1, 2, 5, 13, 123 -inciso 2-, 133 y 136 -numeral 5-.”

“Así, por haberse preconcebido bajo un designio odioso, no realiza el orden justo e igualitario

que preconiza la Constitución Política; no desarrolla los postulados del Estado Social de Derecho; no respeta la dignidad humana; desvirtúa el concepto de interés general y desconoce los fines esenciales del Estado, particularmente el de garantizar a todos el ejercicio de los derechos que el orden constitucional consagra".

"No debe ignorarse que, al tenor del artículo 123 de la Constitución, los servidores públicos -y lo son los miembros del Congreso- están al servicio del Estado y de la comunidad, por lo cual los de imparcialidad y objetividad son principios esenciales que inspiran el cumplimiento de sus funciones".

"Por su parte, el artículo 133 Ibídem destaca que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. Y el numeral 5 del artículo 136 de la Constitución prohibe al Congreso y a cada una de sus cámaras "decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas".

"7) A no dudarlo, una ley de las características enunciadas, si carece de soporte que la justifique, sería inconstitucional. Pero, a la inversa, resulta ajustada a la Carta, aun con su carácter singular, la norma legal que, basada en razones inherentes al bien común, objetivamente establecidas con miras a lograr el equilibrio y la igualdad real y efectiva, adopte medidas aplicables a personas individualizadas, siempre que -considerado el alcance del acto y sus consecuencias- no implique persecución contra ellas. No en vano el artículo 58 de la Constitución vigente -como lo hacía el 30 de la anterior- afirma sin titubeos que "cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social".

Dentro de la misma óptica, en la sentencia C-456/98, expresó la Corte:

"La Corte admite la posibilidad de que se pueda invocar la desviación de poder o de las atribuciones propias del legislador que la Constitución le confiere, como motivo para excluir del ordenamiento jurídico una disposición inconstitucional, pero advierte que aquélla no es, como en el derecho administrativo, una causal que pueda invocarse en forma autónoma para pretender la declaración de inconstitucionalidad de una norma; se requiere, por consiguiente, que se alegue y se demuestre por el demandante, en cada caso, que la finalidad perseguida

por el legislador es contraria a las normas que en concreto recogen los valores, los principios, los derechos, los deberes y los fines constitucionales".

"Consecuente con lo anterior estima la Sala que se trasgreden las normas receptoras de los aludidos valores, por vía de ejemplo, en los siguientes casos: I) cuando la ley tiene una finalidad discriminatoria, es decir, no realiza el principio de igualdad; II) cuando se desvía la voluntad legislativa del norte que le impone la Constitución de asegurar el respeto a la dignidad humana, y de realizar los fines esenciales del Estado (arts. 1 y 2 C.P.); III) cuando el órgano legislativo se aparta del fin de consultar la justicia, el interés general y el bien común, y decreta "actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas" (arts. 133 y136-5)".

c) En relación con el cargo de la falta de unidad de materia, la Corte señala lo siguiente:

En la sentencia C-076/979 la Corte se pronunció sobre un cargo de inconstitucionalidad contra toda la ley 191/95, por violación del principio de la unidad de materia, que se fundamentó específicamente en el hecho de no haberse atendido en relación con dicha ley el aparte final del art. 158, según el cual, "La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un sólo texto que incorpore las modificaciones aprobadas".

La violación al principio de unidad de materia obedece, según la demanda, al hecho de que el Ministerio de Minas y Energía, al desarrollar el artículo 55 acusado, a través de actos administrativos, extendió el beneficio legal a otros municipios en las zonas de frontera, "siempre y cuando que la ruta desde la planta de abasto desde donde se surtieran pasara por una capital de departamento, zona de frontera, con derecho al subsidio".

El cargo, en la forma en que aparece planteado resulta improcedente, porque la violación del referido principio se da cuando a una ley se incorpora un asunto extraño, que no guarda ninguna conexión temática con la materia dominante de la ley. La violación por la indicada causa, sólo procede cuando ella es directa, es decir, cuando surge del desconocimiento por la norma acusada de la disposición constitucional, y no indirectamente, con ocasión de los desarrollos posteriores que de aquélla hagan las autoridades administrativas.

d) Con respecto al cargo de violación del art. 334 de la Constitución la Corte estima:

El argumento de la acusación estriba en que la intervención del Estado, autorizada por mandato de la ley, debe conducir a la racionalización de la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, de manera que cuando dicha intervención no logra esos objetivos la ley que la autoriza es inconstitucional.

Es de observar, que el cargo no se formula por violación directa del art. 334 de la Constitución por la norma acusada, como es lo que corresponde a la esencia del control constitucional. Dicho cargo lo estructura la actora por vía indirecta, porque lo apoya en la ilegalidad de los actos administrativos que expidió el Ministerio de Minas y Energía. En efecto, se dice en la demanda:

"Es esto último lo que ocurre con las normas acusadas al exigir como expresamente se consagra en el artículo segundo de la resolución 8-0182 del 15 de febrero de 1996 y en el mismo artículo de la resolución 8-1705 de 30 de julio de 1996, que el transporte opere entre Yumbo y Pasto para que se cause el derecho de percibir el auxilio de transporte en favor de los distribuidores minoristas que lo lleven con destino a otros municipios del departamento de Nariño distintos de su capital… ".

En estas circunstancias, es evidente que la demandante no concretó técnicamente un cargo de inconstitucionalidad contra el art. 55 de la ley 191/95, por la presunta violación del artículo 334. Pero admitiendo que el cargo se formuló adecuadamente, no se aprecia la alegada violación, porque el establecimiento de un subsidio como el previsto en la norma acusada, indudablemente constituye un instrumento de racionalización de la economía.

e) El interviniente Osvaldo Navas Díaz cuestiona la constitucionalidad del art. 55 de la ley 191/95, por dos razones: la primera, porque considera que se viola la autonomía de Ecopetrol al ordenar el legislador que con cargo a su presupuesto se subsidie el transporte de combustible; y la segunda, porque a su juicio el proyecto que dio origen a la referida disposición debió tramitarse a iniciativa del gobierno, por implicar un gasto público.

Estima la Corte, que la norma demandada no desconoce la autonomía de Ecopetrol, porque siendo ésta una empresa industrial y comercial del Estado de creación legal (art. 150-7), el legislador puede señalar sus objetivos sociales y sus respectivas competencias, para efectos

de regular el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos (art. 150-23) y, en tal virtud, esta habilitado igualmente para dictar normas que modifiquen o complementen dichos objetivos y competencias.

Por lo demás, no se trata en este caso de gasto público con cargo al presupuesto nacional, y si lo fuera, ya la Corte ha reconocido que puede ser decretado a iniciativa del Congreso. La norma acusada, se refiere a un subsidio al transporte del combustibles para una finalidad constitucional legítima que se encuadra dentro de las actividades económicas que cumple Ecopetrol.

Si conforme al inciso final del art. 115, las empresas industriales y comerciales del Estado forman parte de la rama ejecutiva, a la cual se le asignan las funciones de gobierno y de administración, para hacer realidad los fines del Estado Social de Derecho, no resulta exótico que a través de la norma acusada se imponga a Ecopetrol la obligación de otorgar el referido subsidio, con miras a alcanzar precisamente dichos fines, pues resulta impensable que entidades que hacen parte del Estado puedan actuar en contravía de la realización de los cometidos que a éste le corresponden.

– En conclusión, la norma acusada, no viola los preceptos invocados por la demandante ni ninguna norma constitucional. Por consiguiente, será declarada exequible.

VII. DECISION.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 55 de la ley 191 de 1995.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-661/98

ECOPETROL-Inconstitucionalidad del subsidio temporal al transporte de combustibles

(Salvamento de voto)

El subsidio que crea la norma, dadas las condiciones que ella establece, sólo se extiende a una capital de departamento ubicada en zona de frontera y beneficia directamente a un grupo reducido de distribuidores de combustibles derivados del petróleo. De otro lado, la ausencia de suficientes precisiones en la norma, no asegura que el beneficio por vía indirecta se traslade a los consumidores e, inclusive, que aún produciéndose ese efecto no excluya a los nacionales de otros países que se movilizan en zonas de frontera. La norma legal puntualmente introduce supuestos abstractos y generales que, sin embargo, fatalmente se traducen en el beneficio de un círculo reducido de personas. La circunstancia anotada, obliga a considerar que la norma es "singular" – "norma-medida" -, lo que no conduce necesariamente a estimarla inconstitucional, sino a realizar por parte de la Corte un escrutinio estricto tendente a verificar si ella viola el principio de igualdad. Por el contrario, la sentencia no ensaya ni siquiera el "test" débil de igualdad. En últimas, el raciocinio de la Corte se inscribe en la lógica causa-efecto, y escamotea toda consideración de justicia distributiva (principio de igualdad): el subsidio es una medida (medio) que favorece el desarrollo económico de una zona de frontera (fin) ; luego, el legislador, podía adoptarla con fundamento en el artículo 337 de la Constitución Política.

Pese a que la Corte no niega que el subsidio que concede la norma legal, tenga el carácter de auxilio o donación, considera que en este caso – por tratarse de un beneficio destinado a una zona de frontera -, la excepción a la perentoria prohibición contenida en el artículo 355 de la C.P., es plenamente válida. No militan las razones que en otras oportunidades tuvo presente la Corte para avalar excepciones, por lo demás estrictamente configuradas, en relación con la referida prohibición. Baste recordar que se trataba de actividades identificadas por el mismo constituyente y, en relación con las cuales, parecía indiscutible que él mismo había autorizado la medida de fomento. Las zonas de frontera, terrestres y marítimas del país, cubren una porción significativa del territorio nacional, donde sus pobladores se entregan a las más variadas actividades. La interpretación de la Corte, en estas condiciones, produce un cambio constitucional manifiesto al reducir el ámbito territorial de una de las más importantes prohibiciones que contempla la Constitución Política.

Referencia: Expediente D-2053

Norma Demandada:

Demanda de inconstitucionalidad

contra el artículo 55 de la Ley 191 de 1995

Actora: María Olga Rojas Melo

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Con todo respeto discrepamos de la sentencia de la Corte Constitucional, por las siguientes razones:

1. El subsidio que crea la norma, dadas las condiciones que ella establece, sólo se extiende a una capital de departamento ubicada en zona de frontera y beneficia directamente a un grupo reducido de distribuidores de combustibles derivados del petróleo. De otro lado, la ausencia de suficientes precisiones en la norma, no asegura que el beneficio por vía indirecta se traslade a los consumidores e, inclusive, que aún produciéndose ese efecto no excluya a los nacionales de otros países que se movilizan en zonas de frontera.

La norma legal puntualmente introduce supuestos abstractos y generales que, sin embargo, fatalmente se traducen en el beneficio de un círculo reducido de personas. La circunstancia anotada, obliga a considerar que la norma es “singular” – “norma-medida” -, lo que no conduce necesariamente a estimarla inconstitucional, sino a realizar por parte de la Corte un escrutinio estricto tendente a verificar si ella viola el principio de igualdad. Por el contrario, la sentencia no ensaya ni siquiera el “test” débil de igualdad. En últimas, el raciocinio de la Corte se inscribe en la lógica causa-efecto, y escamotea toda consideración de justicia distributiva (principio de igualdad): el subsidio es una medida (medio) que favorece el desarrollo económico de una zona de frontera (fin) ; luego, el legislador, podía adoptarla con fundamento en el artículo 337 de la Constitución Política.

La Corte introduce una sub-regla según la cual si una medida que adopta el Legislador favorece una zona de frontera, la misma es exequible, no obstante que vulnere el principio de igualdad y se oponga a prohibiciones establecidas por el Constituyente. Desde este punto

de vista, que no compartimos, un precepto legal que aplicable al resto del país vulnera la Constitución, es constitucional si su campo se restringe a una zona de frontera y en ella opera un estímulo a su desarrollo.

En modo alguno sostenemos que el artículo 337 de la C.P., no permita al Legislador eventualmente dictar leyes que consagren una política de diferenciación positiva. Sin embargo, en este caso, la justificación sobre su estricta necesidad y su proporcionalidad no puede omitirse, pues, de lo contrario, se violaría el principio de igualdad. La particularidad de las zonas de frontera, unida a la necesidad de defender la soberanía en esa parte del territorio, como lo ha señalado la Corte, ofrecen al Legislador un marco adecuado para dictar leyes que cumplan el propósito de desarrollo, pero sin desquiciar el ordenamiento constitucional.

De hecho, la necesidad de reducir el precio final de un insumo básico por el costo y las dificultades asociadas al transporte, no corresponde a una necesidad típica de las zonas de frontera, ya que se puede percibir a lo largo y ancho del país, con mayor o igual dramatismo. Las medidas de diferenciación positiva enderezadas a reducir el costo de la vida en una sociedad empobrecida, abrumada por un porcentaje de más del 50 % de su población con necesidades básicas insatisfechas, no puede adelantarse al margen de una jerarquización de las necesidades y del grado de imposibilidad en que se encuentren los desvalidos para superar por sí mismos esa situación. La escasez de recursos para atender el cúmulo de necesidades ligadas a la garantía del mínimo vital, obliga a racionalizar todo esfuerzo de justicia distributiva, salvo que se quiera generar privilegios en medio de la miseria general, como se ha hecho en este caso en el que un puñado reducido de distribuidores de gasolina se convierten por ministerio de la ley en los beneficiarios de un subsidio estatal. Este género de distribuciones si en realidad se propone aliviar las condiciones materiales de existencia de las personas, no puede ser objeto de subsidios. En su lugar, las autoridades deben en condiciones de igualdad desarrollar los derechos económicos, sociales y culturales, lo que constituye un deber a cargo del Estado social de derecho. Aquí, en cambio, la dádiva a unos distribuidores de gasolina, adopta el traje de subsidio – por lo demás estructurado sin técnica alguna y con fallas protuberantes de diseño que no le permiten obtener su pretendido objeto -, y se ampara en una norma que auspicia políticas de Estado en las zonas de frontera. Aparte de la inequidad ostensible de trato que la disposición apareja, ella no se extiende a toda la zona de frontera sino a una capital, o sea, por este aspecto se viola la igualdad por

partida doble : respecto de todos los habitantes del país y, también, en relación con los pobladores de las mismas zonas de frontera que no residan en la capital de departamento a la que se refiere la disposición. En nuestro concepto, las zonas de frontera no están por fuera de la Constitución; pueden y deben ser desarrolladas, sin necesidad de violar la Carta.

Pese a que la Corte no niega que el subsidio que concede la norma legal, tenga el carácter de auxilio o donación, considera que en este caso – por tratarse de un beneficio destinado a una zona de frontera -, la excepción a la perentoria prohibición contenida en el artículo 355 de la C.P., es plenamente válida. No militan las razones que en otras oportunidades tuvo presente la Corte para avalar excepciones, por lo demás estrictamente configuradas, en relación con la referida prohibición. Baste recordar que se trataba de actividades identificadas por el mismo constituyente y, en relación con las cuales, parecía indiscutible que él mismo había autorizado la medida de fomento. Las zonas de frontera, terrestres y marítimas del país, cubren una porción significativa del territorio nacional, donde sus pobladores se entregan a las más variadas actividades. La interpretación de la Corte, en estas condiciones, produce un cambio constitucional manifiesto al reducir el ámbito territorial de una de las más importantes prohibiciones que contempla la Constitución Política.

Aparte de que resulta cuestionable que la política de bienestar se cumpla a través de subsidios – además deficientemente estructurados -, que soslayan los criterios de igualdad, en lugar de que ella se traduzca en la extensión general de la cobertura de los servicios asociados a los derechos constitucionales prestacionales, se observa que la ley en este caso apela a un mecanismo de asignación de recursos a la vez inconveniente e inconstitucional. El Fisco sólo puede disponer de los recursos de las empresas industriales y comerciales del Estado, a título de excedentes, tal y como lo señala la ley orgánica del presupuesto. La ley examinada, en este sentido, no podía modificar esta regla contenida en la ley orgánica. Pero la ley ordinaria, no se limitó a controlar un recurso antes de que se decretara como excedente, sino que impuso a la empresa una carga operativa gratuita, lo que significa alterar el régimen de este tipo de entidades y, lo más grave, entrar a saco en sus ingresos operacionales. En fin, una medida carente de racionalidad (C.P. art. 334), violatoria de una ley orgánica y de la prohibición de decretar auxilios y, además, claramente inequitativa, no ha debido ser santificada con la decisión de exequibilidad que sobre ella ha recaído.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

1 Gaceta del Congreso, Martes 26 de Julio de 1994, p. 21.

2 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

4 Idem.

5 Sentencia No. T-426/92 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

6 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

7 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

8 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

9 M.P. Jorge Arango Mejía.