C-080-96

Sentencia C-080/96

FACULTAD IMPOSITIVA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El pago de tributos y específicamente de impuestos, en el marco de un estado moderno caracterizado como social y de derecho, constituye, además de una obligación ciudadana, un instrumento eficaz para los propósitos de una sociedad más equitativa, igualitaria y justa; en ese mismo marco y atendiendo los principios fundamentales que rigen nuestra organización socio-política, en Colombia la facultad impositiva es exclusiva del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos municipales, organismos que deberán desarrollarla atendiendo los principios y limitaciones que la misma Carta les impone. Nuestra Constitución consagra la potestad de decretar impuestos como característica esencial de la soberanía del Estado, sin que limite o condicione dicha facultad respecto de determinados bienes.

IMPUESTO DE DEGÜELLO/IMPUESTO A PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD

No existe ninguna disposición de carácter constitucional que exima los denominados productos de primera necesidad de la imposición de gravámenes directos o indirectos. El denominado impuesto de degüello grava la actividad del sacrificio de ganado, no el consumo de la carne, lo que no implica que esta Corporación desconozca, que como es usual e inevitable parte o la totalidad de este costo sea trasladado al consumidor. Este tipo de impuestos es esencial en la estructura fiscal de las entidades territoriales para el desarrollo eficaz del principio de descentralización.

El principio de equidad en la teoría hacendística ha generado dos grandes teorías: la del beneficio y la de capacidad de pago; la primera señala que “los impuestos deben aplicarse en función de los beneficios o de las utilidades que las personas gravadas obtienen con los gastos públicos que se financian con los impuestos”, esta es aplicable cuando el gasto público se financia con tasas e impuestos fijos y corresponde a las características del impuesto de degüello, el cual grava una actividad específica, el sacrificio de ganado para consumo, lo que implica que las tarifas para él señaladas no puedan estar relacionadas con la capacidad económica de la persona que se dedica a esa actividad, sino con la intensidad

con que desarrolle la misma, su patrimonio no se ve afectado con esta imposición, pues se dirige a imponer una obligación tributaria sobre cada una de las reses que en desarrollo de su oficio sacrifique, siempre que su destino sea el consumo humano; los recursos recaudados por este concepto servirán a las entidades territoriales para financiar proyectos prioritarios que directa o indirectamente beneficiaran a la comunidad de la que hace parte el sujeto pasivo de la obligación, luego las normas acusadas no vulneran el principio de equidad.

PRINCIPIO DE EFICIENCIA DEL TRIBUTO

El fallo de inexequibilidad implica la exclusión del ordenamiento jurídico de la norma impugnada por ser ésta contraria a las disposiciones superiores, nada garantiza que no puedan existir normas de carácter legal que vulneren con sus contenidos el principio de eficacia que consagra el artículo 363 de la Carta, respecto de las cuales la Corte mantiene su competencia; a los organismos de control les corresponde velar por el cumplimiento de las normas vigentes e imponer las sanciones del caso si verifican incumplimiento o inaplicación; por eso, si bien en el caso analizado esta Corporación no acogerá la pretensión del demandante, ello obedece, primero a que las normas impugnadas, la mayoría de carácter sustantivo, por definición no pueden violentarlo, y segundo, porque respecto de aquellas que establecen o desarrollan aspectos de carácter procedimental, la Sala no encuentra en ellas elemento alguno que vulnere preceptos constitucionales.

Referencia: expediente D-1051

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 25 (parcial) del Decreto 41 de 1905; 1 (parcial) del Decreto 1344 de 1908; 17 (parcial) de la ley 20 de 1908; 1 (parcial) de la ley 8 de 1909; 1 y 2 de la ley 60 de 1912; 9 de la ley 56 de 1918; 4 (parcial) de la ley 34 de 1925; 3 de la ley 31 de 1945; 1 y 2 (ambos parcialmente) de la ley 20 de 1946; y 161 y 162 del Decreto 1222 de 1986.

Actor: Jorge Pino Ricci

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero veintinueve (29) de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JORGE PINO RICCI, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Constitución Nacional, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el artículo 25 (parcial) del Decreto 41 de 1905; el artículo 1 (parcial) del Decreto 1344 de 1908; el artículo 17 (parcial) de la ley 20 de 1908; el artículo 1 (parcial) de la ley 8 de 1909; los artículos 1 y 2 de la ley 60 de 1912; el artículo 9 de la ley 56 de 1918; artículo 4 (parcial), de la ley 34 de 1925; el artículo 3 de la ley 31 de 1945; los artículos 1 y 2 (ambos parcialmente) de la ley 20 de 1946; y los artículos 161 y 162 del Decreto 1222 de 1986.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones de rigor constitucional y legal, y se decretó, a través de la Secretaría General de esta Corporación, su fijación en lista y el traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación, quien rindió en término el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

“Sobre arbitrios rentísticos”

“.....

“Artículo 25. En los departamentos en donde estén rematadas las rentas de degüello y de tabaco se respetarán los derechos adquiridos por los rematadores hasta que terminen sus respectivos contratos; y el valor de esas rentas ingresará en el Tesoro departamental.

PARAGRAFO. En los departamentos en donde no estén rematadas las rentas expresadas, el Gobierno establecerá la de pieles y reconocerá en favor de aquellos el valor que actualmente derivan por el impuesto sobre degüello.”

“1.2. Decreto 1344 de 1908

“Por el cual se cede en provecho de los departamentos y los municipios el producto de algunas rentas y se reglamenta la manera de invertirlo.”

“Artículo 1o. Cédese en provecho de los departamentos y los municipios el producto de las Rentas de Licores Nacionales y degüello de Ganado Mayor y el de las de Peajes, Pontazgos, Barcas y Derecho de pesca, donde estas últimas estén establecidas, y el de las demás que al expedirse la Ley 1a. de 1908 eran departamentales, excepto las de Registro y Anotación…”

1.3. Ley 20 de 1908

“Que adiciona y reforma la Ley 149 de 1888, sobre régimen político y municipal.”

“…….

“Artículo 17

“…

Numeral 3. Serán rentas municipales: ……

la renta de degüello de ganado menor ;”

“1.4. Ley 8 de 1909

“Sobre descentralización administrativa.”

“Artículo 1o. Serán en lo sucesivo Rentas Departamentales, además de las que lo eran antes de la expedición de la Ley 1a. de 1908 y que no estén cedidas a los municipios, las rentas de Licores Nacionales, Degüello de Ganado Mayor, Registro y Anotación…”

“1.5. Ley 60 de 1912

“Por la cual se adiciona el artículo 1 de la Ley 8 de 1909.”

“Artículo 1o. El impuesto de degüello que pagan las Empresas de Navegación en el río Magdalena por las reses que se consumen en los vapores que navegan entre Barranquilla y La Dorada, corresponde íntegramente al Departamento del Atlántico.

El Gobernador de dicho Departamento reglamentará convenientemente la recaudación del impuesto de que trata esta ley.”

“Artículo 2o. También corresponden al Departamento del Atlántico las sumas que ha dejado de recaudar desde que las Empresas de vapores suspendieron el pago del impuesto de degüello; y de la cantidad total que recaude por este motivo, destinará el veinticinco por ciento para auxilio del hospicio de san Antonio de Barranquilla.”

1.6. Ley 56 de 1918

“Por la cual se establece el impuesto sobre la renta”

“Artículo 9o. Los departamentos pueden fijar libremente la cuota del impuesto sobre degüello de Ganado Mayor .”

1.7. Ley 34 de 1925

“Por la cual se dictan varias disposiciones sobre las rentas de licores, tabaco y degüello.”

“.....

“Artículo 4o. Desde la vigencia de la presente Ley, las rentas sobre consumo de tabaco y de degüello no podrán darse en arrendamiento. Quedan a salvo los contratos existentes hasta su terminación, los cuales no podrán prorrogarse .”

1.8. Ley 31 de 1945

“Por la cual se suscriben unas acciones en la Cooperativa de Acción Económica de Caldas Limitada y en la Unión Central Cooperativa de Abastecimiento, Limitada, y se dictan otras disposiciones”

“.....

“Artículo 3o. El impuesto de degüello continuará causándose y recaudándose en la forma acordada por las disposiciones legales que hoy regulan la materia.

Mas con el fin de favorecer la industria ganadera y las conveniencias del consumidor, cuando

el dueño de ganado mayor o menor declare, en la Recaudación respectiva, que va a sacrificar determinadas reses para transportar las carnes a lugar distinto de aquel en que los ganados se sacrifican, el impuesto se pagará en el lugar en donde las carnes se consuman.

Para los efectos del inciso anterior, el dueño de las reses sacrificadas deberá indicar pormenorizadamente, el lugar a donde destina las carnes y el número de cabezas que a cada plaza ha de transportar en las condiciones dichas. Todo fraude en esta declaración se sancionará con un recargo del ciento por ciento (100%) del impuesto respectivo.

En la reglamentación de este precepto, el Gobierno Nacional tomará las medidas que estime pertinentes para evitar fraudes a la renta."

1.9. Ley 20 de 1946

"Por la cual se establecen unas prohibiciones"

"Artículo 1o. Prohíbase a los departamentos y municipios imponer o cobrar gravámenes de cualquiera clase o denominación a la producción y tránsito de los artículos alimenticios de primera necesidad que determine el Ministerio de la Economía Nacional, tales como papa, arroz, frutas, legumbres, plátano, lentejas, garbanzo, arveja, azúcar, panela, leche y sus derivados, frijoles, maíz, etc., así como a los establecimientos, actividades y elementos destinados a su producción.

"Artículo 2o. La prohibición establecida en el artículo 1o. de la presente Ley no afecta el impuesto predial, ni los de degüello y bebidas alcohólicas y fermentadas, ni los derechos por plazas de mercado y almotacén."

1.10. Decreto Extraordinario 1222 de 1986

"Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental"

"…….

"Artículo 161. Los Departamentos pueden fijar libremente la cuota del impuesto sobre degüello de ganado mayor

"Artículo 162. Las rentas sobre degüello no podrán darse en arrendamiento."

Las disposiciones subrayadas son las demandadas

III. LA DEMANDA

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 158 y 363 de la Constitución Nacional vigente, y el artículo 76 de la Carta Política de 1886.

B. Los fundamentos de demanda

Las normas demandadas se relacionan todas con el denominado impuesto de degüello, que se define como un impuesto indirecto que grava la actividad de las personas dedicadas al sacrificio de ganado, el cual deben pagar en el sitio en el cual se va a consumir el producto, a los departamentos y municipios, según se trate de ganado mayor o menor, por cada una de las reses que sacrifiquen para consumo humano; según el demandante, dos de las normas acusadas, los artículos 161 y 162 del Decreto 1222 de 1986, expedidas bajo la vigencia de la Constitución de 1886, vulneran lo dispuesto en el artículo 76 de la misma.

El demandante inicia su alegato con un pormenorizado estudio de los orígenes históricos del impuesto de degüello, que lo remonta al análisis de la alcabala española y del impuesto colonial denominado Armada de Barlovento, señalando que dichos impuestos gravaban, entre otros productos, la carne.

En su ejercicio de análisis histórico el demandante se detiene en las diferentes formas y denominaciones que en cada época, según las tesis político-administrativas predominantes, ha asumido este impuesto, el cual en 1842 pasó a denominarse impuesto al consumo; destaca como desde la independencia los recursos recaudados por este concepto se han destinado a los entes territoriales, y como sólo, a raíz del triunfo de las tesis “regeneracionistas”, que dieron origen a la Constitución de 1886, la cual consagró un régimen marcadamente centralista, dicho impuesto fue del orden nacional.

Se refiere también a la evolución en los procesos de recaudo del mencionado impuesto, que van desde el arrendamiento en pública subasta, hasta el recaudo directo por parte de las tesorerías.

Si bien acepta que en un Estado moderno el recaudo de impuestos constituye una necesidad de la sociedad y una obligación de los ciudadanos “denominada en abstracto obligación

tributaria", considera que el impuesto en mención, por gravar un producto de primera necesidad, es contrario a la filosofía misma de la Carta de 1991, además de que según él las normas que impugna, por diferentes motivos, vulneran de manera específica los artículos 158 y 363 del ordenamiento superior.

Su demanda se divide en tres partes:

La primera, de carácter general, cuestiona al impuesto mismo, el cual, según el demandante, además de gravar un producto de primera necesidad, dadas sus características y modalidades de recaudo, viola los principios de eficiencia tributaria, progresividad y equidad, consagrados en la Constitución Nacional.

La segunda se refiere a la presunta violación del artículo 158 de la Carta, que consagra el principio de unidad de materia, pues en su opinión, los artículos impugnados de la ley 56 de 1918 y de la ley 31 de 1945, contrarían esta disposición constitucional, generando una inconstitucionalidad sobreviniente.

La tercera parte se refiere a la presunta violación del artículo 76 de la Constitución de 1886, pues, en su opinión, las disposiciones consagradas en los artículos 161 y 162 del Decreto 1222 de 1986, excedieron las facultades que el legislador otorgó al Presidente de la República a través de la ley 3 de 1986, para compilar disposiciones vigentes sobre los departamentos.

IV. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR

En la oportunidad correspondiente el Señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que se declaren exequibles las disposiciones acusadas, dado que las mismas no contrarían ningún precepto constitucional.

Sustenta su petición en los siguientes argumentos:

A. Violación del artículo 158 de la C.P.

– Señala el Procurador que la acusación que presenta el actor contra los artículos 9 de la ley 56 de 1918 y 3 de la ley 31 de 1945, referida a que en ellas no se dá el elemento de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta, se fundamenta en una presunta

inconstitucionalidad sobreviniente que su Despacho descarta, pues, dice, "…tal fenómeno no opera de manera automática ni es de carácter general…", éste se presenta "…cuando la norma expedida bajo la Constitución anterior, no puede ejecutarse frente a una o varias disposiciones de la Constitución posterior…" y no se presenta cuando "…la norma anterior ha creado situaciones jurídicas activas o cuando el precepto Constitucional anterior puede conciliarse con el nuevo Estatuto Superior."

– Al analizar las normas impugnadas bajo los anteriores presupuestos, el Ministerio Público concluye que respecto de ellas no se configura el fenómeno de inconstitucionalidad sobreviniente, dado que "…el impuesto de degüello no resulta inejecutable y puede conciliarse con el ordenamiento superior vigente…", mucho más si se tiene en cuenta que este gravamen es un componente de la renta de las entidades territoriales, consagrada, con características especiales, en el artículo 362 de la C.P.

– Destaca el concepto fiscal, que la mencionada renta de las entidades territoriales se encontraba consagrada también, con similares características, en el artículo 186 de la Carta de 1886, por lo que considera inadmisible señalar contradicción entre las normas expedidas bajo su vigencia para regular uno de sus componentes, el impuesto de degüello, y las normas que conforman el nuevo ordenamiento superior.

– Se remite el Ministerio Público a la Sentencia C-025 de 1993 de esta Corporación, para señalar, en relación con el denominado principio de unidad de materia lo siguiente:

"La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de las cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la norma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas al proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley." (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

– No obstante que la acusación por violación del artículo 158 de la Carta, la refiere el demandante únicamente a los artículo 9 de la ley 56 de 1918 y 3 de la ley 31 de 1945, el Señor Procurador en su concepto extiende su análisis a la totalidad de normas impugnadas,

concluyendo que, salvo el artículo 3 de la 31 de 1945, en todas las demás se respeta el principio de unidad de materia.

Sobre el artículo 3 de la ley 31 de 1945, el Ministerio Público presenta el siguiente análisis:

La ley 31 de 1945, por la cual se suscribieron unas acciones en la Cooperativa de Acción Económica de Caldas Ltda. y se dictaron otras disposiciones, reglamentó en su artículo 3 lo relativo al recaudo del impuesto de degüello, en aquellos eventos en que la carne, producto de las reses sacrificadas en un determinado lugar, fuera a ser transportada a otro sitio, caso en el cual el impuesto se pagaría en el lugar en donde éstas se fueran a consumir. Señala el Procurador que es evidente que tal disposición era ajena a la materia de la ley que la contenía, por lo que con ella si se transgredió el principio de unidad de materia, no obstante, agrega, dado que la norma en cuestión fue derogada "…por normas posteriores, las cuales establecieron que el recaudo del impuesto de degüello solo se realiza en el lugar donde se sacrifica el ganado…", la declaratoria de inexequibilidad en este caso resultaría inocua por carencia actual de objeto.

B. Violación del artículo 363 de la C.P.

Destaca el Procurador en su concepto, que los principios de eficiencia, equidad y progresividad consagrados en el artículo 363 de la Carta, constituyen los pilares fundamentales del sistema tributario que en ella se establece; dichos principios, señala, deben interpretarse de manera integral, pues sobre ellos deben diseñarse y establecerse los diferentes tributos que conformarán el mencionado sistema.

– El principio de eficiencia. Este, anota el Ministerio Público, se relaciona con el costo administrativo que implica el recaudo del respectivo gravamen, por lo que su vulneración sólo puede generarse por dos vías diferentes: a través de disposiciones jurídicas contenidas en las normas que lo crean, cuando éstas de alguna manera obstaculizan o impiden el cumplimiento de la obligación constitucional del Presidente de la República, de los Gobernadores y de los Alcaldes, de recaudar las rentas públicas; o a través de actuaciones administrativas, que por inaplicación o indebida interpretación de las normas legales, incumplen con la obligación de hacer efectivo el recaudo de las respectivas rentas públicas. En ninguno de los dos casos la violación se deriva de las normas de carácter sustantivo que crean los impuestos, como es el caso de las disposiciones legales impugnadas por el actor,

pues ellas en sí mismas consideradas no pueden vulnerar el principio de eficiencia, el cual sólo puede ser transgredido por las personas u organismos encargados de aplicarlas y sancionadas por aquellos encargados de ejercer el correspondiente control fiscal.

– En opinión del Procurador, si se trata de una transgresión originada en actuaciones administrativas, como lo sugiere el demandante, la Corte Constitucional no es competente para pronunciarse sobre tal aspecto, el cual la ley reserva a los respectivos organismos de control, por lo que debe declararse inhibida en lo que hace a este cargo, lo que, aclara, no es óbice para que esta Corporación "…determine el valor jurídico-constitucional de la obligación impositiva cuestionada."

– Los principios de progresividad y equidad. Señala el Ministerio Público, que tal como plantea el demandante la presunta vulneración de dichos principios a través de la imposición del impuesto de degüello, se tendría que concluir que el sistema tributario colombiano excluye la posibilidad de establecer impuestos indirectos, lo cual es totalmente equivocado, pues al igual que las contribuciones parafiscales y las tasas, éstos son coherentes con la estructura tributaria que definió la Constitución de 1991.

– En cuanto al principio de progresividad este es aplicable a los impuestos directos y "…generalmente no se presenta en los impuestos indirectos, como el impuesto de degüello." En lo referido al principio de equidad, señala el Procurador, si se entiende como igualdad, esto es que no admite excepciones, "…el impuesto de degüello acredita tal principio, toda vez que se aplica sin exclusiones a todas las personas que sacrifican ganado." Para concluir, se remite el Ministerio Público a fallos de esta Corporación relacionados con la delicada tarea que le corresponde cumplir al legislador, dirigida a que el sistema tributario refleje adecuada y equilibradamente los mencionados principios.

C. Violación del artículo 76 de la Constitución Política de 1886

– El actor demanda la inconstitucionalidad de los artículos 161 y 162 del decreto 1222 de 1986, por considerar que el contenido de dichas normas excedió las facultades extraordinarias que el legislador, a través de la ley 3 de 1986, otorgó al Presidente de la República.

– Señala el Procurador, que si bien durante mucho tiempo se consideró que el exceso en el

ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el legislativo al ejecutivo constituía un vicio de forma, y que como tal la acción de inconstitucionalidad correspondiente caduca en el término de un año, de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 242 de la Carta de 1991, a partir del pronunciamiento de esta Corporación, consignado en la Sentencia C-546 de 1993, cuyo Magistrado Ponente fue el Dr. Carlos Gaviria Díaz, dicho exceso "…no puede reputarse como un vicio menor saneable por el transcurso del tiempo, pues el acto que lo contiene carece desde el principio del presupuesto esencial para surgir al mundo del derecho: la competencia…"

– Con fundamento en lo expuesto, considera el Procurador procedente realizar el control de constitucionalidad solicitado por el demandante, en relación con las disposiciones los artículos 161 y 162 del Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental, el cual, señala, se deberá hacer a la luz de las disposiciones de la Constitución Política de 1886, por ser ésta la que se encontraba vigente en el momento en el que fueron conferidas las mencionadas facultades extraordinarias.

– Prosigue el Procurador su estudio señalando que el mencionado Decreto 1222 de 1986, fue expedido en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al ejecutivo a través del literal b del artículo 35 de la ley 3 de ese mismo año que estableció:

"Artículo 35. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por espacio de un año para:

"a. (…)

"b. Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Departamental."

En opinión del demandante, el ejecutivo "revivió una norma ya derogada" a través del artículo 162 del citado decreto, y en consecuencia se extralimitó en el desarrollo de las facultades que le fueron otorgadas por el legislador; no obstante, en opinión del Ministerio Público, tal extralimitación de funciones no se dió, por cuanto "…la ley 14 de 1983 no derogó la totalidad de las disposiciones de la ley 34 de 1925.

– En efecto, el artículo 4 de la ley 34 de 1925, por la cual se dictaron disposiciones sobre las

rentas de licores, tabaco y degüello, corresponde a lo dispuesto en el artículo 162 del Decreto 1222 de 1986, que codificó las disposiciones legales y constitucionales vigentes para la organización y el funcionamiento de la administración departamental; si bien la ley 14 de 1983, por la cual se fortalecieron los fiscos de las entidades territoriales, derogó todas las disposiciones que le eran contrarias, ese no fue el caso de aquellas relacionadas con el impuesto de degüello, las cuales, en consecuencia, fueron incorporadas en la compilación efectuada en el Decreto 1222 de 1986, de donde se concluye que el Presidente de la República no se extralimitó en las facultades extraordinarias a él otorgadas.

V. OTRAS INTERVENCIONES

A. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Dentro de la oportunidad correspondiente, se hizo presente el abogado MANUEL DOUGLAS AVILA OLARTE, quien como apoderado y representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manifestó su intención de defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, para lo cual presentó a consideración de esta Corporación los siguientes argumentos:

– Manifiesta el interviniente que la potestad impositiva en el esquema constitucional de 1991, se radicó en el Congreso de la República, organismo al que le corresponde diseñar el sistema tributario con base en los principios y atendiendo las modalidades que la Carta consagra como fundamentales e inherentes al mismo; "…el establecimiento del impuesto de degüello se enmarca dentro de los principios anotados…", sin que él en sí mismo sea violatorio de la Constitución Nacional.

– En cuanto a la violación de los principios de eficiencia, equidad, y progresividad, los argumentos expuestos por el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, son similares a los desarrollados en el concepto del Procurador General de la Nación.

– En cuanto a la impugnación del artículo 162 del decreto 1222 de 1986, anota el interviniente que su contenido no desborda las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo, "…toda vez que la ley 14 de 1983, no deroga la ley 34 de 1925, tal como lo afirma el demandante, de tal forma que este decreto se limitó a compilar las disposiciones referentes a municipios sin que haya creado una disposición jurídica nueva diferente de las

compiladas….Debe anotarse, en todo caso, agregó, que el cargo de constitucionalidad no lo puede fundamentar el actor en la Constitución de 1886, pues la misma ya no rige. Ahora bien, si lo hace porque cree violada una norma de competencia, habría operado el fenómeno de la caducidad de la acción de inconstitucionalidad conforme al artículo 242 de la Carta Política.”

– No se refiere el interviniente al cargo sobre violación del principio de unidad de materia formulado por el demandante.

B. MINISTERIO DE AGRICULTURA

El doctor JOSE RAIMUNDO SOJO ZAMBRANO, obrando en nombre y representación del Ministerio de Agricultura, presentó dentro del término establecido escrito en el cual solicita a esta Corporación no acceder a las pretensiones del demandante, por considerar que las disposiciones acusadas se ajustan al ordenamiento constitucional.

– Al primer cargo de la demanda, violación del artículo 158 de la C.P., responde el interviniente señalando que el citado precepto constitucional reproduce el artículo 77 de la Constitución anterior, originado en el acto legislativo No. 1 de 1968, lo que implica, en su opinión, que el actor dirige su impugnación contra las normas que sobre el impuesto de degüello fueron expedidas con anterioridad a la vigencia de dicho acto legislativo, esto es, antes de 1968. Respecto de tales normas, agrega el demandante, solicita la declaratoria de inexequibilidad por considerar que en ellas se opera, en relación con el artículo 158 de la Carta, el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente.

– Dicha interpretación, dice el representante del Ministerio de Agricultura, es restrictiva y aislada, al no acoger los preceptos constitucionales en su “contexto integral”, pues si bien todas las normas expedidas con posterioridad a 1968 debieron acatar el principio de unidad de materia, no ocurre igual con aquellas expedidas con anterioridad a esa fecha, las cuales, en lo que hace al impuesto de degüello, podían incluirse en leyes “conexas o distintas” manteniéndose ajustadas al marco constitucional entonces vigente.

– Después de un análisis detallado de la jurisprudencia de esta Corporación sobre el principio de unidad de materia, concluye el interviniente que en el caso de las disposiciones impugnadas éste no se viola, salvo en lo que hace al artículo 3 de la ley 134 de 1945, sobre

el cual presenta un análisis similar al expuesto por el Ministerio Público.

– Anota, que dado que "…el impuesto de degüello no resulta inejecutable y puede conciliarse con el nuevo marco constitucional…", y que además éste constituye una renta departamental de las características que señala el artículo 362 de la Carta vigente, "…no puede existir ninguna contradicción entre esta norma y la Constitución anterior, porque ésta consagraba en su artículo 183 el mismo régimen. Ambas normas son armónicas, ya que están fundadas en el principio de la autonomía fiscal de las entidades territoriales comprendido en la Constitución de 1886 y en la Carta de 1991."

– De otra parte, el interviniente reivindica como principio fundamental del actual ordenamiento superior el de la autonomía de las entidades territoriales, el cual, en su opinión, se erige como uno de los elementos constitutivos del "…Estado creado por la Constitución de 1991"; dicho principio, dice, alcanza su desarrollo en materia tributaria a través de lo preceptuado en el artículo 362 de la Carta. En este contexto, y teniendo en cuenta que el artículo 158 de la C.P. establece un principio de orden legislativo, éste "…no puede prevalecer sobre el artículo 362 según el cual la propiedad de la renta de las entidades territoriales como factor de descentralización, constituye un rasgo sustantivo del Estado colombiano."

– Destaca también el interviniente la "…intangibilidad de las rentas de las entidades territoriales frente a cualquier disposición legal, o cualquier otro artículo de la misma Constitución"; así, anota, siendo el impuesto de degüello un tributo del orden departamental, éste constituye una renta necesaria para que los mismos puedan atender gastos e inversiones requeridos para la realización de sus fines, luego no puede simplemente desconocérsele para dar prevalencia a la aplicación retroactiva de un principio legislativo consagrado en un precepto, que en su opinión es de menor entidad que otras normas de la Constitución.

– Se refiere luego el representante del Ministerio de Agricultura, a lo dispuesto en el artículo 294 de la Carta, enfatizando que de acuerdo con sus disposiciones ni siquiera a la ley le está permitido adoptar decisiones que puedan lesionar la integridad de los ingresos de las entidades territoriales; dicha norma guarda estrecha relación con lo dispuesto en el artículo 338 de la C.P., que faculta a las asambleas departamentales y a los concejos municipales

para imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

– En cuanto a la presunta violación que las normas impugnadas hacen del principio de eficiencia tributaria, manifiesta el interviniente que no es función de la Corte Constitucional evaluar la eficiencia o ineficiencia de las Secretarías de Hacienda en el recaudo del impuesto de degüello, "…esta función la reserva la misma Constitución a la Contraloría General de la Nación mediante el ejercicio del control de gestión sobre las entidades públicas."

– El principio de equidad, que según el actor también es transgredido por las normas acusadas, en opinión del representante del Ministerio de Agricultura encuentra plena aplicación en lo referido al impuesto de degüello, pues "…si por equidad se entiende igualdad, y la igualdad no admite excepciones, el impuesto de degüello acredita la igualdad puesto que se aplica sin exclusiones a todas las personas que sacrifiquen ganado."

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia y el objeto de control

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional es competente para conocer de la acusación planteada contra las disposiciones impugnadas, todas relacionadas con el impuesto de degüello, por estar ellas contenidas en leyes de la República.

Segunda. Vigencia de las normas demandadas por el actor.

Efectuado el análisis correspondiente sobre la vigencia de las normas acusadas por el actor, advierte la Corte que la mayoría de ellas no se encuentran vigentes, en algunos casos por derogación y en otros por subrogación por incorporación a los estatutos correspondientes, por lo que sobre las mismas esta Corporación se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre ellas por carencia actual de objeto.

a. Artículo 25 Decreto Legislativo 41 de 1905. Por tratarse de un Decreto Legislativo, expedido con base en lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución de 1886, contentivo de normas de carácter provisional y vigencia transitoria, la norma impugnada perdió vigencia al haberse levantado el estado de sitio, por lo que la Corte se declarará inhibida sobre la misma.

b. Artículo 1 Decreto 1344 de 1908. Norma derogada por el inciso 1 del artículo 1 de la ley 8 de 1909.

c. Artículo 17 Ley 20 de 1908. Esta norma fue subrogada por incorporación en el Decreto 1333 de 1986 Código de Régimen Municipal; posteriormente fue incorporada al Decreto 2626 de 1994, el cual fue declarado inexequible por esta Corporación a través de Sentencia C-129 de 1995, la cual, no obstante, en su parte resolutiva aclaró, que cada una de las disposiciones que fueron recopiladas en dicho decreto, como en el caso de la que se analiza, mantenía su vigencia y obligatoriedad jurídica. Por lo dicho esta Corporación se declarará inhibida para pronunciarse sobre la norma acusada.

d. Artículo 1 Ley 8 de 1909; artículo 9 Ley 56 de 1918; artículo 4 Ley 34 de 1925. Subrogadas por incorporación al Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental.

e. Artículos 1 y 2 Ley 60 de 1912. Normas derogadas por el artículo 9 de la ley 56 de 1918.

f. Artículo 3 Ley 31 de 1945; artículo 2 Ley 20 de 1946. Normas derogadas por el artículo 339 del Decreto 1222 de 1986.

En consecuencia, la Corte solamente emitirá pronunciamiento de fondo sobre los artículos 161 y 162 del Decreto Extraordinario 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental, normas actualmente vigentes.

Tercera. La materia de la demanda

En primer lugar el demandante presenta una acusación que podría entenderse de carácter general contra el impuesto de degüello, por considerar que éste, al gravar un artículo que califica de primera necesidad, está vulnerando la filosofía misma de la Constitución Nacional, la cual establece como principios fundamentales la justicia, la equidad y la igualdad; en su opinión un impuesto indirecto como el referido, no obstante que se haya establecido como sujeto pasivo del mismo a quien se dedique al sacrificio de ganado, termina a cargo del consumidor, el cual soporta el sobrecosto de un producto esencial para su subsistencia.

Sin embargo, su impugnación la refiere a la presunta violación de los artículos 158 y 363 de la Carta, pues en su criterio un primer grupo de las normas atacadas, específicamente los artículos 9 de la ley 56 de 1918 y 3 de la ley 31 de 1945, no obstante ser normas expedidas

con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución, violan el principio de unidad de materia consagrado en el ya citado artículo 158 de la C.P., pues respecto de ellas opera el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente; las demás, en su opinión, vulneran los principios de eficiencia, progresividad y equidad, esenciales al sistema tributario que consagra la Constitución, por lo que, señala deben ser declaradas inexequibles; por último, solicita juicio de constitucionalidad contra algunas disposiciones del Decreto 1222 de 1986, por considerar que ellas, en su momento, vulneraron el artículo 76 de la Constitución entonces vigente, la de 1886, pues al ser expedidas por el Presidente de la República en desarrollo de facultades extraordinarias que le otorgó el legislativo a través de la ley 3 de 1986, éste se extralimitó al "revivir una norma derogada", cuando únicamente había sido habilitado para efectuar una compilación de aquellas vigentes relacionadas con el régimen departamental.

Son cinco los aspectos de fondo que considerará esta Corporación, los cuales se analizarán para determinar si las normas impugnadas contrarían o no el ordenamiento superior.

A. EL SISTEMA TRIBUTARIO EN EL MARCO DE UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

En el caso colombiano, el numeral 9 del artículo 95 de la C. P., en el cual se consagran los deberes del ciudadano, establece que éstos deben "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad", se trata pues de un sistema en el cual la contribución de los individuos, a través de los tributos, viabiliza la realización de sus derechos y libertades. Sobre el particular ha dicho esta Corporación:

"En la base de los deberes sociales se encuentra el principio de reciprocidad (C.P. art. 95). La Constitución reconoce a la persona y al ciudadano derechos y libertades, pero al mismo tiempo, le impone obligaciones.

"Los beneficios que representan para el individuo las relaciones conmutativas de la vida en sociedad deben ser compensados por éste a fin de mejorar las condiciones materiales y espirituales de la convivencia social y ampliar permanentemente el número de miembros de la comunidad capaces de gozar de una existencia digna (…) En una sociedad pobre, la justicia distributiva no puede ser solamente cometido del Estado, sino actitud y praxis de todos, mayormente de los mejor dotados.

“La filosofía moral que subyace el ordenamiento jurídico emerge con fuerza normativa vinculante cuando la Constitución faculta a las autoridades para exigir del individuo la superación de su egoísmo, mediante el cumplimiento de sus deberes y obligaciones.” (Corte Constitucional, Sentencia T-532 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Para materializar dicho presupuesto, esencial en los estados modernos, es usual que la Constitución respectiva consagre los fundamentos y principios rectores del sistema tributario que debe regir en un país; así en nuestro caso, el artículo 338 de la Carta otorga la facultad impositiva, en tiempos de paz, solamente al Congreso, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales, únicos organismos habilitados para imponer contribuciones fiscales o parafiscales. De otra parte, el artículo 363 de la Constitución Nacional consigna los principios en los que se funda el sistema tributario: eficiencia, equidad y progresividad, los cuales corresponden al esquema propio de un Estado Social de Derecho, en el que se asigna a la hacienda pública un claro propósito redistributivo que se busca a través del diseño de instrumentos y políticas que procuren una mejor redistribución de la renta global del país, y del logro de una mejora relativa en los segmentos más pobres de la sociedad, a través del incremento cualitativo y cuantitativo de los servicios públicos.

En síntesis, el pago de tributos y específicamente de impuestos, en el marco de un estado moderno caracterizado como social y de derecho, constituye, además de una obligación ciudadana, un instrumento eficaz para los propósitos de una sociedad más equitativa, igualitaria y justa; en ese mismo marco y atendiendo los principios fundamentales que rigen nuestra organización socio-política, en Colombia la facultad impositiva es exclusiva del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos municipales, organismos que deberán desarrollarla atendiendo los principios y limitaciones que la misma Carta les impone.

B. EL IMPUESTO DE DEGÜELLO COMO IMPUESTO INDIRECTO O DE CONSUMO

Como lo señala el demandante, el impuesto de degüello aparece en nuestra legislación desde la colonia y ha permanecido en ella a todo lo largo de la evolución de nuestras instituciones, presentando algunas modificaciones en cuanto a sus destinatarios, formas de recaudo y obviamente valor; se trata de un impuesto indirecto, el cual se define como “… aquel , cualquiera que sea su objeto, en el que la percepción tiene lugar sin la mención

nominativa, con ocasión de hechos o circunstancias que la administración constata a medida que se van produciendo: registro de un acta, declaración de una sucesión, fabricación o transporte de alcohol…”1.

Estos impuestos también se denominan impuestos al consumo, pues ellos gravan los artículos “…en el instante de darse al expendio para ser empleados en la satisfacción de necesidades, o en el momento de su fabricación sobre las materias primas, o sobre el producto en vía de elaboración o elaborado, a diferencia del de aduanas, el cual afecta los objetos que entran al país o salen de él, sin consideración a que hayan de consumirse o no.” 2

Si bien la teoría hacendística señala que este tipo de impuestos no es el más pertinente para el desarrollo equitativo de una sociedad, paralelamente reconoce que ellos se constituyen en un instrumento indispensable, y hasta ahora insustituible en un Estado moderno, dadas sus características y la improbable posibilidad de que éstos disminuyan sus gastos; el impuesto indirecto, señalan los tratadistas, es necesario y conveniente siempre que su manejo sea racional por parte de quien detenta la facultad impositiva; así, para muchos, su imposición respecto de artículos necesarios, también denominados “de primera necesidad”, es siempre cuestionable, mientras que su aplicación cuando se trata de bienes superfluos o de lujo se hace prácticamente exigible en un sistema tributario que propenda por la equidad.

La doctrina clasifica los artículos que pueden ser gravados con impuestos al consumo, en artículos de lujo, superfluos, de utilidad relativa y necesarios. En opinión del actor, ningún artículo necesario o “de primera necesidad”, entre ellos la carne, puede ser objeto de este tipo de imposición tributaria sin transgredir el ordenamiento superior vigente, planteamiento éste que no es admisible para la Sala, pues si bien, como se anotaba antes, lo más aconsejable en aras de la equidad y los propósitos de justicia social es limitar al máximo la presencia de éste tipo de tributos, es claro que nuestra Constitución consagra la potestad de decretar impuestos como característica esencial de la soberanía del Estado, sin que limite o condicione dicha facultad respecto de determinados bienes; al respecto es procedente remitirse a un pronunciamiento de la H. Corte Suprema de Justicia sobre la materia, que no obstante referirse a la Carta anterior mantiene toda su vigencia:

“Ahora bien, como lo tiene establecido esta Corporación, la potestad de decretar impuestos

es característica esencial de la soberanía del Estado, sin que exista en la Constitución precepto que en forma expresa limite o condicione esta facultad en cuanto a los sujetos de la obligación tributaria, en cuanto a los bienes, rentas, hechos u operaciones gravables, ni que establezca exenciones impositivas de cualquier naturaleza; vale decir, en ninguna de las normas de la Carta existe implícita o expresa, la obligación de gravar cualesquiera clase de bienes o ingresos. La capacidad de establecer impuestos corresponde a la ley según se desprende de lo establecido por los artículos 76 numerales 13 y 14 y del artículo 210 de la Carta; [se refiere a la Constitución de 1886, en la Carta de 1991, las normas citadas corresponderían al artículo 150 numerales 11 y 12 y al artículo 346] además dicha competencia es muy extensa como lo ha repetido la Corte (...) y su fundamento sólo se desvirtúa cuando conduce a violaciones de la Carta fundamental." (Corte Suprema de Justicia, Sentencia No. 99 de 22 de agosto de 1991, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.)

Es claro entonces, que no existe ningún condicionamiento o limitación constitucional para que el Estado, a través del Congreso, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, organismos en los cuales está radicada, en tiempos de paz y de manera exclusiva, la facultad de imponer contribuciones, según lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta, grave un determinado producto o actividad con cualquier tipo de contribución, ejerciendo así, en sentido "positivo" su facultad, sin que ello sea óbice para que también pueda ejercerla en sentido "negativo", esto es, prohibiendo su afectación con cualquier tipo de imposición tributaria; ello, siempre que al ejercer la facultad que les otorga la Constitución, lo hagan atendiendo los principios en que se funda el sistema tributario, los cuales están consagrados en el artículo 363 de la C.P..

Lo anterior implica que el argumento del actor, referido a que el impuesto de degüello en si mismo es inconstitucional por recaer en un producto de primera necesidad, no es admisible, pues no existe ninguna disposición de carácter constitucional que exima los denominados productos de primera necesidad de la imposición de gravámenes directos o indirectos.

Como se señalaba, el desarrollo de la potestad impositiva en materia tributaria no necesariamente tiene que darse a través de la acción positiva que se traduce en la imposición de contribuciones, él también puede darse, de manera legítima, a través de disposiciones que eximan de determinados gravámenes ciertos productos o grupos de ellos, siempre que tales medidas se adopten en el marco de las disposiciones constitucionales y

acojan y desarrollen los principios en ellas establecidos.

C. EL IMPUESTO DE DEGUELLO EN LA LEGISLACION VIGENTE

Ya se había anotado que la facultad de imponer contribuciones, fiscales o parafiscales, según lo dispone el artículo 338 de la Carta, es exclusiva del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales; dichos organismos, al establecer un tributo, cualquiera sea, deben, en cumplimiento del citado precepto superior, fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

En el impuesto de degüello, que consiste en el pago de una tarifa determinada por cada res sacrificada para el consumo, que paga quien se dedique al sacrificio de ganado, al departamento o municipio, según se trate de ganado mayor o menor, se fija de manera directa en cada caso el sujeto activo, que es el departamento o municipio según se trate de ganado mayor o menor; el sujeto pasivo que es la persona dedicada al sacrificio del ganado; y el hecho gravado que es el sacrificio de la res; en cuanto a las tarifas, éstas deben ser establecidas, por los departamentos, según lo dispone el artículo 161 del Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental: “Los departamentos pueden fijar libremente la cuota del impuesto sobre degüello de ganado mayor.”; y por los municipios, en el caso de ganado menor.

En el contexto de un Estado que como el colombiano se organizó en forma de “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”, artículo 1 C.P., es apenas obvio que éstas tengan la facultad de imponer sus propias contribuciones, por eso los ingresos que a través de ellas obtengan gozan de las mismas garantías que la propiedad y la renta de los particulares, y de protección constitucional, que los preserve de decisiones de orden legislativo que impliquen su traslado a la Nación; ello por cuanto se reconoce “la mayoría de edad” de dichas entidades para, de acuerdo con sus necesidades y prioridades, imponer dentro de su territorio los impuestos que considere necesarios, uno de ellos, de larga tradición en nuestro país, es el denominado impuesto de degüello, el cual, se reitera, grava la actividad del sacrificio de ganado, no el consumo de la carne, lo que no implica que esta Corporación desconozca, que como es usual e inevitable parte o la totalidad de este costo sea trasladado al consumidor. Este tipo de impuestos es esencial en la estructura fiscal de las entidades territoriales para el desarrollo eficaz del principio de descentralización.

No encuentra entonces esta Corporación en la disposiciones legales impugnadas por el actor, referidas al denominado impuesto de degüello, ningún elemento que implique violación del ordenamiento superior, pues al contrario, su contenido se adecúa en todo a los principios y objetivos de la Carta de 1991.

D. LA PRESUNTA VIOLACION DEL ARTICULO 363 DE LA C.P. PRINCIPIOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO.

El artículo 363 de la C.P. establece: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”. En opinión del demandante las normas impugnadas vulneran dichos principios, por cuanto al gravar, a través de un impuesto indirecto, un producto de primera necesidad, están introduciendo en el sistema tributario elementos que estimulan un sistema regresivo que “…tiende a incrementar la desigualdad de los ingresos individuales…”.

Para la Sala, el desarrollo del principio de equidad trasciende, aunque no se aparta, de la premisa única en que coinciden todos los intervinientes y el Ministerio Público, referida a que éste se cumple en la medida en que a “todos” sin excepción se les aplica, (entiéndase por “todos” aquellos que se dedican al sacrificio de ganado); en consecuencia, no basta, para negar la procedencia de la impugnación del actor, con asimilar el principio de equidad al de igualdad, concluyendo que el impuesto de degüello es equitativo en tanto sin excepciones se cobra a todos aquellos que desarrollan la actividad objeto de gravamen.

El principio de equidad en la teoría hacendística ha generado dos grandes teorías: la del beneficio y la de capacidad de pago; la primera señala que “los impuestos deben aplicarse en función de los beneficios o de las utilidades que las personas gravadas obtienen con los gastos públicos que se financian con los impuestos”, esta es aplicable cuando el gasto público se financia con tasas e impuestos fijos y corresponde a las características del impuesto de degüello, el cual grava una actividad específica, el sacrificio de ganado para consumo, lo que implica que las tarifas para él señaladas no puedan estar relacionadas con la capacidad económica de la persona que se dedica a esa actividad, sino con la intensidad con que desarrolle la misma, su patrimonio no se ve afectado con esta imposición, pues se dirige a imponer una obligación tributaria sobre cada una de las reses que en desarrollo de su oficio sacrifique, siempre que su destino sea el consumo humano; los recursos recaudados

por este concepto servirán a las entidades territoriales para financiar proyectos prioritarios que directa o indirectamente beneficiaran a la comunidad de la que hace parte el sujeto pasivo de la obligación, luego las normas acusadas no vulneran el principio de equidad.

El principio de eficiencia. Este principio propugna por el recaudo de los impuestos y demás contribuciones con el menor costo administrativo para el Estado, y la menor carga económica posible para el contribuyente, su cumplimiento implica "estándares mínimos de eficacia en el recaudo, control del fraude y agilidad administrativa"3. No comparte la Sala el criterio excluyente expuesto por el Señor Procurador y los demás intervinientes, en el sentido de que esta Corporación carece de competencia, y por lo tanto debe declararse inhibida, para pronunciarse sobre la posible vulneración de este principio, por tratarse de una función, que según ellos, la Carta reservó para los organismos de control; el fallo de inexequibilidad implica la exclusión del ordenamiento jurídico de la norma impugnada por ser ésta contraria a las disposiciones superiores, nada garantiza que no puedan existir normas de carácter legal que vulneren con sus contenidos el principio de eficacia que consagra el artículo 363 de la Carta, respecto de las cuales la Corte mantiene su competencia; a los organismos de control les corresponde velar por el cumplimiento de las normas vigentes e imponer las sanciones del caso si verifican incumplimiento o inaplicación; por eso, si bien en el caso analizado esta Corporación no acogerá la pretensión del demandante, ello obedece, primero a que las normas impugnadas, la mayoría de carácter sustantivo, por definición no pueden violentarlo, y segundo, porque respecto de aquellas que establecen o desarrollan aspectos de carácter procedimental, la Sala no encuentra en ellas elemento alguno que vulnere preceptos constitucionales.

El principio de progresividad. La progresividad es un mecanismo a través del cual la alícuota que corresponde a cada contribuyente crece en la medida en que la base aumente; es obvio que en tratándose de impuestos indirectos fijos, como lo es el impuesto de degüello, este principio no es aplicable, por lo que no es procedente la acusación que por violación del mismo sostiene el demandante.

E. PRESUNTA VIOLACION DEL ARTICULO 76 DE LA CONSTITUCION DE 1886.

El actor demanda la constitucionalidad contra los artículos 161 y 162 del Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental, por considerar que su contenido desbordó las

facultades extraordinarias otorgadas por el legislativo al ejecutivo a través del literal b del artículo 35 de la ley 3 de ese mismo año:

“Artículo 35. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por espacio de un año para:

“(…)

“b. Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Departamental”.

Según el demandante, la disposición contenida en el artículo 162 del decreto 1222 de 1986, no correspondía a una norma vigente que pudiera introducirse como tal en la codificación, se trataba de una norma, que según él, había sido parte de la ley 34 de 1925, la cual había sido derogada por la ley 14 de 1983; en consecuencia, señala el actor, el Presidente se habría extralimitado en el desarrollo de las facultades extraordinarias que le habían sido otorgadas, por lo que solicita la declaratoria de inexequibilidad de la norma acusada.

El análisis de este cargo implica abordar dos aspectos fundamentales: el primero, verificar si tal como lo señala el representante del Ministerio de Hacienda, aún habiéndose dado la extralimitación de funciones, por tratarse de un vicio de forma y dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 242 de la Carta, el término para interponer la acción de inconstitucionalidad ya caducó; y el segundo, de no ser así, si efectivamente se dió o no tal extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias, para determinar si la norma debe ser o no excluída del ordenamiento superior.

Para desarrollar el primer aspecto es pertinente remitirse a uno de los pronunciamientos de esta Corporación:

“El artículo 242-3 de la Carta Política que establece un término de caducidad para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia. Y no podría hacerlo, porque si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa

vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab initio, del presupuesto esencial para surgir al mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma.” (Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1993, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.)

Es claro entonces, que en tratándose de un cuestionamiento que señala la incompetencia de quien produjo la norma, el ejecutivo, por extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias con las cuales había sido dotado por parte del legislativo, el término para interponer la acción de inconstitucionalidad no ha caducado.

Ahora bien, hubo o no tal extralimitación por parte del ejecutivo en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el legislativo a través del literal b del artículo 35 de la ley 3 de 1986 ?.

La ley 34 de 1925 estableció en su artículo 4 lo siguiente:

Quedan a salvo los contratos existentes hasta su terminación, los cuales no podrán prorrogarse.”

Posteriormente la ley 14 de 1983, por la cual se fortalecieron los fiscos de las entidades territoriales y se dictaron otras disposiciones, derogó todas las disposiciones que le fueran contrarias; sin embargo, en el articulado de dicha ley no se encuentra disposición alguna que se relacione con el impuesto de degüello o su modo de recaudo, por lo que no puede entenderse que lo dispuesto en el citado artículo 4 de la ley 34 de 1925 haya sido derogado; en consecuencia, no hubo ningún tipo de extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó la ley 3 de 1986 al Presidente de la República; éste a través del artículo 162 del decreto 1222 de 1986, lo que hizo fue incorporar en la codificación que le había sido ordenada lo dispuesto en el artículo 4 de la ley 34 de 1925, norma, que como ya se anotó, no había sido derogada. No hubo entonces violación del artículo 76 de la Constitución de 1886 que desate la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, actuando en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo sobre los artículos 25 del Decreto Legislativo 41 de 1905; 1 del Decreto 1344 de 1908; 17 de la Ley 20 de 1908; 1 de la Ley 8 de 1909; 1 y 2 de la Ley 60 de 1912; 3 de la Ley 31 de 1945; y 2 de la Ley 20 de 1946.

SEGUNDO. DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 161 y 162 del Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria

1J. Laferriere y M. Waline. Traite Elementaire de Science et de Legislation Financieres, 1952, p.259.

2 Jaramillo Esteban, Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, sexta edición, 1960, p.204

3Restrepo, J.C., Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia, 1992