

Sentencia C-090/01

IGUALDAD-Acepciones/DERECHO A LA IGUALDAD-Contenido relacional

Una simple aproximación a la idea de igualdad, como concepto, como principio, o como derecho reconocido al interior de un ordenamiento jurídico, revela inmediatamente que se trata de una noción que no responde a un sentido unívoco sino que admite múltiples acepciones aplicables de acuerdo con las particularidades de cada caso. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la igualdad se manifiesta como un derecho relacional que involucra usualmente, cargas, bienes o derechos constitucionales o legales, y cuya efectiva garantía, no se traduce en la constatación de una paridad mecánica y matemática, sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto.

IGUALDAD-Aplicación efectiva/DERECHO A LA IGUALDAD-Trato diferente

La aplicación efectiva de la igualdad corresponde, entonces, al juicio que se hace sobre una determinada circunstancia, de tal forma que resulta indispensable tomar en consideración las condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los miembros de una comunidad jurídica y el entorno en el que se desenvuelven. Así, puede decirse que la vigencia del derecho a la igualdad no excluye necesariamente la posibilidad de dar un tratamiento diferente a personas y hechos que, de acuerdo con sus condiciones, hacen razonable la distinción.

DERECHO A LA IGUALDAD-No agotamiento en consideración formalista

FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Campo de acción/FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Distinción entre transporte urbano y rural

FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Composición de recursos

FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Control

OBJECION PRESIDENCIAL-Improcedencia de revisión oficiosa o invención de razones

Advierte la Corte que no corresponde a ella al analizar las objeciones presidenciales, hacer una revisión oficiosa del proyecto de ley para determinar cuáles disposiciones del mismo infringen la Constitución, ni

inventar las razones por las cuales aquellas podrían resultar lesionados, pues es claro que esa labor le corresponde única y exclusivamente al Presidente de la República, tal como lo consagra la Constitución, atendiendo la naturaleza y finalidad de las objeciones.

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Adición de funciones por legislador

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Atribuciones en materia monetaria, cambiaria y crediticia/**BANCO DE LA REPUBLICA**-Atribuciones en materia monetaria, cambiaria y crediticia/**PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**-Atribuciones en materia monetaria, cambiaria y crediticia

FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Recursos

FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Ingresos parafiscales

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Alcance/**CONTRIBUCION PARAFISCAL**-Elementos

FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Recuperación de capital

RECURSO PARAFISCAL-Inembargabilidad

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Inembargabilidad

FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Inembargabilidad de recursos

OBJECION PRESIDENCIAL-Vicio de competencia

POTESTAD REGLAMENTARIA-Competencia/**POTESTAD REGLAMENTARIA**-Término

TARIFA-Delegación de fijación

LEY ORGANICA-No modificación por reglamento del Ministerio

FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Vida útil de vehículos

FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Transformación de vehículo

Referencia: expediente OP- 041

Objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 016/99 Senado y 006/98 Cámara "Por medio de la cual se crea el Fondo Nacional para la reposición del parque automotor del servicio público de transporte terrestre y se dictan otras disposiciones.

Magistrado Ponente:
Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero del año dos mil uno (2001)

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio de fecha 15 de diciembre de 2000, el Presidente del Senado de la República remitió a esta Corporación el 11 de enero del presente año, copia del proyecto de ley 016/99 Senado y 006/98 Cámara "Por medio de la cual se crea el Fondo Nacional para la reposición del parque automotor del servicio público de transporte terrestre y se dictan otras disposiciones", el cual fue objetado por razones de inconstitucionalidad por el Presidente de la República y declaradas infundadas por las plenarias de las cámaras legislativas.

II. EL TRAMITE LEGISLATIVO

El trámite dado en el Congreso de la República al proyecto de ley, objeto de la objeción presidencial, fue el siguiente:

- El proyecto de ley fue presentado ante la Cámara de Representantes por los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Transporte, de la época, doctores Antonio José Urdinola y Rodrigo Marín Bernal, respectivamente, siendo repartido el 24 de julio de 1998 a la Comisión Sexta Constitucional.
- La Comisión Sexta designó como ponentes a los Representantes María Isabel Mejía Marulanda, Darío Saravia Gómez, Hernando Carvalho Quigua y Jorge Humberto Mantilla Serrano, quienes presentaron la correspondiente ponencia, introduciendo modificaciones al proyecto.

- El proyecto de ley fue debatido y aprobado por 10 votos afirmativos en la Comisión Sexta del Senado el 2 de junio de 2000, según consta en el Acta 024 de esa fecha y en la certificación que aparece a folio 41 del expediente.
- El proyecto de ley pasó a la Plenaria de la Cámara, quien designó ponentes a los mismos representantes, quienes rindieron la ponencia correspondiente.
- El proyecto de ley fue debatido y aprobado por la plenaria de la Cámara, el 15 de junio de 1999.
- El 15 de julio de 1999 se recibió en el Senado de la República el proyecto de ley respectivo para su trámite en esa corporación, el cual fue repartido a la Comisión Sexta Constitucional el 21 julio de ese mismo año.
- Dicha Comisión designó ponentes a los Senadores José Matías Ortiz Sarmiento, María Cleofe Martínez y Mauricio Jaramillo Martínez, quienes rindieron la ponencia respectiva.
- El proyecto de ley fue discutido y aprobado por unanimidad, en primer debate el 7 de junio de 2000, de acuerdo con la certificación que obra en el expediente. (fol. 132)
- La Plenaria del Senado debatió y aprobó en segundo debate, el proyecto el 19 de junio de 2000, por unanimidad
- Dado que hubo diferencias en los textos definitivos del proyecto de ley aprobados por el Senado y la Cámara de Representantes, se nombró una Comisión Accidental para unificar el texto definitivo, la cual elaboró el proyecto final que fue sometido a la consideración de ambas Cámaras Legislativas. El informe de la Comisión Conciliadora fue aprobado por las plenarios de las dos Cámaras el 20 de junio de 2000, según aparece en el expediente.
- El proyecto de ley se remitió al Presidente de la República el 21 de julio de 2000, para la correspondiente sanción, siendo devuelto por éste el 3 de agosto del mismo año, con objeciones de inconstitucionalidad, que son materia de este proceso.

III. TEXTO DEL PROYECTO OBJETADO, OBJECIONES PRESIDENCIALES, RAZONES DEL CONGRESO PARA DECLARARLAS INFUNDADAS Y CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dado que son varias las objeciones que el Presidente de la República formula contra algunas disposiciones del proyecto de ley 06/98 Cámara y 016/99 Senado, la Corte procederá a variar el formato de sus sentencias para una mejor comprensión y análisis de los temas que allí se tratan. En consecuencia, el pronunciamiento se hará en el mismo orden en que éstas aparecen en el escrito correspondiente, utilizando los mismos títulos, y transcribiendo en

cada caso las normas objetadas, las razones en que se fundan las objeciones, los argumentos del Congreso para declararlas infundadas, el concepto del Procurador General de la Nación y, finalmente, se harán las consideraciones de la Corte Constitucional.

A. Aspectos previos

Competencia

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 167 y 241-8 de la Constitución, compete a esta corporación pronunciarse sobre las objeciones que formule el Presidente de la República a los proyectos de ley, por razones de inconstitucionalidad.

2 Pronunciamiento de la Corte

Debido a los múltiples temas que se tratan en los artículos que conforman el proyecto de ley, parcialmente objetado, y ante la forma como fueron propuestas las objeciones, la falta de claridad y escasa argumentación en algunas de ellas, la Corte solamente se pronunciará sobre el cargo propuesto sin tocar ningún otro punto adicional, con el fin de dejar abierta la posibilidad de que una vez aquél se convierta en ley de la República, cualquier ciudadano pueda interponer la acción pública de inconstitucionalidad, frente a las mismas disposiciones, pero por aspectos distintos a los aquí analizados.

3. Trámite de las objeciones presidenciales

3.1 Término para objetar el proyecto de ley

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de la Carta, cuando el proyecto de ley, materia de objeciones, contenga de veintiuno a cincuenta artículos, el Presidente de la República cuenta con diez (10) días para devolverlo a la Cámara en que tuvo origen. En el presente caso dicho término se respetó pues el proyecto de ley 06/98 Cámara y 016/99 Senado, que consta de veintisiete (27) artículos, fue remitido para sanción presidencial el 21 de julio de 2000 y el Gobierno lo devolvió a la Cámara de Representantes, lugar en donde inició el trámite, el 3 de agosto del mismo año.

3.2 Trámite en el Congreso

Recibido el expediente en la Cámara de Representantes ésta procedió a designar una comisión accidental integrada por los Representantes María Isabel Mejía Marulanda, Ernesto Mesa Arango y Jorge Humberto Mantilla Serrano, con el encargo de estudiar las objeciones y presentar el informe correspondiente.

Los comisionados presentaron el informe correspondiente, solicitando declarar infundadas las objeciones, el cual fue sometido a la consideración de la Plenaria de la Cámara, siendo aprobado el 14 de noviembre de 2000.

En el Senado de la República se nombró a los Senadores María Cleofe Martínez y José Matías Ortiz Sarmiento, encargados del estudio y elaboración del informe respectivo. Los comisionados presentaron el informe solicitando declarar infundadas las objeciones, con los mismos argumentos expuestos por la Cámara, el cual fue puesto a consideración de la Plenaria, siendo aprobado el 14 de diciembre de 2000, según consta en los antecedentes legislativos.

Las razones que expusieron las dos cámaras legislativas para declarar infundadas las objeciones se identifican y ellas se resumirán a medida que se vaya analizando cada una de las objeciones.

Así las cosas, no existe reparo constitucional por el aspecto del término que tenía el Presidente para presentar objeciones y el trámite dado a las mismas en el Congreso de la República.

1. PRIMERA OBJECION: TRATAMIENTO DESIGUAL

1.1 Texto de las normas objetadas

"ARTICULO 1°. Creación. Créase un fondo nacional con personería jurídica, denominado "Fondo de Reposición y Renovación del Parque Automotor de Servicio Público de Transporte Terrestre de Pasajeros", para atender los requerimientos de la reposición y renovación del parque automotor de los vehículos de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción metropolitano y/o urbano en el territorio nacional.

"PARAGRAFO. El fondo estará conformado por los aportes, que a través de las empresas de transporte o en forma individual, haga cada uno de los propietarios de los vehículos de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción metropolitana y/o urbana.

"ARTICULO 13°. Tarifas. A partir de la expedición de la presente ley, la tarifa de los vehículos de servicio público de pasajeros colectivo y/o mixto tendrá un componente de recuperación de capital el cual se destinará única y exclusivamente a la renovación y reposición del parque automotor. El Ministerio de Transporte reglamentará lo referente al porcentaje de este componente de recuperación de capital, así como el procedimiento para su determinación.

"ARTICULO 17°. Recolección de los aportes. Las empresas de servicio público de pasajeros están obligadas a recaudar diariamente el monto del producido del día anterior correspondiente al rubro de recuperación de capital, recaudo que se hará contra la orden de despacho que debe expedir a los conductores de los vehículos.

"ARTICULO 18°. Consignación. La empresa deberá consignar el total del monto recaudado durante el mes, el primer día hábil del mes siguiente en la cuenta del Fondo que se abrirá para tal fin. Su incumplimiento dará lugar a la imposición de una sanción de cien (100) salarios mínimos diarios legales vigentes por cada día de mora en hacer dicha consignación."

1.2 Razones en que se fundan las objeciones presidenciales

- El artículo 1 del proyecto "restringe la órbita de acción del Fondo a la reposición o renovación del parque automotor de los vehículos de transporte público colectivo terrestre de pasajeros *con radio de acción metropolitano y/o urbano en el territorio nacional*, lo cual "podría tener consecuencias frente al cumplimiento del artículo 13 de la Constitución Política, pues no se ve cuál es el fundamento que permita discriminar a aquellos propietarios de vehículos que presten el servicio de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio diferente al metropolitano o rural." (sic)

- El artículo 13 del proyecto consagra un trato desigual al regular el tema tarifario, puesto que incluye el servicio de transporte público colectivo y/o mixto terrestre de pasajeros, "cuando los vehículos que prestan este servicio no son beneficiarios de tal fondo, pues solamente acceden a sus recursos los de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción metropolitano y/o urbano en el territorio nacional".

- Otro aspecto que viola el principio de igualdad es el de regulación de las consignaciones al Fondo de reposición del parque automotor de los vehículos de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción metropolitano y/o urbano en el territorio nacional, "pues cuando se realiza en forma individual por parte del propietario debe realizarse diariamente, mientras si es recaudado por la empresa a la cual esté afiliado la consignación se realizará mensualmente el primer día hábil de cada mes."

1. 3 Argumentos del Congreso para declarar infundada la objeción

El Congreso de la República considera que no le asiste razón al Presidente de la República, pues "la restricción de la órbita de acción del Fondo a la reposición o renovación del parque automotor es apenas obvia, dado que se trata de un proyecto de ley encaminado precisamente a resolver un grave problema social, cuya esencia consiste en el incumplimiento del Gobierno Nacional de las normas legales que lo obligaban a solucionar el problema de la reposición del parque automotor considerando que la inmensa mayoría de los pequeños propietarios de los buses obligados a la reposición carecen de los recursos suficientes para adquirir vehículos nuevos.....El texto del proyecto de ley no discrimina a ninguna persona o sector de la sociedad, antes por el contrario, se fundamenta en el amparo de un sector, el de los pequeños propietarios de buses, que son discriminados duramente mediante la imposición arbitraria de la llamada vida útil de los vehículos, lo cual los priva de su único medio de subsistencia y, por ende, niega su derecho al trabajo."

1.4 Concepto del Procurador General de la Nación

En cuanto a la violación del artículo 13 de la Constitución, a que se refiere la primera objeción presidencial, considera el Procurador General de la Nación que ésta es infundada, "pues no se puede aplicar un tratamiento idéntico a situaciones de hecho diferentes, como lo son el transporte colectivo público terrestre de pasajeros con radio metropolitano y/o urbano y el de pasajeros con radio inter-municipal y rural, ya que entre ellos existen características que los hacen diferentes y por lo cual se justifica que se les de un trato diferente."

Así mismo, considera que los artículos 17 y 18 del proyecto de ley no vulneran el principio de igualdad pues, "de acuerdo con el uso mercantil, los propietarios de los vehículos que se encuentran afiliados a una empresa de transporte, entregan diariamente a ésta el dinero recaudado durante el día inmediatamente anterior, costumbre que tiene fundamento en la dificultad que se presentaría para el recaudo de los dineros mensualmente, ya que no se tienen los medios técnicos adecuados para llevar un control en este sentido. Esta la razón por la que en el proyecto de ley se establezca que los propietarios de los vehículos deben consignar diariamente y las empresas mensualmente." En consecuencia, concluye que los artículos 1, 13, 17 y 18 del proyecto de ley se ajustan a la Constitución.

1.5 Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Una simple aproximación a la idea de igualdad, como concepto, como principio, o como derecho reconocido al interior de un ordenamiento jurídico, revela inmediatamente que se trata de una noción que no responde a un *sentido unívoco*¹ sino que admite múltiples acepciones aplicables de acuerdo con las particularidades de cada caso. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la igualdad se manifiesta como un derecho *relacional*² que involucra usualmente, cargas, bienes o derechos constitucionales o legales, y cuya efectiva garantía, no se traduce en la constatación de una paridad *mecánica y matemática*³, sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto.

La aplicación efectiva de la igualdad corresponde, entonces, al juicio que se hace sobre una determinada circunstancia, de tal forma que resulta indispensable tomar en consideración las condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los miembros de una comunidad jurídica y el entorno en el que se desenvuelven. Así, puede decirse que la vigencia del derecho a la igualdad no excluye necesariamente la posibilidad de dar un

¹ Cfr. Sentencia C-410 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

² Cfr., entre otras, la Sentencia T-352 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ Cfr. Sentencia C-040 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón.

tratamiento diferente a personas y hechos que, de acuerdo con sus condiciones, hacen *razonable*⁴ la distinción.

En el caso concreto, el señor Presidente considera que las normas objetadas consagran un trato diferenciado, inconstitucional, cuando señalan que el campo de aplicación de las medidas que crean y desarrollan el fondo para la reposición o renovación del parque automotor, se limita a la órbita del transporte terrestre “*metropolitano y/o urbano*”, pues por esta vía, se deja por fuera de tal regulación a quienes prestan dicho servicio a nivel “*intermunicipal o rural*”.

Este es un argumento que se sustenta en una visión formalista del principio de igualdad, según la cual, las disposiciones legales que acarrear consecuencias para ciertos sujetos o actividades, han de cobijar a todos quienes desarrollan esa misma función material, so pena de crear un trato discriminatorio, contrario a la Carta Política.

Sobre el particular, es útil reiterar que “*siempre será necesario que la referencia a la igualdad, como derecho y valor fundante de una sociedad política, no se agote en la mera consideración formal de los problemas jurídicos, sino que se sustente en la posibilidad de establecer diferencias en el trato, fincadas en condiciones relevantes que imponen la necesidad de distinguir situaciones para otorgarles tratamientos distintos, hipótesis, esta última, que expresa la conocida regla de justicia que exige ‘tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales en forma desigual*”^{5,6}.

Al revisar el texto de los artículos 1, 13, 17 y 18 de la ley objetada, puede constatar que la intención del legislador es crear mecanismos que permitan la eficaz reposición del parque automotor dedicado a la prestación de *un servicio específico en una órbita concreta* -el transporte público colectivo terrestre de pasajeros en las ciudades-, que por las *particulares condiciones en las que se desarrolla*, exige la fijación de procedimientos puntuales respecto de la recolección y consignación de los aportes con destino al referido fondo -provenientes de las tarifas que por el mismo se cobran-.

Ahora bien: el hecho de que la actividad objeto de regulación sea prestada bajo múltiples modalidades a todo lo largo del territorio nacional -v.gr. en el sector rural-, no es razón suficiente para predicar la violación del derecho de igualdad, pretendiendo que una disposición particular sea aplicada de manera general a todos los transportadores; antes bien, esta circunstancia se convierte en la constatación fáctica de la conveniencia de que las regulaciones que se dictan en esta materia, concuerden con las características de la actividad que se reglamenta, limitando así, su campo de acción. Las condiciones en las que se presta el servicio de transporte colectivo público de pasajeros por vía

⁴ Sobre la razonabilidad, como criterio de valoración y aplicación del derecho a la igualdad, es un asunto sobre el que la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada desde los inicios de su labor. Cfr., entre otras, la Sentencia C-221 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵ Cfr. las sentencias C-345 de 1993 y C-058 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶ Corte Constitucional Sentencia C-952 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

terrestre varían necesariamente, dependiendo de los usuarios a los que se atiende, el territorio que se cubre y la infraestructura con la que se cuenta; es claro, entonces, que a la hora de dictar disposiciones sobre el particular, el legislador deba tener en cuenta criterios de distinción que -para efectos de los artículos que se estudian- guardan estrecha relación con las características del parque automotor que se intenta reponer, el área que se sirve y el sistema económico, más o menos informal, como las empresas transportadoras y los dueños de los vehículos que cumplen esta labor. De ahí que sea legítimo, e incluso mandatorio, establecer distinciones precisas entre el transporte urbano y el rural.

2. SEGUNDA OBJECION PRESIDENCIAL: VULNERACION DEL ARTICULO 150-7 DE LA CONSTITUCION

2.1 Texto de las normas objetadas

"ARTICULO 1° (...)

PARAGRAFO. El fondo estará conformado por los aportes, que a través de las empresas de transporte o en forma individual, haga cada uno de los propietarios de los vehículos de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción metropolitana y/o urbana.

"ARTICULO 5°. Composición. El recurso del Fondo será proveniente del rubro de la tarifa denominado "Recuperación de Capital", y de los aportes voluntarios que podrá hacer el propietario del vehículo de servicio público colectivo de pasajeros de radio de acción metropolitano y/o urbano.

"ARTICULO 26°. Multas. Las multas que se recauden por concepto de las sanciones que se establecen en la presente ley, deberán ser consignadas en el Fondo Nacional para la Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre, las cuales serán manejadas en una cuenta especial que se denominará de "Desarrollo Social de Transporte", cuyo objeto será el de contribuir a desarrollar políticas de protección social para los conductores de los vehículos a reponer. El Gobierno Nacional asignará recursos al Fondo con destino a ésta cuenta para el mejoramiento de los aspectos sociales del transporte."

2.2 Razones en que se fundan las objeciones presidenciales

- "El párrafo del artículo primero del proyecto de ley "determina que el Fondo estará conformado por los aportes que haga cada uno de los propietarios de los vehículos; más adelante el artículo 5 define la composición de los recursos del Fondo mediante los aportes voluntarios y los provenientes del rubro de la tarifa denominado '*recuperación de capital*' y, finalmente, el artículo 26 dispone que el Gobierno Nacional asignará recursos al Fondo para el mejoramiento de los aspectos sociales del transporte. De esta forma no se tiene certeza de la composición del Fondo, lo que estaría creando confusión y desorden jurídico, con la creación de un órgano del Estado sin

determinar directamente todos los elementos de su estructura orgánica, tal y como lo dispone el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política".

Agrega, también que no se determina la naturaleza jurídica del fondo pues por las atribuciones podría ser una entidad financiera, pero por la filosofía con que se creó debería ser un fondo de cuenta de un determinado órgano, ya que a él llegan las consignaciones obligatorias efectuadas para realizar la reposición y renovación del parque automotor.

- De otra parte, señala que en el artículo 26 se consagra que el Gobierno Nacional asignará los recursos al Fondo "con destino a esta cuenta para el mejoramiento de los aspectos sociales del transporte", sin determinar si la cuenta a que se alude es de algún órgano del Estado o pretende que sea una sección del presupuesto general de la Nación. La Nación no tiene previsto dentro del presupuesto ninguna partida con ese fin y tampoco tiene la posibilidad de crearla, debido a la situación deficitaria de las finanzas públicas.

2.3 Argumentos del Congreso para declarar infundadas las objeciones

- En cuanto a la segunda objeción considera el Congreso que también es infundada, pues según el artículo 7 de la ley 105/93, los Fondos son una creación de esa ley y, "obviamente, se establecen unos aportes voluntarios. Simplemente esa ley nunca se cumplió y este proyecto de ley persigue tal objetivo."

- El otro recurso financiero que se impugna, dice el Congreso, es la "recuperación de capital, prescrito en la ley 105/93, artículo 6", que trata sobre la reposición del parque automotor del servicio público de pasajeros y/o mixto, en cuyo aparte final consagra "Para la fijación de tarifas calcularán los costos del transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el rubro de *recuperación de capital*, de acuerdo con los parámetros que establezca el Ministerio de Transporte."

Agrega el Congreso que el proyecto de ley está informado de un gran espíritu de solidaridad que las objeciones reclaman. "Precisamente el artículo 26 está orientado a beneficiar de ese espíritu de solidaridad a los conductores asalariados de los buses que serán objeto de reposición y que están en peores condiciones que los mismos propietarios de los buses. En ningún caso se refiere a recursos para el Fondo propiamente dicho pues el texto del artículo 26 es muy claro. Por tanto, la alegada vulneración del artículo 150-7 de la Constitución Política y la falta de certeza en la composición del Fondo no se configuran."

2.4 Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador considera que no le asiste razón al Presidente de la República pues, conforme a los artículos 1, 5 y 26 del proyecto de ley se deduce que el

"Fondo es de naturaleza mixta" y que "se regirá por las reglas del derecho privado, según lo dispuesto por la ley 489/99." (sic)

2.5 Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Estima el señor Presidente que la manera como el párrafo del artículo 1, el artículo 5 y el artículo 26 del proyecto de ley determinan la estructura financiera del Fondo -señalando el origen de los recursos que han de conformarlo-, constituye una violación del numeral 7° del artículo 150 Superior, pues dichos preceptos no establecen claramente los elementos estructurales del ente que se pretende crear, "*originando confusión y desorden jurídico*".

En este caso, la objeción se restringe a la lectura y análisis de algunas normas del proyecto de ley, que sólo adquieren pleno sentido en la medida en que se interpreten de manera sistemática, esto es, de acuerdo con los objetivos y funciones que se predicen del Fondo en el mismo proyecto. Veamos:

- a. La *creación* del Fondo de Reposición y Renovación del Parque Automotor de Servicio Público de Transporte Terrestre de Pasajeros, es el resultado del ejercicio legítimo de las funciones legislativas que la Constitución Política otorga al Congreso de la República para *determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar* las entidades del orden nacional a través de las cuales el Estado cumple con las concretas tareas de ejecución que la propia Constitución y las leyes demandan⁷, y guarda relación directa con la necesidad de desarrollar la normatividad vigente en materia de transporte⁸.

El Fondo, dotado con personería jurídica, tiene el *objetivo* de "*atender los requerimientos de la reposición y renovación del parque automotor de los vehículos del transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción metropolitano y/o urbano*"⁹. Por tratarse de una labor técnica, el mismo Proyecto señala *en qué consisten* las operaciones de reposición y renovación de vehículos¹⁰, y confiere atribuciones a las autoridades administrativas competentes para regular diferentes aspectos sobre la manera como ha de cumplirse dicho proceso¹¹.

- b. El Fondo será *administrado* por una Junta conformada por 5 integrantes -un representante del Ministerio de Transporte, y cuatro representantes elegidos por los aportantes al Fondo-, quienes tendrán, entre otras atribuciones, (1.) trazar las orientaciones políticas generales del ente; y (2.) aprobar los convenios de administración de los recursos

⁷ Cfr. Artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política.

⁸ No puede pasarse por alto que ya desde 1993, la Ley 105 del mismo año ("*Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones*"), estableció el mecanismo de Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Pasajeros y/o mixto (Artículo 6).

⁹ Cfr. Artículo 1 del Proyecto de Ley.

¹⁰ Cfr. Artículo 2 del Proyecto de Ley.

¹¹ Cfr. Artículo 3 del Proyecto de Ley.

recolectados¹². La manera como se organizará el *funcionamiento* del Fondo también está indicada en el Proyecto al referir con precisión la manera como se crearán las *cuentas* de los vehículos objeto de renovación o reposición, los *beneficiarios* de las mismas, y los *procedimientos* para disponer de los recursos consignados -inversión o retiro-¹³; igualmente, se consagra un capítulo que señala el procedimiento a seguir para efectuar los *préstamos* en dinero para la renovación o reposición de los vehículos y la *forma de calcular las tasas* de remuneración y colocación de los recursos disponibles¹⁴.

- c. Naturalmente, el Fondo contará con una serie de *recursos financieros*, pues como resulta lógico, de ellos depende el funcionamiento del mismo y el cumplimiento de sus fines. De ahí que el Proyecto consagre varias disposiciones, entre ellas las que ahora objeta el Presidente, encaminadas a precisar el *origen y naturaleza* de los aportes¹⁵, el *manejo* de los dineros recolectados¹⁶, y la *forma de disponer* de los mismos para lograr la renovación y reposición de los vehículos¹⁷.

En este punto parece necesario precisar, con el propósito de despejar las inquietudes presentadas por el señor Presidente, que los dineros que conforman el fondo tienen origen en tres fuentes claramente identificables: de una parte se encuentran los *aportes obligatorios*, conformados por las sumas que los propietarios de los vehículos deben realizar a través de la empresa a la que están afiliados o en forma individual, y por una fracción contenida en la tarifa que se cobra por el servicio (que constituye el rubro denominado "*Recuperación de capital*"); por otro lado están los *aportes voluntarios* que cada propietario puede abonar en su cuenta; finalmente, existe una asignación que proviene de las multas que se recauden por concepto de sanciones para la conformación de una cuenta especial del Fondo que se denominará "Desarrollo Social del Transporte" cuyo objeto será el de contribuir a desarrollar políticas de protección social para el sector, en los términos del artículo 26 del Proyecto¹⁸. No cabe duda, entonces, que en cuanto a la composición de sus recursos, el Fondo de Reposición y Renovación del Parque Automotor de Servicio Público de Transporte Terrestre de Pasajeros es de naturaleza mixta, figura totalmente admisible dentro de la administración pública nacional que descansa en la posibilidad de que ciertas actividades de interés general sean financiadas a través del concurso de capital proveniente tanto del sector público como del privado.

¹² Cfr. Artículo 4 del Proyecto de Ley.

¹³ Cfr. Artículos 6 a 12 del Proyecto de Ley.

¹⁴ Cfr. Artículos 10 a 12 del Proyecto de Ley.

¹⁵ Cfr. Párrafo del Artículo 1, Artículo 5 y Artículo 26 del Proyecto de Ley.

¹⁶ Cfr. Artículo 4 del Proyecto de Ley.

¹⁷ Cfr. Artículo 12 del Proyecto de Ley.

¹⁸ Dicha cuenta especial se conformará además, con los dineros provenientes de las multas que se recauden por concepto de las sanciones que establece el Proyecto estudiado.

d. Finalmente, es menester señalar que por el tipo de actividad que debe cumplir el Fondo -la administración de recursos de origen mixto para la reconversión del parque automotor-, y la manera como desarrollará sus objetivos -colocación de recursos a través de préstamos con interés-, es necesario el ejercicio de un estricto *control* que también está previsto en el Proyecto, encomendado a las autoridades competentes -v.gr. el Ministerio de Transporte y la Superintendencia Bancaria- la supervisión de las actividades desarrolladas -siempre conformes a la ley y los reglamentos- y el manejo transparente de los recursos involucrados¹⁹. Son éstos principios básicos de la administración que frente al Fondo también encuentran cabida.

3. TERCERA OBJECION: REGULACION DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA

3.1 Texto de las normas objetadas

"**ARTICULO 4º. Administración.** El Fondo será manejado mediante una fiducia administración, o un mecanismo bancario similar, en una entidad bancaria vigilada por la Superintendencia Bancaria, de conformidad con el reglamento que expida el Ministerio de Transporte.

Junta administrativa. Estará conformada por cinco (5) integrantes designados de la siguientes manera:

1. Un (1) representante del Ministerio de Transporte.
2. Cuatro (4) representantes elegidos por los aportantes al Fondo.

Serán funciones de la junta directiva:

1. Trazar las orientaciones políticas generales del Fondo.
2. Aprobar los convenios de administración del Fondo.
3. Las demás que establezcan en la reglamentación y que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

"**ARTICULO 10º. Préstamos.** Los propietarios de vehículos que aporten al Fondo podrán acceder de (sic) a estos recursos por medio de préstamos individuales, los cuales serán otorgados por la entidad financiera que lo administre, según los lineamientos previstos en el reglamento establecido por el Ministerio de Transporte, en un plazo improrrogable de seis (6) meses, contados a partir de la sanción de la presente ley.

"**ARTICULO 20. Control.** El Ministerio de Transporte y la Superintendencia Bancaria, ejercerán el control y las facultades sancionatorias consagradas por la ley para la vigilancia de estos fondos, de las empresas a fin de verificar el cumplimiento de sus obligaciones según lo dispuesto en la presente ley, para lo cual podrá solicitar los informes que estime pertinentes."

¹⁹ Cfr. Artículos 20 y 21 del Proyecto de Ley.

3.2 Razones en que se funda la objeción presidencial

"En varios apartes del proyecto se involucran temáticas correspondientes a la actividad financiera. Al respecto, es de anotar que, tales temas están reservados a una estructura legislativa específica como es las leyes marco y su reglamentación a cargo del Ejecutivo, así lo ha determinado la H. Corte Constitucional en la sentencia C-700/99 (se transcriben algunos apartes). Bajo estos mismos criterios se ha venido desarrollando la legislación financiera, por lo cual, no se considera acertado la inclusión en el artículo 4 del proyecto de ley, donde se determina que el Fondo será manejado mediante fiducia de administración u otro mecanismo bancario similar, por una entidad bancaria vigilada por la Superintendencia Bancaria. Pues, la regulación existente tan sólo permite que las sociedades fiduciarias estén facultadas para desarrollar dentro de su objeto social la actividad fiduciaria."

- Por otra parte, considera que el artículo 10 del proyecto, "también incluye una exactitud dentro de la legislación financiera, pues, establece que la entidad que administre el fondo otorgará préstamos a los aportantes del mismo. Actualmente, como está regulada la actividad de fiducia, la sociedad fiduciaria, en su calidad de administradora tan sólo se ocupa de manejar la parte operativa del otorgamiento del crédito, pero en ningún caso lo otorga directamente, puesto que ésta no es una operación autorizada a esta clase de instituciones financieras."

- El artículo 20 del proyecto dispone que la Superintendencia Bancaria ejercerá el control y la vigilancia sobre la sociedad fiduciaria administradora y de las empresas que contratan con ella, "pero las funciones de esta Superintendencia se relacionan única y exclusivamente con las instituciones financieras, caso contrario devendría en duplicidad de funciones con cualquier otra superintendencia u órgano del Estado que ejerza su supervisión sobre tales empresas." Así las cosas, concluye que los artículos 4, 10 y 20 del proyecto "estarían violando los postulados constitucionales de su regulación." (SIC)

3.3 Argumentos del Congreso para declarar infundadas las objeciones

En cuanto a esta objeción el Congreso la encuentra infundada, pues "las disposiciones legales sobre la materia, establecen la facultad para que estos Fondos se manejen mediante fiducia. La ley 105/93, en su artículo 7, párrafo 3, establece que el proceso de reposición puede hacerse por encargo fiduciario constituido por los transportadores o por las entidades públicas en forma individual o conjunta. Las disposiciones del Código de Comercio, art. 134 numerales 1 y 3 al establecer las obligaciones de las compañías fiduciarias permiten manejar la fiducia, esto significa que las fiduciarias sí pueden realizar toda clase de operaciones siempre y cuando éstas figuren en el respectivo contrato."

Por otra parte, se afirma que "no se deja en manos de los beneficiarios particulares la asignación de recursos públicos pues, según el artículo 150-3 de la Constitución, ésta es potestad del Congreso. Las funciones de la Superintendencia Bancaria están claramente definidas en el Estatuto Financiero (artículos 331 y 325), de estos textos se puede deducir claramente que los artículos 4, 10 y 20 del proyecto de ley, no violan los postulados constitucionales, como se afirma en las objeciones."

3.4 Concepto del Procurador General de la Nación

Sobre este punto considera el Procurador que la objeción es infundada pues el artículo 4 del proyecto de ley ordena que la administración del Fondo se haga por medio de una fiducia o un sistema bancario similar, en una entidad vigilada por la Superintendencia Bancaria; figura jurídica regulada en el régimen mercantil y en la ley orgánica 105/93. Además, la fiducia está autorizada para realizar todos los negocios que se consideren convenientes para desarrollar la finalidad de la misma, siempre y cuando aparezcan en el contrato respectivo. Por tanto, los artículos 4, 10 y 20 del proyecto de ley no violan la Constitución.

3.5 Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

En primer término, advierte la Corte que no corresponde a ella al analizar las objeciones presidenciales, hacer una revisión oficiosa del proyecto de ley para determinar cuáles disposiciones del mismo infringen la Constitución, ni inventar las razones por las cuales aquellas podrían resultar lesionados, pues es claro que esa labor le corresponde única y exclusivamente al Presidente de la República, tal como lo consagra la Constitución (arts. 165,166 y 167), atendiendo la naturaleza y finalidad de las objeciones. Así las cosas, no puede la Corte buscar los "aportes del proyecto" que, según el Gobierno "involucran temáticas correspondientes a la actividad financiera" para determinar si se ajustan o no a la Carta. Ante esta circunstancia, la Corte solamente se pronunciará sobre los artículos contra los cuales se haya formulado un cargo expresamente.

Afirma el Gobierno que el artículo 4 del proyecto de ley será manejado mediante fiducia de administración u otro mecanismo bancario similar, por una entidad bancaria vigilada por la Superintendencia Bancaria, "pues la regulación existente no permite que las sociedades fiduciarias estén facultadas para desarrollar dentro de su objeto social la actividad fiduciaria". Nótese que el Gobierno no señala cuál es la disposición constitucional o legal de superior jerarquía que resulta infringida. Sin embargo, es pertinente anotar que las funciones que compete cumplir a la Superintendencia Bancaria, no fueron reguladas por la Constitución y, como ente público que es, corresponde al legislador señalarlas (arts. 150-7, 150-23), disposiciones que deben interpretarse en forma armónica con los artículos 189-14,15 y 16 del mismo Estatuto supremo. En consecuencia, bien puede éste adicionarlas asignándole nuevas tareas sin que por este simple hecho se vulnere el ordenamiento constitucional.

Igual situación se presenta con el artículo 10 del proyecto, pues se dice que consagra "una inexactitud dentro de la legislación financiera" ya que la fiduciaria, solamente maneja la parte operativa del crédito, pero no lo otorga directamente, por no estar autorizada para ello. Y con el artículo 20, pues se dice que la Superintendencia Bancaria vigila solamente las instituciones financieras y, por consiguiente, podría haber duplicidad de funciones con otra entidad encargada de su supervisión.

Con estos argumentos se concluye que "los artículos 4, 10 y 20 estarían violando los postulados constitucionales de su regulación." La Corte se pregunta cuáles, si en ningún caso se indican. Pero aún en gracia de discusión, si se considerara que tal vez, lo que se quiso invocar el Gobierno es la violación de la ley marco que rige la actividad financiera, la fundamentación que en cada caso se expone no permite llegar a esa conclusión, además de que en ellas no se regula ningún aspecto que competa establecer a una ley cuadro o al Ejecutivo en desarrollo de ésta, ya que allí no se desarrollan aspectos que se relacionen con la actividad financiera en los términos del artículo 150-19-e) del Estatuto Superior.

Finalmente, es pertinente señalar que la violación de leyes ordinarias, como es de todos sabido, no tiene cabida en los juicios de constitucionalidad; y, que la regulación en forma distinta a la vigente, en relación con determinadas figuras jurídicas o instituciones, no es causal de inconstitucionalidad, salvo que se demuestre que con ella se infringe la Constitución y, en el presente caso, ello no aconteció.

Por razón de lo anotado, no prospera la objeción presentada.

4. CUARTA OBJECION: MATERIA CREDITICIA

4.2 Texto de las normas objetadas

"ARTICULO 10°. Préstamos. Los propietarios de vehículos que aporten al Fondo podrán acceder de (sic) a estos recursos por medio de prestamos individuales, los cuales serán otorgados por la entidad financiera que lo administre, según los lineamientos previstos en el reglamento establecido por el Ministerio de Transporte, en un plazo improrrogable de seis (6) meses, contados a partir de la sanción de la presente ley.

"ARTICULO 11°. Tasa de Remuneración. Para garantizar el acceso al crédito, a una baja tasa de colocación que estimule la renovación y reposición, el Fondo reconocerá una tasa moderada de captación por los aportes de los propietarios de los vehículos de transporte público colectivo de pasajeros de radio de acción metropolitano y/o urbano.

Esta tasa de captación tendrá como parámetro el Índice de Precios al Consumidor establecido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, o la entidad que haga sus veces, y la tasa de colocación

será máximo cinco (5) puntos por encima de la misma, según lo establezca la junta directiva del Fondo.

"ARTICULO 12°. Compra del Vehículo a Reponer. La tasa de colocación de los préstamos que haga el Fondo a los propietarios de vehículos será concertada mensualmente entre el Ministerio de Transporte y la entidad financiera encargada de su administración.

Un porcentaje de los intereses pagados por los usuarios del crédito otorgado por el Fondo, fijado por el Ministerio de Transporte, se destinará exclusivamente a generar los recursos que permitan la adquisición de los vehículos objeto de reposición. Dicha medida solo beneficiará a aquellos propietarios de los vehículos que hayan aportado al Fondo por un término mínimo de tres (3) años."

4.3 Razones en que se fundan las objeciones presidenciales

Los artículos 10, 11 y 12 del proyecto de ley "involucran temáticas privativas del resorte el Banco de la República, al que le corresponde la selección concreta de los instrumentos que permitan dirigir la aplicación de recursos e identificar los sectores económicos destinatarios de los correspondientes beneficios, a efecto de promover las actividades que sea conveniente incentivar e impulsar mediante el crédito. Esta ha sido la posición de la Corte Constitucional (sents C-021/94, C-700/99). Bajo estas mismas consideraciones, no se hace posible que el proyecto de ley difiera (sic) al Ministerio de Transporte la concertación de la tasa de colocación ni que expida un reglamento señalando los lineamientos para el otorgamiento de préstamos ni el porcentaje de destinación específica de la remuneración del crédito."

4.4 Argumentos del Congreso para declarar infundada la objeción

Dada la forma como se analizaron las objeciones en el Congreso, no existe un punto específico sobre este asunto.

4.5 Concepto del Procurador General de la Nación

Considera el Procurador que la Presidencia de la República interpretó en forma errónea lo relativo a la regulación crediticia, pues el artículo 10 del proyecto de ley consagra que los aportantes al Fondo, podrán acceder a préstamos individuales que serán otorgados por la entidad que los administre, según los lineamientos previstos por el Ministerio de Transporte, los cuales, son de carácter técnico, puesto que los de índole crediticia están consagrados por el mismo proyecto cuando en el artículo 11 establece la tasa de remuneración para garantizar el acceso al crédito. De esta forma la tasa de captación tendrá como parámetro el índice de precios al consumidor y la tasa de colocación será máximo cinco puntos por encima de la misma, según lo establezca la junta directiva del Fondo. De la misma manera, el artículo 12

indica que la tasa de colocación de esos préstamos será concertada mensualmente entre el Ministerio del Transporte y la entidad financiera encargada de su administración, disposición que es constitucional, por cuanto fija los parámetros a los cuales debe ceñirse tanto el Ministerio de Transporte como la entidad administradora del Fondo, sin dejar vacíos en esta materia, ni dejar al libre albedrío del Ministerio la fijación de dichas tasas."

4.6 Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Esta objeción parece ser producto de una interpretación aislada de la misma y no del análisis sistemático y cuidadoso de ellas, para lograr deducir su verdadero sentido y alcance.

La facultad para establecer la política monetaria, cambiaria y crediticia, ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de esta corporación, y en ellos se ha dejado claramente establecida la competencia del Congreso de la República, del Banco de la República y del Ejecutivo en esta materia²⁰. En efecto, ha dicho la Corte:

"2.1 Atribuciones del Congreso en relación con la moneda y el manejo de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia.

La Carta Política no le da a la problemática del crédito un tratamiento particular, porque vincula su manejo con el de la política monetaria, en razón de que esta variable, así como la actividad cambiaria, están estrechamente vinculados a la estabilidad de la moneda, al punto que las decisiones que se tomen en cualquiera de estos frentes se refleja, en mayor o menor grado, sobre la cantidad, costo y disponibilidad del dinero; por eso el artículo 373 de la Constitución establece como objetivo e impone como responsabilidad del Estado, "velar por la capacidad adquisitiva de la moneda". De esta manera se reconoce que el control de la inflación constituye un supuesto necesario del desarrollo económico del país y se convierte en el objetivo esencial de la política monetaria.

Al Congreso se le asignó por el Constituyente la competencia para definir los principios y las reglas generales sobre las cuestiones relacionadas con el manejo de la moneda, los cambios internacionales y el crédito, a los cuales deben ajustar su conducta las autoridades comprometidas en el desarrollo de las respectivas políticas. (...)

2.1.2. Regulación de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia.

La Constitución le asigna al órgano legislativo la atribución de expedir las directrices en materia de política económica, relacionadas con el manejo monetario, el régimen de cambios internacionales y el crédito. En tal virtud, observa la Sala que el legislador es depositario de funciones mucho más amplias de las que le asigna el numeral 13 del artículo 150, como se infiere de los artículos 372 y 150 - 22 de la Carta Política.

El artículo 372 establece que las atribuciones de la Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, se cumplirán "conforme a las funciones que le asigne la ley". El mismo

²⁰ Ver entre otras en las sentencias C-021/94, C-489/94, C-700/99, C-955/2000

propósito de vincular al legislador en la formulación general de dichas políticas, se deduce de los términos del numeral 22 del artículo 150, en cuanto dispone que a este organismo le corresponde "expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva".

De igual modo la Carta destaca la participación del Legislador en el diseño del régimen de cambio internacional, cuando el literal b) del numeral 19 del referido artículo 150 de la Carta, consagra como función del órgano legislativo la atribución de expedir las normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno en esta materia, en concordancia con las que la Carta le asigna a la Junta del Banco de la República.

2.2 Atribuciones del Banco de la República en materia monetaria, cambiaria y crediticia.

Al Banco de la República, bajo la dirección de su junta directiva, se le asignó por la Constitución política la tarea de regular las actividades monetaria, cambiaria y crediticia (C.P. 371), funciones que desde 1963 (ley 21) y hasta la expedición de la Constitución de 1991, cumplía de manera exclusiva la junta monetaria. Al banco de la República durante el lapso indicado, sólo actuaba en el papel de organismo emisor de la moneda y ejecutor de las políticas diseñadas por la junta en las áreas referidas.

La Constitución Política del 91, modificó sustancialmente la estructura jurídica del Banco, al reconocerle la condición de Banca Central, y al asignarle, un conjunto de atribuciones que acogen las modernas tendencias sobre organización del Estado y responden a la necesidad de consolidar en cabeza de un sólo organismo estatal, de naturaleza jurídica única y con autonomía del ejecutivo, el ejercicio de un haz de funciones relativas a la regulación de la moneda, los cambios internacionales y el crédito, además de las relacionadas con la responsabilidad de emitir la moneda legal, administrar las reservas internacionales, ser prestamista de última instancia, banquero de los establecimientos de crédito y de servir como agente fiscal del Gobierno (Art. 371).

Debe reconocerse que la autonomía administrativa con que la Carta dota al Banco de la República, tiene un significado muy particular, porque no simboliza tan sólo la posibilidad de actuar con relativa independencia de la voluntad de otros órganos del Estado, como sucede dentro del régimen de las entidades descentralizadas, en donde, de todas maneras sobrevive alguna forma de tutela en virtud de la relación jerárquica con el organismo central, sino que le permite decidir con independencia frente a las exigencias de la comunidad, de los demás organismos del Estado y en particular del Gobierno.(...)

2.2.2. La Junta Directiva del Banco como autoridad reguladora.

*Según el artículo 372 de la Constitución, la Junta Directiva, como órgano que tiene a cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco de la República, es la autoridad encargada de "**regular**" la moneda, los cambios internacionales y el crédito.*

Lo anterior significa, que en las materias aludidas, el Banco, por intermedio de su Junta, expide los ordenamientos o reglas de acuerdo con los cuales se manejan en lo sucesivo las actividades monetarias, cambiarias y crediticias; lo cual no significa, como ya se advirtió, que esas regulaciones se deduzcan

al margen de los criterios generales de política que en tales asuntos traza la ley; mas también se exige por la Constitución que tales determinaciones deben adecuarse al contexto de la "política económica general"; De no suceder así, es seguro que los actos que las contienen resultarían violatorios del artículo 371 de la Carta Política, y, por ende, inconstitucionales.

Las "regulaciones" de que trata el artículo 371, son, en principio, normas de carácter general, y su formulación, en lo que atañe con el manejo monetario y crediticio, constituye una atribución exclusiva de la Junta Directiva del Banco, porque la Carta no autorizó compartir tales facultades, ni con el Presidente, ni con ninguna otra autoridad u organismo del Estado. Tanto es así, que ni el artículo 189 (atribuciones del Presidente de la República), ni en las disposiciones que regulan las funciones de la Banca Central (Arts. 371 a 373), se establecen otros niveles de competencia en las materias indicadas.(...)

4. Intervención del Gobierno en el manejo de la actividad crediticia, bursátil y aseguradora.

La capacidad de intervención del gobierno en las actividades financiera, bursátil y y aseguradora o en cualquier otra actividad que cumplan organismos públicos o privados en el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, está autorizada por el ordinal d), numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política y ratificada por el numeral 25 del artículo 189 de la misma Carta. El ejercicio de esta función está condicionado a la voluntad del Legislador, en la medida en que éste debe instruir al ejecutivo para ejercer la atribución, señalándole, mediante una ley marco, orientaciones y lineamientos a los cuales debe atenerse en su función interventora.

El artículo 335 de la Carta, que hace parte del Título XII sobre el Régimen Económico y la Hacienda Pública, cataloga las actividades a que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150, de "interés público" y somete a la ley, como se ha visto, "la forma de intervención del Gobierno en estas materias".

La intervención del gobierno en las actividades financiera , aseguradora, del mercado de valores y demás que tengan que ver con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público busca que aquéllas se cumplan en concordancia con el interés público; que se tutelen los intereses de los usuarios que acuden a los servicios de las entidades que los ofrecen; que se ofrezcan, en general, condiciones patrimoniales y de manejo institucional que garanticen adecuadas condiciones de seguridad y transparencia en el manejo de los recursos de los ahorradores, depositarios y asegurados.

Los instrumentos de intervención comprenden todos los mecanismos que permiten manejar el ejercicio de las referidas actividades, fijar el plazo de las operaciones, señalar las garantías aplicables a cada operación en particular, establecer el margen de solvencia y el patrimonio técnico mínimo de la entidad o entidades objeto de intervención, en resumen, emplear los mecanismos de regulación adecuados que posibiliten una acción prudencial de los referidos organismos, de manera que las operaciones autorizadas se realicen con sujeción a su propia naturaleza y al objeto principal reconocido a la respectiva entidad.

Como se deduce de lo expresado, el Gobierno carece de competencia para formular o participar en la formulación de la política de crédito del país, esto es, en la selección concreta de los instrumentos que permitan dirigir la aplicación de recursos e identificar los sectores económicos destinatarios de los correspondientes beneficios, a efecto de promover las actividades que, a juicio de las autoridades, sea conveniente incentivar e impulsar, de manera que no se puede asimilar, ni siquiera en parte, la facultad reguladora del crédito, que es función propia del Banco de la República, con la potestad de intervención del Gobierno que le asigna la Carta Política para el ordenamiento y control de las actividades a que alude el numeral 25 del Artículo 189 y demás disposiciones que se han mencionado.

Resulta obvio considerar, que el gobierno debe tener en cuenta, en su rol de interventor, las directrices consignadas en las leyes sobre moneda (C.P. art. 150-13), políticas monetaria , cambiaria y crediticia (C.P. arts. 150-22 y 372) , así como los objetivos y metas de la política económica general, cuando éllo incide de alguna manera en el manejo de las referidas competencias."

Pues bien: el Fondo Nacional de Reposición y Renovación del Parque Automotor de Servicio Público de Transporte Terrestre de Pasajeros", como se ha señalado, está conformado por recursos de distinta índole: aportes obligatorios, aportes voluntarios y aportes estatales. El destino o finalidad de tales recursos es la renovación y reposición del parque automotor.

De acuerdo con esta filosofía el proyecto contempla los denominados préstamos individuales, para los propietarios de los vehículos que aporten al Fondo, fijando la tasa de remuneración y de colocación de los mismos, asunto que bien puede establecer el legislador sin interferir en la órbita de otras autoridades, concretamente de la asignada al Banco de la República. El Fondo antes citado no ejerce la misma función que la que corresponde ejecutar a las entidades financieras vr. gr. los bancos, las corporaciones de ahorro, u otras entidades financieras, ni puede confundirse con ellas.

Por estas razones, las normas impugnadas no desconocen las funciones que compete cumplir al Banco de la República en cuanto autoridad competente para expedir los ordenamientos o reglas que regulan la actividad crediticia, que como se lee en la sentencia antes transcrita son aquellas "normas de carácter general" de acuerdo con las cuales se debe manejar el crédito financiero, pues el contenido de las mismas en nada se relaciona con él, sino con préstamos concretos y específicos que tienen una finalidad muy distinta y específica: la reposición y renovación de vehículos automotores, de ahí su especialidad.

Siendo así, los artículos 10, 11 y 12 del proyecto de ley, no se relacionan con la regulación del crédito, en los términos que esta Corte ha dejado claramente establecido, ni desconocen las competencias de otras autoridades, concretamente, las del Banco de la República.

No prospera entonces, la objeción.

5. QUINTA OBJECION: MATERIA TRIBUTARIA

5.1 Texto de las normas objetadas

"ARTICULO 1°. Creación. Créase un fondo nacional con personería jurídica, denominado "Fondo de Reposición y Renovación del Parque Automotor de Servicio Público de Transporte Terrestre de Pasajeros", para atender los requerimientos de la reposición y renovación del parque automotor de los vehículos de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción metropolitano y/o urbano en el territorio nacional.

"PARAGRAFO. El fondo estará conformado por los aportes, que a través de las empresas de transporte o en forma individual, haga cada uno de los propietarios de los vehículos de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción metropolitana y/o urbana.

"ARTICULO 6°. Cuenta. Todo vehículo tendrá una cuenta en el Fondo, cuyos recursos podrán ser utilizados por el propietario del vehículo para reponer, renovar o transformar dentro del reglamento establecido por el Ministerio de Transporte. Los recursos del Fondo estarán a disposición de todos los aportantes para efectos del crédito. Estos recursos no podrán ser embargados bajo ninguna circunstancia y estarán exentos del impuesto de renta y complementarios.

"ARTICULO 13°. Tarifas. A partir de la expedición de la presente ley, la tarifa de los vehículos de servicio público de pasajeros colectivo y/o mixto tendrá un componente de recuperación de capital el cual se destinará única y exclusivamente a la renovación y reposición del parque automotor. El Ministerio de Transporte reglamentará lo referente al porcentaje de este componente de recuperación de capital, así como el procedimiento para su determinación.

"ARTICULO 14°. Autoridades municipales y distritales. Los alcaldes, o las autoridades municipales en quienes estos deleguen la coordinación del transporte terrestre de pasajeros, tienen la obligación de incluir dentro de las tarifas que se cobraran a los usuarios en los diferentes niveles de servicio un porcentaje destinado a la reposición y renovación de los vehículos, el cual se calculará de acuerdo con el procedimiento y porcentajes establecidos por el Ministerio de Transporte. El incumplimiento de esta obligación será causal de mala conducta.

"ARTICULO 16°. Aporte al Fondo. Los propietarios de los vehículos de servicio público de transporte colectivo de pasajeros de radio de acción metropolitano y/o urbano están obligados a entregar diariamente ya sea a la empresa a la que tengan afiliado el vehículo o en forma individual directamente al Fondo de reposición y en este evento deberá presentar diariamente su recibo de consignación, el porcentaje del producido diario

correspondiente a la recuperación de capital del día anterior. Su incumplimiento dará lugar a la no entrega de la orden de despacho por parte de la empresa, hasta tanto no se cumpla con esta obligación.

"ARTICULO 17°. Recolección de los aportes. Las empresas de servicio público de pasajeros están obligadas a recaudar diariamente el monto del producido del día anterior correspondiente al rubro de recuperación de capital, recaudo que se hará contra la orden de despacho que debe expedir a los conductores de los vehículos.

"ARTICULO 18°. Consignación. La empresa deberá consignar el total del monto recaudado durante el mes, el primer día hábil del mes siguiente en la cuenta del Fondo que se abrirá para tal fin. Su incumplimiento dará lugar a la imposición de una sanción de cien (100) salarios mínimos diarios legales vigentes por cada día de mora en hacer dicha consignación."

5.2 Razones en que se fundan las objeciones presidenciales

- Las obligaciones exigidas a los propietarios de los vehículos (aportes al Fondo de reposición de vehículos) son verdaderos tributos, pues emergen de la relación directa entre el Estado y los asociados, donde el primero ostenta la facultad de imponer reglas de obligatorio cumplimiento, que le permiten al estado compeler al particular al pago de la prestación requerida, de acuerdo con los principios y reglas que imponen la Constitución y las leyes. En el caso bajo estudio, "la obligación nace al hacer uso del transporte y pagar la tarifa correspondiente y la del agente retenedor que se da por el hecho de ser propietario de un vehículo de transporte público colectivo terrestre con radio de acción metropolitano y/o urbano en le territorio nacional." En consecuencia, es evidente el carácter tributario de la prestación surgida en virtud del imperio de poder del Estado que se establece en los artículos 1, 6, 13, 14, 16, 17 y 18 del proyecto de ley.

- Las contribuciones obligatorias concebidas en el proyecto de ley tienen una finalidad específica "renovar el parque automotor reduciendo el tiempo de servicio del vehículo, aumento de la seguridad vial y protección del medio ambiente, por tanto, la parte correspondiente a "recuperación de capital es un gravamen indirecto para los usuarios del servicio de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción metropolitano y/o urbano en el territorio nacional (...). Cada tributo tiene características propias, pero su peculiaridad no permite despojar a los cuerpos electivos de su función política de establecerlos y precisar sus elementos configuradores esenciales, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional, por lo cual no es de recibo frente al artículo 338 de la Carta que sea el Ministro de Transporte quien determine la tarifa y dentro de ella el gravamen, como tampoco, la base de la misma, cuando la Constitución asigna esa función al Congreso.

Por ese mismo carácter tributario al componente "recuperación de capital" de la tarifa, no podría concedérsele naturaleza privada que les permita a los

propietarios de los vehículos disponer de él. Pues, los propietarios no son los sujetos pasivos de la obligación, como sí lo son los usuarios del servicio, pues los propietarios de los vehículos son agentes retenedores (...) En otros términos, es un gravamen de naturaleza meramente pública. Adicionalmente, con la posibilidad de asignar recursos del presupuesto nacional para el Fondo, sería inadecuado dejar en manos de los particulares beneficiarios la asignación de los recursos públicos que es una tarea eminentemente estatal, por lo cual se deja en entredicho la composición de la junta directiva del Fondo."

- La exención del impuesto a la renta sobre los recursos del Fondo para la reposición del parque automotor incluida en el artículo 6 del proyecto de ley, debe verificarse frente al artículo 154 de la Constitución, que determina que los temas de carácter tributario deben tener origen en la Cámara y si bien el proyecto inició su trámite en esa corporación, la exención del impuesto fue incluida en la ponencia para primer debate del Senado. Igualmente, la iniciativa que exige este artículo para otorgar este tipo de tratamientos especiales tributarios, no aparece en el mencionado proyecto, pues según el artículo 40 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las decisiones en materia fiscal que deba adoptar el Gobierno son de competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Norma que no puede desconocerse por ser de carácter orgánico.

- En el mismo artículo 6 del proyecto "se incluye la imposibilidad de efectuar embargo sobre los recursos del Fondo, situación que sería únicamente asimilable a los recursos públicos, tanto los provenientes del gravamen que mediante el proyecto se crea como los que provendrían del presupuesto general de la Nación, si es que se preservan, pero no los aportes voluntarios, pues al ser de carácter privado correrían la misma suerte que el peculio de quien los aportó."

5.3 Argumentos del Congreso para declarar infundadas las objeciones

- En cuanto a la objeción relacionada con la materia tributaria se señala que es infundada, pues la recuperación de capital está contemplada en la ley 105/93, art. 6, que consagra que para la fijación de tarifas se calcularán los costos del transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el rubro de recuperación de capital, de acuerdo con los parámetros que establezca el Ministerio de Transporte. Entonces, "no se puede hablar de la 'recuperación de capital' como un gravamen y, por tanto, no existe ninguna transgresión del superior 338 así como de las demás normas en comento. Las regulaciones sobre las empresas fiduciarias protegen a los fideicomitentes contra éstas acciones de terceros."

5.4 Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador considera que estas objeciones son infundadas por las siguientes razones:

- Los aportes obligatorios al Fondo de Reposición tienen el carácter de parafiscales, pues se trata de una contribución obligatoria que realizan los propietarios de los vehículos del sector transporte, cuya finalidad es la reversión en ese mismo sector y, por consiguiente, pueden ser verificados y administrados por entes públicos como por personas de derecho privado, de acuerdo a la forma que establezca la ley. En el presente caso esos aportes obligatorios constituyen el rubro denominado "recuperación de capital". Siendo así las objeciones resultan infundadas.

- En cuanto a los aportes voluntarios, éstos se conforman por los aportes que a bien tengan hacer los propietarios de los vehículos de servicio público colectivo terrestre de pasajeros y tienen el carácter de ahorro. Por disposición del proyecto de ley los recursos del Fondo son inembargables y esa protección encuentra justificación en la función que cumplen, en la medida en que están destinados a la modernización del parque automotor, que desde luego se traduce en bienestar general para la comunidad y sobre todo para la seguridad y tranquilidad del usuario del servicio. Esa inembargabilidad cubre los aportes voluntarios y los obligatorios pues la norma no distingue.

- En cuanto a los aportes estatales, estos recursos se destinan a una cuenta especial denominada desarrollo social de transporte, que junto con las multas que se recauden servirán para desarrollar políticas de protección social para los conductores de los vehículos a reponer. "El artículo 26 del proyecto es una norma inocua en cuanto a la participación del Gobierno en los recursos del Fondo, puesto que dependerá de la ley de apropiaciones que anualmente dicte el Gobierno, de acuerdo con las finanzas públicas que a ésta cuenta especial le sean asignados recursos estatales. Sin embargo, este aspecto no hace inconstitucional la norma, dado que ésta no está estipulando recursos de destinación específica ni tampoco su cuantía."

Sobre los demás puntos tratados en esta objeción el Procurador guardó silencio.

5.5 Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

5.5.1. Sobre la presunta creación de un nuevo impuesto

Afirma ahora el señor Presidente que los artículos 1, 6, 13, 16, 17 y 18 del Proyecto de ley, que refieren la existencia de un rubro contenido en la tarifa que se paga por la utilización del servicio público de transporte colectivo terrestre -denominado "Recuperación de Capital"-, que, de hecho, hace parte de los recursos con los que ha de formarse el Fondo de Renovación y Reposición, constituye una verdadera carga tributaria que se traduce en un impuesto indirecto a cargo de los usuarios del servicio. En su criterio, tales disposiciones infringen la Constitución, pues desconocen los principios que en materia impositiva reconocen y exigen plena autonomía legislativa para establecer con precisión los elementos de una obligación tributaria que se aspira crear -Artículo 338 C.P.-.

En este punto la Corte acoge los señalamientos hechos por el representante del Ministerio Público, pues, nuevamente, el estudio sistemático de las normas objeto de análisis, muestra que los dineros que conforman el Fondo de Renovación y Reposición, al menos respecto de los componentes de origen público, corresponden a la categoría jurídica de *ingresos parafiscales*, respecto de los cuales, tanto la ley, como la jurisprudencia de este Tribunal han definido su naturaleza y sentido. En efecto, el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (decreto 111 de 1996), establece:

“Artículo 29.- Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

“Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

A partir de esta definición, la doctrina de precisar los elementos distintivos de dichos ingresos:

“Según la Constitución y la ley orgánica de presupuesto, y de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, las características esenciales de las contribuciones parafiscales son éstas:

- 1a. Son obligatorias, porque se exigen, como todos los impuestos y contribuciones, en ejercicio del poder coercitivo del Estado;*
- 2a. Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico;*
- 3a. Se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa;*
- 4a. Son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa”²¹.*

Luego añadiría:

“El artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (artículo 2o. de la ley orgánica 225 de 1995), distingue inequívocamente dos clases de contribuciones parafiscales: las que se administran por los particulares, generalmente en virtud de contratos celebrados por la Nación con corporaciones o asociaciones gremiales, a las cuales se refiere el inciso primero; y, las que se administran por "los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación", de las cuales trata el inciso segundo.

²¹ Corte Constitucional Sentencia C-490 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, pueden consultarse las sentencias C-273 de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía y C-253 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*De todas maneras, un principio esencial de la parafiscalidad es éste: **jamás las rentas parafiscales pueden confundirse con las rentas fiscales ni, menos, con los ingresos corrientes de la Nación. Principio que se aplica a las dos clases de rentas parafiscales contempladas en el artículo 29 citado***” (énfasis original)²².

Esa fracción de los ingresos que conforman el Fondo, denominada “Recuperación de Capital” es, entonces, un clásico ejemplo de ingreso parafiscal, pues si bien es una partida que se cobra de manera obligatoria -característica que comparte con un impuesto-, grava a un sector o grupo específico de la economía -los usuarios del transporte terrestre- y tiene una finalidad concreta -la renovación del parque automotriz-, que se traduce en una ventaja tangible para las personas que soportan el gravamen -mejor prestación del servicio, mantenimiento de condiciones mínimas de seguridad etc.,-.

No se puede decir tampoco que el Proyecto analizado esté creando la referida partida, pues el rubro de “Recuperación de Capital” ya fue regulado por el legislador con anterioridad, concretamente en la ley 105/93, al delegar en el Ministerio de Transporte la fijación de las tarifas del servicio público de transporte colectivo terrestre urbano.²³

5.5.2 Acerca de la inembargabilidad de los recursos del Fondo

También considera el Presidente que el señalamiento hecho por el artículo 6 del Proyecto de ley respecto a la *inembargabilidad* de los recursos del Fondo es inconstitucional, pues habida cuenta del origen mixto de dichos recursos (constituidos por los aportes obligatorios -entre ellos el rubro "Recuperación de Capital" , por aportes voluntarios y por asignaciones del Estado²⁴), tal característica no puede predicarse del componente de ahorro privado de las referidas partidas, so pena de crear por vía legal una protección antijurídica del patrimonio privado en claro detrimento de la garantía general de los acreedores.

El asunto de la inembargabilidad de las rentas (tanto públicas como privadas) es una materia sobre la cual la Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades dejando claro que en lo referente a los recursos públicos, *“la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común”*²⁵.

²² Corte Constitucional Sentencia C-152 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía.

²³ En uno de sus apartes, el artículo 6 de la Ley 105 de 1993 señala: *“Para la fijación de tarifas se calcularán los costos del transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el “rubro de recuperación de capital”, de acuerdo con los parámetros que establezca el Ministerio de Transporte”*.

²⁴ Cfr. Infra. Objeción Presidencial No. 2.

²⁵ Corte Constitucional Sentencia C-263 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido pueden consultarse, entre otras, las sentencias C- 546 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón y C-337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

En el presente caso es evidente que los recursos parafiscales, que son recursos públicos del Estado, aunque beneficien solamente a un grupo, esto es, a los transportadores a que alude el proyecto de ley, están cobijados por el principio de inembargabilidad. En lo que respecta a la fracción de ahorro privado (formada por los aportes voluntarios de los particulares), resulta necesario recordar cuál es la naturaleza del Fondo que se crea y la finalidad que se busca alcanzar con la recolección de recursos económicos de este origen.

Como bien se precisó en el Congreso de la República, al iniciar el debate legislativo sobre la regulación que se estudia, *“el proyecto de ley pretende subsanar las deficiencias de los programas anteriores de reposición mediante una solución financiera sostenible, basada en el ahorro individual y en el establecimiento de líneas de crédito acordes con las circunstancias del sector”*²⁶. De lo que se trata aquí, entonces, es de asegurar la canalización de ciertos recursos a la renovación y reposición del parque automotor dedicado al transporte público colectivo de pasajeros, con el evidente propósito de mejorar las condiciones del servicio y permitir que los propietarios de los vehículos, actualmente en circulación, puedan renovar efectivamente sus equipos utilizando los préstamos que el Fondo les otorgue con ese fin, mecanismo que se revela como el más adecuado dadas las actuales condiciones del mercado económico. Estos claros objetivos hacen razonable que se proteja la integridad del ahorro efectuado por los transportadores para lograr esos objetivos, señalando que se trata de rentas inembargables; se garantiza así, que el dinero destinado a la reposición y renovación de automotores logre realmente este propósito legal que beneficia tanto al propietario particular como a los usuarios del servicio, dado que podrán tener unas condiciones mayores de seguridad y comodidad; además de los beneficios ambientales que significa tener un vehículo en buenas condiciones técnico mecánicas.

La inembargabilidad de estos dineros, contrario a lo que se afirma, no se traduce en una burla a los compromisos adquiridos por los ahorradores con terceros que ven en el patrimonio personal del deudor su garantía de cumplimiento, pues este principio permanece vigente toda vez que los aportes voluntarios que hagan los transportadores, única y exclusivamente se pueden retirar para utilizarlos en la reposición de los vehículos, lo cual no significa que dichos vehículos no puedan ser objeto de prenda general o especial, o que no pueda ser embargado. Además, las obligaciones que contrae el propietario de un vehículo pueden garantizarse utilizando cualquiera de los mecanismos que ordinariamente se usan en estos casos vr. gr. títulos valores, bienes, etc. y, por consiguiente, los deudores cuentan con múltiples posibilidades de hacer efectivas sus deudas. El ahorro de los transportadores con destino a la reposición de su vehículo, no es el único bien con el que éstos deban garantizar sus acreencias.

No prospera entonces, la objeción.

²⁶ Gaceta del Congreso 146, 8 de junio de 1999, página 4.

5.5.3 De las exenciones al impuesto sobre la renta

El Presidente también cuestiona la constitucionalidad de la exención del impuesto de renta y complementarios que recae sobre los dineros que conforman la cuenta de renovación y reposición que ha de crearse para cada vehículo. Se considera que por tratarse de un asunto tributario debe cumplirse rigurosamente con las disposiciones, tanto constitucionales como legales -contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto-, que exigen la intervención del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público²⁷.

De acuerdo con la Constitución Política y la Ley Orgánica del Presupuesto, las leyes que decreten exenciones en materia tributaria deben originarse en la iniciativa gubernamental (artículo 154 C.P.) pues, dada la materia de que se trata (tributaria), se exige la participación directa del señor Ministro de Hacienda. De la revisión minuciosa al procedimiento legislativo dado al Proyecto de ley, objeto de la presente sentencia, se puede constatar que si bien la iniciativa de conceder una exención tributaria a los propietarios de vehículos para renovación o reposición, hizo parte de la ponencia del Proyecto presentada por el Ministro de Transporte para el primer debate ante la Cámara de Representantes²⁸, no existe constancia alguna de la participación o discusión del temario del proyecto, concretamente de la exención, con el Ministerio de Hacienda²⁹. Se configura así, un vicio de competencia, que se traduce en la inexecutable de la referida exención, por violación del artículo 154 Superior y del artículo 40 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

En consecuencia, no prospera la objeción, salvo en lo que respecta al artículo 6, en el aparte que dice "...y estarán exentos del impuesto de renta y complementarios", que se declarará inexecutable.

6. SEXTA OBJECION. FACULTAD REGLAMENTARIA

6.1 Texto de las normas objetadas

"ARTICULO 4°. Administración. El Fondo será manejado mediante una fiducia administración, o un mecanismo bancario similar, en una entidad bancaria vigilada por la Superintendencia Bancaria, de conformidad con el reglamento que expida el Ministerio de Transporte.

Junta administrativa. Estará conformada por cinco (5) integrantes designados de la siguientes manera:

²⁷ Cfr. Artículo 40 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

²⁸ En los antecedente legislativos del Proyecto se afirmó que la Comisión competente de la Cámara "*decidió adoptar la propuesta legislativa del señor Ministro del Transporte como pliego de modificaciones al Proyecto, con el reiterado propósito de contribuir en la mejor forma, a la mejor solución del problema de los transportadores*" Gaceta del Congreso 146 de 1998.

²⁹ Las constancias que sobre la materia existen en las actas remitidas a esta Corporación por el Congreso de la República dan cuenta de un proceso legislativo en el que el articulado del Proyecto fue votado en bloque y aprobado por unanimidad, sin que exista constancia de discusión o debate alguno.

3. Un (1) representante del Ministerio de Transporte.
4. Cuatro (4) representantes elegidos por los aportantes al Fondo.

Serán funciones de la junta directiva:

4. Trazar las orientaciones políticas generales del Fondo.
5. Aprobar los convenios de administración del Fondo.
6. Las demás que establezcan en la reglamentación y que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

"ARTICULO 6°. Cuenta. Todo vehículo tendrá una cuenta en el Fondo, cuyos recursos podrán ser utilizados por el propietario del vehículo para reponer, renovar o transformar dentro del reglamento establecido por el Ministerio de Transporte. Los recursos del Fondo estarán a disposición de todos los aportantes para efectos del crédito. Estos recursos no podrán ser embargados bajo ninguna circunstancia y estarán exentos del impuesto de renta y complementarios.

"ARTICULO 13°. Tarifas. A partir de la expedición de la presente ley, la tarifa de los vehículos de servicio público de pasajeros colectivo y/o mixto tendrá un componente de recuperación de capital el cual se destinará única y exclusivamente a la renovación y reposición del parque automotor. El Ministerio de Transporte reglamentará lo referente al porcentaje de este componente de recuperación de capital, así como el procedimiento para su determinación.

"ARTICULO 14°. Autoridades municipales y distritales. Los alcaldes, o las autoridades municipales en quienes estos deleguen la coordinación del transporte terrestre de pasajeros, tienen la obligación de incluir dentro de las tarifas que se cobraran a los usuarios en los diferentes niveles de servicio un porcentaje destinado a la reposición y renovación de los vehículos, el cual se calculará de acuerdo con el procedimiento y porcentajes establecidos por el Ministerio de Transporte. El incumplimiento de esta obligación será causal de mala conducta.

"ARTICULO 22°. Desintegración Física. Todo vehículo que cumpla su ciclo de vida útil de acuerdo con lo dispuesto en la ley, deberá ser sometido a un proceso de desintegración física. Este será reglamentado por el Ministerio de Transporte y controlado por las autoridades competentes.

"ARTICULO 25°. Reglamentación de los Fondos de Reposición de las Empresas. El Ministerio de Transporte replanteará los Fondos de Reposición de las Empresas en un plazo de seis (6) meses a partir de la fecha de la sanción de la presente ley siguiendo lineamientos generales:

1. Es prohibido a la empresa de transporte ejercer algún tipo de presión dirigida a obtener que el propietario permanezca o se traslade al Fondo de reposición. Cualquier acto violatorio a esta norma será sancionado

con una multa equivalente entre cien (100) y quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. Cada vehículo tendrá una cuenta en el Fondo. Esta cuenta se alimentará de los aportes de los propietarios, de los vehículos y por lo tanto no podrán ser embargados en el evento de que la empresa enfrente problemas financieros.
3. Cualquier hecho o negocio que afecte la propiedad del vehículo deberá incluir los dineros que figuren en la cuenta del automotor.
4. Tanto el capital como, los intereses derivados de cada cuenta son propiedad del propietario actual del vehículo. Por lo tanto, estos no constituyen ganancia susceptible del cobro de impuestos para la empresa. Estos recursos no pueden ser utilizados por las empresas para ningún fin que no sea reposición, renovación o transformación de vehículos de propiedad de los aportantes.
5. Los recursos disponibles en el Fondo podrán ser utilizados por el propietario del vehículo para reponer, renovar o transformar el vehículo dentro del marco legal establecido al respecto por el Ministerio de Transporte.

PARAGRAFO. Los recursos existentes en los fondos de las empresas podrán incorporarse a los nuevos fondos.

6.2 Razones en que se fundan las objeciones presidenciales

Los artículos 4, 6, 13, 14, 22 y 25 del proyecto de ley establecen que los reglamentos allí aludidos serán dictados por el Ministro de Transporte; "no obstante, se olvida que el artículo 189-11 de la Constitución, le asigna esa facultad al Gobierno Nacional, que según el artículo 115 del mismo ordenamiento lo constituye el Presidente de la República y el Ministro el ramo respectivo, por consiguiente, no puede ser del resorte exclusivo de tal Ministerio la reglamentación de una ley y menos, cuando se trata de temas que pertenecen a otras carteras como los temas financieros o tributarios que son del resorte del Ministerio de Hacienda. De igual forma, por ser una potestad constitucional permanente del Presidente de la República, la ley no puede limitar en el tiempo la reglamentación de la misma, como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-066/99). En consecuencia, el proyecto de ley no puede limitar en el tiempo esta facultad.

6.3 Argumentos del Congreso para declarar infundadas la objeción

Dada la forma en que fueron analizadas las objeciones presidenciales por el Congreso, no aparece pronunciamiento concreto sobre este punto.

6.4 Concepto del Procurador General de la Nación

- En cuanto a la reglamentación de los préstamos y las tasas de remuneración y de colocación de los mismos, señala que cuando en el artículo 10 del proyecto se consagra que los préstamos deben hacerse según los lineamientos otorgados previstos por el Ministerio de Transporte, "a nuestro entender son de carácter técnico, puesto que los lineamientos de índole crediticia están consagrados por el mismo proyecto cuando en su artículo 11 consagra la tasa de remuneración para garantizar el acceso al crédito (...) Del mismo modo, el artículo 12 indica que la tasa de colocación de los préstamos que haga el Fondo a los propietarios de los vehículos será concertada mensualmente entre el Ministerio de Transporte y la entidad financiera encargada de su administración, disposición que este despacho encuentra constitucional en la medida que la ley fijó los parámetros a los cuales debe ceñirse tanto el ministerio de Transporte como la entidad administradora del Fondo, sin que el proyecto de ley hubiera dejado vacíos en esta materia, ni hubiera dejado al libre albedrío del Ministerio la fijación de las tasas en comento."

- De conformidad con lo anotado, concluye que los artículos que se refieren a la reglamentación por parte del Ministerio de Transporte son constitucionales, "en tanto que la voluntad legislativa es la de conformar un sistema nacional de transporte que busca asegurar una mayor coherencia y articulación de los distintos medios y modos de transporte. Por eso, el Ministerio ocupa un lugar privilegiado por cuanto es una especie de órgano rector en tanto que le corresponde dentro del marco de la ley y en coordinación con las distintas entidades sectoriales la definición de las políticas sobre el tránsito y el transporte. Además, la Constitución (art. 208) señala que a los ministros como jefes de la administración en su respectiva dependencia, les corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República formular las políticas atinentes (sic) a su despacho."

6.5 Consideraciones y fundamentos de la Corte

Sobre la facultad de reglamentación en materia de transporte, asignada al Ministro de Transporte, la Corte en sentencia anterior expresó que la potestad reglamentaria es el del Gobierno y no puede desplazarse a los Ministerios, ni a ningún otro organismo del Estado, salvo que se trate de asuntos de carácter eminentemente técnico u operativo del servicio de transporte. Igualmente, señaló que es inexecutable fijar un plazo o término para que el Presidente de la República pueda ejercer la potestad reglamentaria (sent. C-066/99 M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

"6.1 En relación con el inciso tercero del numeral 5 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, que preceptúa que "el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos, establecerá las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en características de la demanda y la oferta", encuentra la Corte que la expresión "a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos", resulta violatoria del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, pues, como se sabe, la potestad reglamentaria para el

efectivo cumplimiento de la ley corresponde al Presidente de la República, quien habrá de ejercerla mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para ello, lo que indica que no puede tal atribución que a él le asigna la Constitución desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado, pues esa potestad se atribuye al Presidente como suprema autoridad administrativa quien, desde luego, al ejercitarla habrá de expedir los decretos necesarios con la firma del Ministro del ramo respectivo.

6.2 Con respecto al inciso cuarto del numeral 6 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, que dispone que “el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora”, la Corte no encuentra quebranto de ninguna norma constitucional, pues, de un lado el contenido mismo del precepto mencionado señala que la reglamentación aludida queda circunscrita a la determinación de “condiciones de carácter técnico u operativo” para la mejor prestación del servicio público de transporte, asuntos estos que por su propia naturaleza son cambiantes, lo que justifica que esas condiciones se fijen por actos administrativos sin que el legislador tenga que ocuparse minuciosamente de cada uno de ellos, y, por otra parte, en la norma en cuestión se le señala a la administración que esa regulación técnico- operativa, no podrá ser arbitraria o caprichosa, sino “con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora”, es decir se le señalan por la ley los límites con sujeción a los cuales podrá expedir los actos administrativos correspondientes.

6.3. En cuanto a los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Ley 105 de 1993, modificada por el artículo 2 de la Ley 276 del mismo año, en los cuales se dispone, en su orden, que: “Parágrafo 2. El Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez, a partir de la fecha en que se realicen la transformación”, y que: “Parágrafo 3. El Ministerio de Transporte establecerá los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto con radio de acción distinto al urbano”, no puede declararse por la Corte su inexecutable, pues corresponde al Estado garantizar la vida y la seguridad de los usuarios del transporte, así como la de los transeúntes en las vías públicas, por lo cual las autoridades, necesariamente, deben tener la atribución legal para determinar que aquellos vehículos cuya obsolescencia no permita la prestación del servicio a los usuarios en condiciones mínimas de seguridad, eficiencia y comodidad, sean retirados del transporte público, dentro del plazo que se señale para ello por la entidad que para el efecto se determine por la ley.

6.4. La actora solicita que se declare la inexecutable del inciso tercero y el párrafo del artículo 11 de la Ley 336 de 1996, en los cuales se dispone que: “El Gobierno Nacional fijará las condiciones para el otorgamiento de la habilitación, en materia de organización y capacidad económica y técnica; igualmente, señalará los requisitos que deberán acreditar los operadores, tales como estados financieros debidamente certificados, demostración de la existencia del capital suscrito y pagado y patrimonio

bruto, comprobación del origen del capital aportado por los socios, propietarios o accionistas, propiedad, posesión o vinculación de equipos de transporte, factores de seguridad, ámbito de operación y necesidades del servicio”, y que: “ Parágrafo. El Gobierno Nacional tendrá seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley para reglamentar la habilitación de cada modo de transporte, y los prestadores del servicio público de transporte que se encuentren con licencia de funcionamiento tendrán dieciocho (18) meses a partir de la reglamentación para acogerse a ella”.

Con respecto al parágrafo de la norma acabada de mencionar, encuentra la Corte que es inexecutable, en razón de la limitación de carácter temporal que en él se incluye al Gobierno Nacional para el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues, se reitera ella corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional, quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución, lo que significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo, como lo hizo en el parágrafo que aquí se analiza.”

Con fundamento en estos parámetros procede la Corte a analizar las disposiciones objetadas.

En el artículo 4 del proyecto de ley se consagra que el Fondo será manejado mediante fiducia administración, o un mecanismo similar, en una entidad bancaria vigilada por la Superintendencia Bancaria, conforme al reglamento que expida el Ministerio de Transporte; en el artículo 6, se señala que todo vehículo tendrá una cuenta en el Fondo, cuyos recursos podrán ser utilizados por el propietario del vehículo para reponer, renovar o transformar, dentro (sic) del reglamento establecido por el Ministerio de Transporte, en el artículo 25 se ordena al Ministerio de Transporte "replantear" los fondos de reposición de las empresas, en un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de la sanción de la ley, siguiendo los lineamientos que allí se señalan en forma expresa.

Como se puede observar la reglamentación que aquí se defiere al Ministerio de Transporte no es un aspecto técnico u operativo del manejo del transporte que pueda ser regulada por éste, sino de aspectos que corresponden al poder de reglamentación de la ley, que le ha sido asignada por el constituyente al Presidente de la República (art. 189-11). Por consiguiente, y siguiendo la jurisprudencia antes citada, no podía ser transferida al citado Ministerio.

No sucede lo mismo con lo dispuesto en el artículo 22 que ordena al Ministerio de Transporte reglamentar lo relativo al proceso de desintegración física de los vehículos que cumplan su ciclo de vida útil, pues este es un asunto de carácter eminentemente técnico que bien puede regular el citado Ministerio, sin vulnerar la Constitución.

En cuanto a lo dispuesto en los artículos 13 en el que se autoriza al Ministerio de Transporte para reglamentar lo referente al porcentaje del componente de "recuperación de capital", que hace parte de las tarifas de servicio público de transporte, así como el procedimiento para su determinación; y 14 en lo que respecta al rubro denominado "recuperación de capital" el que se fijará de acuerdo con el procedimiento y porcentajes establecidos por el Ministerio de Transporte, pues ambos asuntos ya habían sido regulados por el legislador en la ley orgánica 105/93, que establece el Sistema Nacional de Transporte, al señalar que "para la fijación de las tarifas se calcularán los costos del transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el rubro de 'recuperación de capital', de acuerdo con los parámetros que establezca el Ministerio de Transporte" (artículo 6). Entonces, serían tales disposiciones las que podrían ser objeto de debate, para determinar si el legislador cumplió o no con los requisitos que la Constitución exige en materia de tarifas y no las aquí señaladas.

La fijación de tarifas, como lo ha reiterado esta corporación, puede ser objeto de delegación por parte del legislador a las autoridades administrativas, tal como lo ordena el artículo 338 del Estatuto Supremo, lo que no sucede con los impuestos.³⁰ Sin embargo, esa tarea no es discrecional pues "la disposición constitucional no permite una transferencia ilimitada ni incondicionada de esa facultad, ya que exige de modo perentorio que, a falta de la previsión directa de las tarifas, la ley, las ordenanzas y los acuerdos fijen el sistema y el método para definir los costos de los servicios prestados, la participación en los beneficios proporcionados y la forma de hacer su reparto." Obsérvese que en las disposiciones objeto de impugnación no se están creando tarifas, sino reglamentando el rubro denominado "recuperación de capital".

Por consiguiente, la reglamentación contenida en los artículos 4, 6 y 25 será declarada inexecutable, por ser asuntos que compete a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, y executable la contenida en los artículos 13, 14 y 22, pero únicamente por los aspectos aquí analizados expresamente.

7. SEPTIMA OBJECION. CARACTERISTICAS Y MODELOS

7.1 Texto de las normas objetadas

"ARTICULO 3°. **Vehículo objeto de reposición.** El Ministerio de Transporte definirá las características y modelos de los vehículos de servicio colectivo de pasajeros de radio metropolitano y/o urbano, que deberán ser objeto de reposición y las fechas límites en que deba surtirse dicha reposición."

7.2 Razones en que se fundan las objeciones presidenciales

³⁰ Sents. C-144/93, C-465/93, C-116/96, C-495/96, C-482/96, C-252/97, C-529/99, C-743/99, C-816/99, C-530/2000, entre otras.

El artículo 3 del proyecto de ley "contraría el artículo 6 de la ley 105 de 1993 (ley orgánica), toda vez que la vida útil de dichos vehículos está establecida en veinte años y la fecha de salida para aquellos que hayan cumplido su máximo de vida útil; también es conveniente que sea la ley la que fije este tipo de pautas para que se mantenga la seguridad jurídica."

7.3 Argumentos del Congreso para declarar infundadas las objeciones

El Congreso trata el tema de la vida útil de los vehículos automotores en forma genérica, algunos de los cuales se transcriben en la objeción siguiente.

7.4 Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador emite concepto conjunto sobre las objeciones 7 y 8, que concreta así: Las características y modelos y ampliación de la vida útil de los vehículos modelos 70 y 74 "tienen fundamento en la ley 105/93 y obedecen a la intención del legislador de dotar de los instrumentos necesarios para la reposición del parque automotor. Es éste el ejercicio de la libertad de configuración legislativa que le otorga al Congreso el artículo 150 de la Carta."

7.5 Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

De conformidad con la disposición impugnada, el Ministerio de Transporte debe definir las características y modelos de los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros de radio metropolitano o urbano, que deberán ser objeto de reposición y las fechas límites en que deba surtirse dicha reposición. La ley orgánica (105/93), que regula el Sistema Nacional de Transporte, establece la vida útil "*máxima*" de los vehículos y las fechas límites para que los vehículos *no transformados*, destinados al servicio público de pasajeros y/o mixto, con radio de acción metropolitano y/o urbano, sean retirados del servicio. Y en el parágrafo 3 autoriza al Ministerio de Transporte para establecer los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto con radio de acción distinto al urbano. Parágrafo que fue declarado exequible por esta corporación en la sentencia C-066/99, antes transcrita.

Considera la Corte que los asuntos que la norma impugnada ordena reglamentar al Ministerio de Transporte, ya fueron objeto de regulación expresa por el legislador en la ley orgánica (105/93), por tanto, no puede el Ministerio de Transporte variarla a su discreción. En efecto, en dicha ley se establecen las fechas límites para que los vehículos de servicio público sean retirados del mismo por haber cumplido con su vida útil, y los modelos de los mismos, por consiguiente, el reglamento que dicte el Ministerio de Transporte no puede variarla.

En razón de lo anotado esta norma será declarada inexecutable.

8. OCTAVA OBJECION: AMPLIACION VIDA UTIL DE LOS VEHICULOS MODELOS 70-74

8.1 Texto de las normas objetadas

"ARTICULO 23°. Con relación a los vehículos de transporte público colectivo de pasajeros con radio de acción metropolitano y/o urbano, modelo 1970 a 1974, que en vigencia de la Ley 105 de 1993 y bajo los parámetros de la Resolución 1919 de 1995, se sometieron al proceso de transformación, antes de entrar en vigencia la Ley 336 de 1996, se procederá así:

- Estos vehículos deberán ser sometidos a un proceso de revisión técnico-mecánica.
- Siempre y cuando en este proceso se determine que cumplen con las condiciones técnico-mecánicas exigidas, sean de modelo 1970 y cumplan con lo estipulado en el párrafo anterior, se le reconocerá la ampliación de la vida útil por tres (3) años.
- Siempre y cuando en este proceso se determine que cumplen con las condiciones técnico-mecánicas exigidas, sean de modelo 1971 a 1974 y cumplan con lo estipulado en el párrafo anterior, se le reconocerá la ampliación de la vida útil por dos (2) años."

8.2 Razones en que se fundan las objeciones presidenciales

El artículo 23 del proyecto de ley "amplía la vida útil de los vehículos modelos 1970 a 1974 a más de 30 años, lo cual también contraría la ley 105/93 (orgánica) y el principio de seguridad de las personas, que constituye una prioridad del sistema y del sector transporte."

8.3 Argumentos del Congreso para declarar infundadas las objeciones

Considera el Congreso que esta objeción es infundada y, por consiguiente, el artículo citado no contraría ninguna de las normas constitucionales, puesto que con él se busca preservar "el derecho a la vida, a la subsistencia de las familias, a la asistencia social y brindando una oportunidad de progreso a miles de pequeños propietarios para quienes este proyecto de ley representa la posibilidad de lograr una efectiva reposición de sus automotores ya que de acuerdo con las actuales políticas estatales, por toda una vida de laborar reciben como único pago el que se les condene a perder su único patrimonio y medio de trabajo."

Después de referirse a la política de transporte en Bogotá se señala que "en un 92% el parque automotor urbano pertenece a pequeños propietarios pues solamente en Bogotá representa 18.000 vehículos. Esta dramática realidad constituye una clara exigencia para aplicar la filosofía constitucional del Estado social de derecho que predica la protección de los sectores más

débiles de la población y, de manera especial, el derecho al trabajo, postulados éstos que inspiran el presente proyecto de ley."

8.4 Concepto del Procurador General de la Nación

Como se anotó en el punto anterior, el Procurador emitió concepto conjunto sobre las objeciones 7 y 8, el que por ser tan breve se transcribe nuevamente:

Las características y modelos y ampliación de la vida útil de los vehículos modelos 70 y 74 "tienen fundamento en la ley 105/93 y obedecen a la intención del legislador de dotar de los instrumentos necesarios para la reposición del parque automotor. Es éste el ejercicio de la libertad de configuración legislativa que le otorga al Congreso el artículo 150 de la Carta."

8.5 Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

La reposición de vehículos fue regulada por el legislador en la ley 105 de 1993, que es de carácter orgánico, concretamente en el artículo 6 y entre muchos de los aspectos que allí se consagran, se destaca el relativo a la fijación del período máximo de vida útil de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto, que es de veinte (20) años y se ordena al Ministerio de Transporte exigir la reposición del parque automotor, garantizando que se sustituyan por nuevos los vehículos que hayan cumplido su ciclo de vida útil.

En el párrafo 1 del mismo artículo se señalan las fechas límites, para que los vehículos *no transformados*, destinados al servicio público de pasajeros y /o mixto, con radio de acción metropolitano y/o urbano sean retirados del servicio. Fechas que fueron ampliadas para los modelos 1970 en adelante hasta 1998, en virtud del artículo 59 de la ley 336 de 1996.

Por otra parte, en el párrafo segundo de la misma ley 105/93, y que es la disposición que interesa en este caso, se autoriza al Ministerio de Transporte para definir, reglamentar y fijar los requisitos para la *transformación* de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, *de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años, por una sola vez, a partir de la fecha en que se realice la transformación*. Este párrafo fue declarado exequible por esta corporación en la sentencia C-066/99³¹.

De conformidad con estos preceptos legales la regla general es que todos los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto, tiene una vida útil máxima de 20 años. Sin embargo, fue el mismo legislador quien al consagrar esta norma, decidió hacer una excepción para los vehículos que venían operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto que fueran **transformados**, prolongando su vida útil "*hasta por diez años,*

³¹ Magistrados ponentes Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra

por una sola vez". Período que se empezaba a contar a partir de la fecha en que se hubiera realizado la transformación.

Siendo así considera la Corte que no le asiste razón al Presidente pues el artículo 23, materia de objeción, se refiere a los vehículos *transformados*, a que alude la excepción antes anotada. En efecto, en este precepto se establece que los vehículos de transporte público colectivo de pasajeros con radio de acción metropolitano y/o urbano, modelo 1970 a 1974, que en vigencia de la ley 105/93 y bajo los parámetros de la resolución 1919 de 1995, *se sometieron al proceso de transformación*, antes de entrar en vigencia la ley 336 de 1996, se procederá así: (...)", permitiendo la ampliación de la vida útil por tres (3) años para los vehículos modelo 1970 y de 2 años para los modelos 1971 a 1974, siempre y cuando en este proceso se determine que se cumplen con las condiciones técnico-mecánicas exigidas.

Así las cosas, un vehículo que ha sido transformado permite prestar el servicio público de transporte, en condiciones apropiadas para garantizar la seguridad y comodidad de los usuarios y la no contaminación con emisiones que puedan afectar el medio ambiente.

No prospera entonces, la objeción formulada.

DECISION

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

RESUELVE:

Declarar en relación con el proyecto de ley No. 06/98 Cámara y 016/99 Senado, materia de objeciones presidenciales, lo siguiente:

Primero: Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 13, 17 y 18, pero únicamente por el cargo analizado en la primera objeción.

Segundo: Declarar EXEQUIBLES los artículos 1 párrafo, 5 y 26, pero únicamente por el cargo analizado en la segunda objeción.

Tercero: Declarar EXEQUIBLES los artículos 4, 10 y 20, pero únicamente por el cargo analizado en la tercera objeción.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLES los artículos 10, 11 y 12, pero únicamente por el cargo analizado en la cuarta objeción.

Quinto: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 6, en el aparte que dice "... y estarán exentos del impuesto renta y complementarios" y EXEQUIBLES los artículos 1, 13, 14, 16, 17 y 18, únicamente por los cargos analizados en la quinta objeción.

Sexto: Declarar INEXEQUIBLES del artículo 4 el aparte que dice: "...de conformidad con el reglamento que expida el Ministerio de Transporte...": del artículo 6 el aparte que dice: "...dentro del reglamento establecido por el Ministerio de Transporte..."; el artículo 25 en su totalidad. Y EXEQUIBLES los artículos 13, 14 y 22, pero únicamente en cuanto a los cargos analizados en la sexta objeción.

Séptimo: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 3, a que se refiere la séptima objeción.

Octavo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 23, pero únicamente por el cargo analizado en la octava objeción.

Noveno: De conformidad con lo ordenado en los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del decreto 2067 de 1991, por intermedio de la Secretaría General remítase copia del expediente legislativo y de esta sentencia a la Cámara para los fines allí señalados.

Comuníquese y notifíquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase

FABIO MORON DIAZ
Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO
Magistrada (E)

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada (E)

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (E)

