

C-084-95

Sentencia No. C-084/95

DECRETO EJECUTIVO/CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia

La Corte Constitucional tiene expresamente delimitada su competencia en el artículo 241 de la Carta, en el cual no se mencionan los Decretos ejecutivos dictados por el Presidente de la República “en uso de sus facultades legales”, por tanto, la Corporación no es competente para ejercer el control constitucional sobre ellos.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Admisión/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Eficacia

En la admisión de una demanda de inconstitucionalidad, así como en su examen, se debe aplicar el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal. Por consiguiente, cuando la ausencia de ciertas formalidades dentro del escrito presentado por el ciudadano no desvirtúe la esencia de la acción de inconstitucionalidad ni evite que la Corte determine con precisión la pretensión del demandante, no hay ninguna razón para no admitir la demanda.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vicios de Forma/CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia de revisión oficiosa

Cuando la acusación contra una norma es exclusivamente por vicios en la formación de la misma, de suerte que el actor no efectúa cargos materiales contra ella, la vía procedente es limitar el examen de la Corte a esos cargos procedimentales, pues no corresponde a esta Corporación efectuar una revisión oficiosa de las leyes ordinarias, sino un control de aquellas normas que han sido expresamente demandadas por un ciudadano.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vicios de forma/CADUCIDAD

Es procedente efectuar el examen de estos cargos de procedimiento, puesto que no ha caducado la acción por vicios de forma.

PROYECTO DE LEY-Iniciativa/PROYECTO DE LEY-Iniciación/INICIATIVA GUBERNAMENTAL/INICIATIVA LEGISLATIVA

La sola formulación del cargo muestra que el actor confunde la iniciativa de un proyecto de ley con su iniciación. La iniciativa legislativa es la facultad de proponer proyectos de ley ante el Congreso de la República, que la Constitución atribuye a múltiples actores. A su vez, la iniciación es la etapa primigenia del proceso legislativo, consistente en el comienzo de éste por medio de la presentación de un proyecto en una de las Cámaras. Es claro entonces que la Constitución ordena que las normas tributarias se inicien en la Cámara de Representantes pero en manera alguna establece que sólo los miembros de esta Corporación tengan iniciativa en estas materias.

LEY-Unidad de materia

Toda regulación, por naturaleza, lleva la potencialidad de afectar varios temas y no sólo uno, porque nos encontramos en un orden jurídico sistemático, en el cual la específica alteración de un sector del derecho objetivo comporta una afectación de otro espacio jurídico diferente pero relacionado de alguna forma. En ese orden de ideas, toda materia tiene varias dimensiones de manifestación sobre las cuales puede recaer la regulación legal, sin que se viole el principio de unidad de materia, siempre y cuando estas dimensiones guarden una conexidad razonable.

La Corte no comparte el criterio del demandante, puesto que la Constitución establece que la sanción presidencial es un requisito para que un proyecto de ley se convierta en ley, pero en manera alguna establece que dicha sanción deba efectuarse en la Capital de la República y mientras el Congreso está en sesiones, como lo sugiere el actor. La Corte considera entonces que la sanción de la Ley 105 de 1993 fue efectuada en debida forma.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO/PRINCIPIO DE REPRESENTACION POPULAR

La predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial, ya que fortalecen la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO

El principio de legalidad rige en el campo tributario, por lo cual las entidades territoriales, si bien pueden imponer contribuciones, no son soberanas fiscalmente, ya que deben respetar los marcos establecidos por el Legislador. Es necesario distinguir entre las leyes que crean una contribución y aquellas que simplemente autorizan a las entidades territoriales a imponer tales contribuciones. En el primer caso, en virtud del principio de la predeterminación del tributo, la ley debe fijar directamente los elementos de la contribución, mientras que en el segundo caso, la ley puede ser más general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución.

ENTIDADES TERRITORIALES-Creación de impuesto/ASAMBLEAS-Fijación de elementos del tributo/CONCEJO MUNICIPAL-Fijación de elementos del tributo

La Corte no puede sino reiterar el criterio según el cual las leyes que autorizan la creación de tributos por entidades territoriales pueden ser generales. En efecto, una ley de esta naturaleza no sólo armoniza con el fortalecimiento de la autonomía territorial querido por el Constituyente de 1991 sino que, además, concuerda con el tenor literal del artículo 338 de la Carta, puesto que éste ordena la predeterminación del tributo, pero en manera alguna señala que la fijación de sus elementos sólo puede ser efectuado por el Legislador, ya que habla específicamente de las ordenanzas y los acuerdos. Por consiguiente, es conforme con la Constitución que las asambleas y los concejos fijen, dentro de los marcos establecidos por la ley, los elementos constitutivos del tributo.

SOBRETASA AL COMBUSTIBLE AUTOMOTOR

En este caso es claro, en primer término, que la norma impugnada no está imponiendo la sobretasa al precio del combustible automotor sino que está autorizando a los municipios y distritos a hacerlo, por medio de un acuerdo del concejo respectivo. De otro lado, el artículo señala un marco lo suficientemente preciso en el cual deben actuar los concejos distritales y municipales puesto que establece -aun cuando sea de manera genérica- todos los elementos del tributo. De un lado, delimita el hecho gravable, puesto que éste tendrá que estar relacionado exclusivamente con actos económicos relacionados con el combustible automotor. De otro lado, predetermina el sujeto activo, a saber los municipios y distritos. En tercer término, la norma precisa la base gravable puesto que indica que la sobretasa recae

sobre el precio de este combustible. En cuarto término, la disposición acusada indica el margen de la tarifa, ya que las sobretasas no podrán superar el 20% del precitado precio. Y, finalmente, el artículo delimita el campo del sujeto pasivo, puesto que éste tendrá que estar relacionado con los actos económicos mencionados como hecho gravable. Es cierto que en este punto el artículo no predetermina con precisión el sujeto pasivo. Sin embargo, ello no genera la inconstitucionalidad de la norma, ya que ella no está creando el tributo sino que está autorizando a los distritos y municipios a hacerlo. Como es obvio, los respectivos acuerdos deberán fijar este elemento del tributo dentro del marco establecido por la ley.

REF: Demanda No. D-648 y D-650 (acumuladas)

Normas acusadas: Decreto No. 767 de 1957 y artículos 21 y 29 de la Ley 105 de 1993.

Actores: Pedro Nel Ospina Beltrán y Angela María Pérez Rivillas.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Temas:

- Prevalencia de lo sustancial en la admisión y examen de las demandas de inconstitucionalidad.
- Iniciativa, iniciación y sanción de proyectos de ley.

Santa Fe de Bogotá, primero (1) de marzo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Pedro Nel Ospina Beltrán y Angela María Pérez Rivillas, presentaron separadamente demandas de inconstitucionalidad contra la totalidad del Decreto 757 de 1957 y los artículos 21 y 29 de la Ley 105 de 1993, las cuales fueron radicadas en esta Corporación con los números D-648 y D-650. y acumuladas por auto de la Sala Plena del 7 de julio de 1994.

1. Del texto legal objeto de revisión.

El Decreto 767 de 1957, preceptúa lo siguiente:

Decreto 767 de 1957

“Por la cual se establece el cobro de peaje para toda clase de vehículos automotores.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades legales,

DECRETA:

Artículo 1o. El pago del peaje en las carreteras en que se cobra este gravamen, será obligatorio para toda clase de vehículos automotores que transiten por ellas sin excepción alguna.

Artículo 2o. Queda derogado el artículo cuarto del Decreto número 0068 de 1956.

Artículo 3o. Este Decreto rige desde su expedición.

Comuníquese y publíquese

Firmado, General Jefe Supremo Gustavo Rojas Pinilla.

Ministro de Hacienda y Crédito Público, Luis Morales.

Ministro de Obras Públicas, Contralmirante Rubén Piedrahíta Arango”.

Los artículos 21 y 29 de la Ley 105 de 1993 disponen:

Ley 105 de 1993.

“Por el cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se distribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”

“Artículo 21. Tasas, Tarifas y peajes en la infraestructura de Transporte a cargo de la Nación. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente con ese modo de transporte.

Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura nacional de transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:

- a. Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo;
- b. Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas.
- c. El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio.

d. las tasas de peajes serán diferenciales, es decir, se fijarán en proporción a las distancias, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación.

e. Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valorización, en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.”

“Artículo 29.- Sobretasa al combustible automotor. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 86 de 1989 autorízase a los municipios y a los distritos para establecer una sobretasa máxima del 20% al precio del combustible automotor, con destino exclusivo a un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo.

Parágrafo: En ningún caso la suma de las sobretasas al combustible automotor, incluída la establecida en el artículo 6 de la Ley 86 de 1989, superará el porcentaje aquí establecido.”

2. De los argumentos de las demandas.

2.1 Demanda D-648. El ciudadano Ospina Beltrán, actor de la impugnación de la referencia, expone los siguientes argumentos con el fin de justificar la solicitud de inconstitucionalidad que presenta:

Con respecto al Decreto No. 767 de 1957, afirma el actor que esta norma tiene la naturaleza de un decreto proferido en un régimen jurídico de facto, a saber, por el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, hecho que “conculca toda iniciativa de los representantes del pueblo”. Aun cuando la demanda no es clara, el actor da a entender que la norma sería entonces contraria a la Carta por violar el principio constitucional según el cual no pueden existir impuestos sin representación.

Con relación al artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el actor considera que esta norma adolece de un vicio de procedimiento, por cuanto, de acuerdo con lo dispuesto por el inciso 4º del artículo 154 de la Carta, los proyectos de ley relativos a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, y la Ley 105 de 1993 tuvo iniciativa gubernamental. Además opina el actor que dicha ley presenta otro vicio de procedimiento, por cuanto “fue dada en Cartagena de Indias a 30 de diciembre de 1993, cuando ya el Congreso de la República estaba en vacaciones”.

El ciudadano Ospina Beltrán arguye también -sin mayores explicaciones- que la ley demandada violó el principio de la unidad normativa, consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política.

Con base en lo anterior, el ciudadano solicita no sólo la declaratoria de inexecutable de las disposiciones antecitadas sino, además, de “todas las demás normas legales que se profirieron con sustento en las mismas”. Además solicita que el Estado indemnice “por igual valor más los frutos civiles que se causaron al Municipio de Palmira con el cobro de los Peajes”.

2.2. Demanda D-650.

La ciudadana Angela María Pérez Rivillas, actora del proceso D-650, considera que el artículo 29 de la Ley 105 de 1993 viola la Constitución, por cuanto es una norma tributaria que no respeta las formalidades exigidas por la Carta en esta materia. Así, según la actora, el artículo 338 superior dispone que las leyes que imponen contribuciones fiscales y parafiscales deben fijar los sujetos a quienes se dirige. Opina la ciudadana demandante que la norma acusada determina el “sujeto activo” de la contribución, a saber los municipios y distritos, pero no señala el “sujeto pasivo” de la misma. A juicio de la actora, la norma en estudio tampoco fija el “hecho gravable”, por cuanto la disposición se limita a indicar que existirá una sobretasa al combustible automotor pero no determina el verbo que “ponga en acción la norma pertinente”. Según su criterio, el artículo debió señalar que la contribución recaía sobre el consumo de gasolina a fin de determinar con precisión el hecho gravable. Por todo ello, según la actora, es imposible dar una aplicación práctica de la ley, por lo cual ella es inconstitucional. Dice expresamente la ciudadana:

“Mal podría entonces, una Ordenanza o un Acuerdo llenar ese vacío legal; ya que no se pueden traspasar las esferas jurídicas de una ley y mucho menos imponer la contribución de la sobretasa a las estaciones de gasolina en una determinada localidad en lo amplio del territorio colombiano, mientras exista un vacío jurídico tan grande en una norma que solo puede corregirse por efectos de otra ley que modifique o aclare el artículo 29 de la Ley 105 de 1993.”

3. Intervención de Autoridades Públicas

3.1. Intervención del Ministerio de Transporte.

El ciudadano Luis Fernando Torres Vela, apoderado del Ministerio de Transporte, interviene en el proceso de la referencia para impugnar las demandas y, en consecuencia, solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

- Respecto de la Demanda D-648, el ciudadano interviniente considera que el actor no señala con claridad el concepto de violación de las normas constitucionales infringidas. Además, el petente “llega hasta pedir que se declare la inexecutable de todas las demás normas que se desarrollan sobre peaje”, razón suficiente que permite negar de las pretensiones por falta de precisión de las normas demandadas.

- Con relación a la demanda D-650, el ciudadano Torres Vela afirma que en el texto del artículo 29 de la Ley 105 de 1993 se encuentra implícito el sujeto pasivo a quien se dirige la norma, esto es, el “consumidor correspondiente”. En cuanto a la diferenciación entre “combustible automotor” y “consumo a la gasolina”, considera el apoderado del Ministerio de Transporte que, “en el primer caso se hace referencia al género y en el segundo a la especie; lo que no interfiere en nada frente al artículo 338 de la Constitución Política”.

3.2. Intervención del Ministerio de Minas y Energía.

La ciudadana Margarita Lucía Castro Norman, apoderada del Ministerio de Minas y Energía, interviene en el presente proceso para impugnar las demandas y en consecuencia solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas.

- Respecto de la Demanda D-650, opina la ciudadana que el artículo 29 de la Ley 105 de 1993 es una norma en blanco, por cuanto requiere del artículo 6º de la Ley 86 de 1989 para su interpretación y comprensión, puesto que, dicha norma señala en forma clara y categórica el sujeto pasivo de la obligación tributaria. Para fundamentar su aserto, esta ciudadana hace referencia a un texto sobre la “aplicación analógica e interpretación analógica” del doctrinante Servio Tulio Ruíz, lo cual le permite concluir que la analogía puede predicarse en el presente caso, dado que el intérprete de una norma para suplir eventuales deficiencias o insuficiencias de la norma puede recurrir a normas dictadas para casos similares. Igualmente la interpretación analógica o extensiva se aplica cuando la ley contiene una disposición para el caso, pero la redacción de la norma es defectuosa, lo que permite que se llene los vacíos

de la norma o se adecúe la norma de acuerdo con la evolución social.

3.3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Antonio José Nuñez Trujillo, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas demandadas y, en consecuencia, solicita la declaratoria de exequibilidad de las mismas.

Como consideraciones preliminares, el ciudadano hace un estudio de los antecedentes legislativos de la Ley 105 de 1993 y concluye que ésta es consecuencia de un proyecto de un año y tres meses de estudio intenso por parte del Congreso de la República, lo que demuestra una clara voluntad del Legislador y del Ejecutivo en la aprobación de la norma que se estudia.

Considera el ciudadano Nuñez Trujillo que el impugnante confunde los conceptos de iniciativa para la presentación de una ley y el trámite que debe surtir el proyecto. Así, como lo indica el artículo 154 de la Carta, “los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes...”. Según el ciudadano, “el término “iniciarán”, utilizado en el inciso 4 de dicho artículo, “no califica al sujeto facultado para proponer un proyecto de ley, únicamente está aludiendo a la Cámara competente para entrar a conocer el proyecto siguiendo un viejo esquema de tributación según el cual la Cámara de Representantes, por contraposición de la Cámara de Lores, es un foro más idóneo para comenzar el debate tributario..”.

Finalmente el ciudadano Nuñez Trujillo advierte que, “el artículo 1º de la Ley 2º de 1958 dispuso que los decretos expedidos entre el 9 de noviembre de 1946 y agosto 16 de 1958 tuvieran vigencia por un tiempo determinado en tanto una comisión especial de Senadores determinará cuáles debían ser derogados, modificados o sustituidos”. Según el ciudadano, el decreto impugnado “no estuvo entre los que fueron modificados o suprimidos, por lo que el propio Congreso, al expedir la Ley 2º en comento enmendó cualquier vicio de carácter formal que hubiera podido afectar la competencia en su expedición.”.

– Respecto de la Demanda D-650 opina el ciudadano Nuñez Trujillo, que la demanda no debió ser admitida por la Corte por las siguientes dos razones. En primer término, porque la Corte

Constitucional es incompetente para conocer de la “acción pública de nulidad” que la actora solicita; además ella pide suspensión provisional del artículo 29 de la Ley 105 de 1993. Y la segunda, porque la ciudadana demandante no realizó la transcripción de las normas impugnadas, ni allegó ejemplar de publicación oficial de las mismas.

Con respecto al fondo de la demanda, el ciudadano Nuñez Trujillo considera lo siguiente:

“La impugnante parte de una lectura normativa que no se ajusta con el criterio que se define en el artículo 29 de la Ley 105 de 1993. Debe decirse que dicha norma establece una autorización para los Concejos Municipales y Distritales, los cuales, dentro del ámbito de su competencia y por autorización expresa de la ley, definan los elementos de la sobretasa según se desprende del artículo 287 numeral 3 de la Carta. Las rentas de esta clase son de orden local, según la entidad territorial que las imponga (El ciudadano cita la sentencia de la Corte Constitucional C-004 del 14 de enero de 1993). Dado que la facultad de establecer los elementos del tributo corresponde tanto al Congreso como a las asambleas y concejos, es claro que el no preverse todas ellas a nivel legal cuando se trata de gravámenes territoriales no configura vicio de inconstitucionalidad.

Sin embargo, al margen de la reflexión anterior es conveniente observar que el texto impugnado sí determina el hecho gravable, da un límite a la tarifa, determina el sujeto activo y delimita al sujeto pasivo como el consumidor del combustible automotor, elementos necesarios para la autorización, dejando que sean los respectivos acuerdos mediante los cuales se determine el monto de la sobretasa y el sujeto pasivo simple y pasivo responsable, siguiendo en este caso el artículo 338 de la Constitución Política. Luego la norma es constitucional”.

4. Del concepto del Viceprocurador General de la Nación.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante auto de septiembre 8 de 1994, aceptó el impedimento presentado por el señor Procurador General de la Nación, por lo cual el concepto fiscal fue rendido por el señor Viceprocurador General de la Nación.

La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional, en su concepto número 527 de noviembre 1

de 1994, inhibirse el Decreto No. 0767 de 1957. Según su criterio, este decreto no es de competencia de la Corte ya que:

“no fue proferido por el Gobierno en uso de las facultades de los numerales 11 y 12 del antiguo artículo 76 de la C.N. y por no tener tampoco carácter de decreto legislativo (hecho que se comprueba también al no estar firmado por el Presidente de la República y de todos sus ministros, como lo prescribía el artículo 121 de la Constitución de 1886, sino por el Presidente de la República y sus Ministros de Hacienda y Obras Públicas), no pudo ser adoptado por la Ley 141 de 1961 y es dable concluir que es un Decreto meramente Ejecutivo cuya competencia no corresponde a la Corte Constitucional.”

De otro lado, el Viceprocurador solicita la declaratoria de exequibilidad de los artículos 21 y 29 de la Ley 105 de 1993, con fundamento en los siguientes argumentos:

El Ministerio Público comienza por analizar los cargos de procedimiento. Considera entonces que el artículo 154 constitucional exige que los proyectos de ley relacionados con materias tributarias se inicien en la Cámara de Representantes, no que deban ser presentados por miembros de ese cuerpo colegiado. Expresa el Viceprocurador igualmente que la sanción presidencial de los proyectos de ley se realiza en el sitio en donde se encuentra el Presidente de la República, aspecto irrelevante para un estudio de constitucionalidad. Finalmente, el Ministerio Público considera que resulta evidente la conexidad entre la disposición demandada y la materia de la ley que la contiene, por cuanto el transporte, que es el objeto de la ley, está íntimamente relacionado con los mecanismos para la financiación del mismo.

En cuanto al contenido de las normas impugnadas, el concepto fiscal opina que el artículo acusado es constitucional, si bien fue redactado de manera antitécnica, pues utiliza equívocamente las categorías de tasa, tarifa y peaje. Según su criterio, esta disposición “podría ubicarse dentro de la hipótesis normativa del artículo 338 constitucional cuando al flexibilizar el principio de legalidad del tributo permite que las autoridades fijen las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes como recuperación de los costos de los servicios que les presten, siempre y cuando el sistema y el método para definir dichos costos y la forma de hacer su reparto sean fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.”

En efecto, según la Vista Fiscal, el artículo establece la metodología y los criterios que deberá observar la autoridad administrativa al fijar en concreto los peajes, con lo cual se evita su posible actuación arbitraria “y se garantiza a los usuarios el cobro justo de un gravamen”.

De otro lado, según el Viceprocurador, el artículo 29 acusado de la Ley 105 de 1993 es también constitucional. Según su criterio:

“La figura que en él se consagra obedece a una clásica renta de destinación específica de carácter territorial, que se aviene a la Carta puesto que la prohibición del artículo 359 C.N. está referida a las rentas de destinación específica en el orden nacional.

En efecto, la sobretasa a la gasolina de que trata el artículo 29 y que aquí se ha calificado como una renta de destinación específica de orden territorial, corresponde a un gravamen - carácter fiscal y naturaleza tributaria- que se cobra a los consumidores de gasolina y se destina exclusivamente a un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y al financiamiento de la construcción de proyectos de transporte masivo”.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. FUNDAMENTO JURIDICO

Competencia.

1- Una de las demandas acumuladas acusa el Decreto No. 767 de 1957, el cual fue dictado por el entonces Presidente de la República, General Gustavo Rojas Pinilla, “en uso de sus atribuciones legales”.

Ahora bien, dentro de la competencia ordinaria del Presidente de la República está la expedición de Decretos de naturaleza administrativa y por excepción legislativa. Siendo ello así, la situación exceptiva del Decreto legislativo tiene que ser definida con claridad a partir de su motivación. El Decreto No. 767 de 1957 determina su legitimidad en las atribuciones legales del Presidente, sin indicar que haga parte de la competencia legislativa excepcional del Jefe del Estado. En ese orden de ideas, su expedición se encuadra en la competencia ordinaria del Presidente, por tanto, son Decretos Ejecutivos.

Es cierto que, en un primer momento, podría pensarse que tal Decreto se enmarca dentro de los sujetos a control constitucional por parte de la Corporación, puesto que, con posterioridad a su expedición, dos leyes adoptaron ciertos decretos expedidos durante el estado de facto. Así, el artículo 1º de la Ley 2a. de 1958 reza:

Artículo 1º. Con el fin de que el Gobierno pueda declarar restablecido el orden público, sin que esa medida ocasione trastornos de carácter jurídico, tendrán fuerza legal hasta el 31 de diciembre de 1959 los decretos dictados a partir del 9 de noviembre de 1949, para cuya expedición se haya invocado el artículo 121 de la Constitución nacional y que no hayan sido expresa o tácitamente derogados para la fecha de la sanción de la presente ley.

Así mismo, el artículo 1º de la Ley 141 de 1961 preceptúa:

Artículo 1º. Adóptanse como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el 20 de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores.

Los artículos citados hacen referencia a los decretos dictados en virtud del artículo 121 de la Constitución vigente en ese momento. En el caso del Decreto No. 767 de 1957, éste, como ya se vio, fue expedido con fundamento en las atribuciones legales del Presidente de la República, por tanto, no se sitúa dentro de los supuestos de las normas legales citadas. Se concluye que el Decreto No. 767 de 1957 no varió su carácter de Decreto Ejecutivo.

La Corte Constitucional tiene expresamente delimitada su competencia en el artículo 241 de la Carta, en el cual no se mencionan los Decretos ejecutivos dictados por el Presidente de la República “en uso de sus facultades legales”, por tanto, la Corporación no es competente para ejercer el control constitucional sobre ellos. Así la Corte se declarará inhibida del conocimiento del Decreto No. 767 de 1957.

2- Por el contrario, en relación con los artículos 21 y 29 de la Ley 105 de 1993, la Corte Constitucional es competente, de conformidad con el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, puesto que se ha demandado parcialmente una ley expedida por el Congreso de la República.

Prevalencia de lo sustancial sobre lo formal en la admisión y examen de las demandas de inconstitucionalidad.

3- Uno de los ciudadanos intervinientes sugiere que la Corte debe desestimar las pretensiones de la demanda No. D-648, por el sólo hecho de que ésta adolece de evidentes vicios formales, ya que el actor solicita la declaración de inexecutable de todas las normas que se hayan dictado en relación con los peajes.

La Corte no comparte el criterio del interviniente. Es cierto que el actor realizó dos peticiones: a) una en la cual cumplió con los requisitos de admisión de la demanda, pues precisó y transcribió las normas demandadas (folios 1, 2, 3, 4); y b), otra petición en la cual no individualiza la norma acusada sino que efectúa una acusación genérica (folio 4). El Magistrado Sustanciador, ante este evento, prefirió admitir la demanda, pero tomando en consideración la primera petición, ya que la segunda no había sido concretada. Tal conducta tiene su fundamento en el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal (artículo 228 C.P.) y en el carácter ciudadano -y no técnico jurídico- de la acción pública de inconstitucionalidad (CP arts 40 ord 6 y 241 ord 4). Se verifica lo anterior, pues se concedió mayor valor al acierto en la primera petición que al error en la segunda, lo cual concreta la eficacia del derecho al acceso a la justicia (artículo 229 C.P.).

4- Por otro lado, el mismo ciudadano interviniente expresa que la demanda No. D-650 debió inadmitirse, porque la actora no transcribió las normas impugnadas, ni allegó ejemplar de publicación oficial de las mismas. Así mismo, afirma que la demandante equivocadamente instaura una acción pública de nulidad y solicita la suspensión provisional del acto, lo cual sería causal de inadmisión.

En relación con el primer cargo, no es cierto que la actora haya dejado de realizar la transcripción de las normas impugnada, pues ésta se encuentra en el folio dos del segundo cuaderno del expediente. Es cierto que la demandante no allegó ejemplar de publicación oficial de las mismas, sin embargo, ésta es una de las alternativas de presentación de la norma acusada que establece el numeral 1º del artículo 2º del Decreto No. 2067 de 1991, dentro de las cuales está la transcripción de la norma acusada por cualquier otro medio.

Al respecto del segundo cargo, el interviniente parte del supuesto de que la nominación de un ser determina su esencia y su plena identificación, por lo cual la Corte debió inadmitir la

demanda por ser ésta de nulidad. Sin embargo, es evidente que la actora impugna una norma de carácter legal por considerarla inconstitucional y lo hace ante el organismo competente para decidir, a saber, la Corte Constitucional. Por consiguiente, a pesar de la errada denominación de la acción, la actora en realidad esta utilizando la acción pública de inconstitucionalidad, y tal situación no se puede desvirtuar simplemente porque identifica en forma errónea la mencionada acción.

El Magistrado Sustanciador evidenció lo anterior y admitió la demanda en mención, entendiendo que la acción interpuesta, materialmente, era la de inconstitucionalidad y no la de nulidad. En efecto, las formalidades son un medio de concreción del derecho sustancial y no un fin en si mismo, sobre todo en los casos de acciones ciudadanas, las cuales no tienen por qué ser adelantadas por expertos en derecho. Así, en otro caso en el cual el actor no identificó la norma demandada con la denominación debida, la Corte Constitucional sostuvo:

“Confiriéndole primacía al derecho sustancial, de que tratan los artículos 2º y 228 de la Constitución, se podría admitir la demanda, como en efecto se admitió, puesto que los mecanismos procesales son un medio para realizar la justicia y que ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades.

En efecto, la Corte considera que con este error el ciudadano no incumplió el numeral 1º del artículo 2º del Decreto No. 2067 de 1991, por cuanto en él se establece que se deberá señalar y transcribir la norma acusada, pero este requisito no se debe entender en un sentido formalista, por cuanto la acción de inconstitucionalidad es pública y basta con que se pueda identificar la norma acusada como en este caso se presenta.¹

Así las cosas, la Corte Constitucional reitera que en la admisión de una demanda de inconstitucionalidad, así como en su examen, se debe aplicar el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal. Por consiguiente, cuando la ausencia de ciertas formalidades dentro del escrito presentado por el ciudadano no desvirtúe la esencia de la acción de inconstitucionalidad ni evite que la Corte determine con precisión la pretensión del demandante, no hay ninguna razón para no admitir la demanda.

5- Un análisis de la demanda contra el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 muestra que los cargos son únicamente por vicios de procedimiento. Ahora bien, esta Corporación ha

señalado, en repetidas ocasiones, que cuando la acusación contra una norma es exclusivamente por vicios en la formación de la misma, de suerte que el actor no efectúa cargos materiales contra ella, la vía procedente es limitar el examen de la Corte a esos cargos procedimentales², pues no corresponde a esta Corporación efectuar una revisión oficiosa de las leyes ordinarias, sino un control de aquellas normas que han sido expresamente demandadas por un ciudadano. Y presentar en debida forma una demanda implica no sólo transcribir la norma legal acusada sino también que el actor formule las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, por lo cual, si el actor restringe su acusación a vicios de procedimiento, en principio la Corte debe restringir su examen a tales cargos, pero sin realizar un estudio material de la norma impugnada frente a todos los artículos de la Constitución, pues no ha sido voluntad del ciudadano cuestionar el contenido material de la disposición.

Por tales razones, la Corte procederá a estudiar de manera específica los cargos de procedimiento formulados por el actor contra el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, y en caso de encontrarlos infundados, declarará constitucional la norma pero limitando los alcances de la cosa juzgada constitucional.

La Corte aclara que es procedente efectuar el examen de estos cargos de procedimiento, puesto que no ha caducado la acción por vicios de forma. En efecto, el artículo 242 ord 3º superior señala que estas acciones caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. Ahora bien, la Ley 105 de 1993 fue sancionada el 30 de diciembre de 1993 y el actor interpuso la demanda el 7 de julio de 1994, esto es, dentro del término constitucional.

6- En primer término, el actor considera que la Ley 105 de 1993 desconoció el inciso 4º del artículo 154 constitucional. Según el demandante, la Ley 105 fue de iniciativa del Gobierno, a pesar de que la disposición constitucional antecitada establece que la iniciación del trámite de los proyectos de ley relativos a los tributos debe darse en la Cámara de Representantes.

La sola formulación del cargo muestra que el actor confunde la iniciativa de un proyecto de ley con su iniciación. La iniciativa legislativa es la facultad de proponer proyectos de ley ante el Congreso de la República, que la Constitución atribuye a múltiples actores (CP arts 154, 155 y 156). A su vez, la iniciación es la etapa primigenia del proceso legislativo, consistente

en el comienzo de éste por medio de la presentación de un proyecto en una de las Cámaras. Es claro entonces que la Constitución ordena que las normas tributarias se inicien en la Cámara de Representantes pero en manera alguna establece que sólo los miembros de esta Corporación tengan iniciativa en estas materias.

Ahora bien, el proyecto de ley que culminó con la Ley 105 de 1993 fue propuesto por el Gobierno, a través del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (folio 97), actualmente Ministerio de Transporte. Lo anterior no viola la Constitución Política dado que el Gobierno tiene iniciativa legislativa plena, sin restricciones, o sea, que no tenía cortapisa para la presentación de cualquier proyecto de ley (inciso 1º del artículo 154 C.P.) igualmente, el mencionado proyecto por tener, en ciertos apartes, materia tributaria debía comenzar su trámite en la Cámara de Representantes (inciso 4º del artículo 154 C.P.), como en efecto se hizo (folio 97). No hubo entonces vicio de procedimiento en este aspecto.

7- De otro lado, el actor acusa el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 por violar el artículo 158 constitucional, dado que presuntamente el acto normativo en mención no se refiere a una misma materia.

La Corte Constitucional ha sostenido sobre la unidad de materia de los proyectos de ley lo siguiente:

“El objeto de dicho mandato constitucional es lograr la tecnificación del proceso legislativo, en forma tal que las distintas disposiciones que se inserten en un proyecto de ley guarden la debida relación o conexidad con el tema general de la misma, o se dirijan a un mismo propósito o finalidad, o como tantas veces se ha dicho, “que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen”. Con ello se busca evitar que se introduzcan en los proyectos de ley temas que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular en el proyecto o a la finalidad buscada por él. (negritas fuera de texto)³ ”

Se trata, entonces, de una restricción de técnica legislativa que consiste en impedir la inclusión de diversas materias en un mismo texto legal que no tengan conexidad sustancial, teleológica o lógica entre sí o con el tema principal. En efecto, toda regulación, por naturaleza, lleva la potencialidad de afectar varios temas y no sólo uno, porque nos encontramos en un orden jurídico sistemático, en el cual la específica alteración de un sector

del derecho objetivo comporta una afectación de otro espacio jurídico diferente pero relacionado de alguna forma. En ese orden de ideas, toda materia tiene varias dimensiones de manifestación sobre las cuales puede recaer la regulación legal, sin que se viole el principio de unidad de materia, siempre y cuando estas dimensiones guarden una conexidad razonable .

En el caso en comento, si bien es cierto que la Ley 105 tiene por objeto la regulación de las disposiciones básicas sobre el transporte, es lógico afirmar que unos de los sub-temas esenciales en la organización del sector del transporte son los mecanismos de financiación de los recursos para la construcción y conservación de la infraestructura del Transporte, dentro de los cuales se encuentra el artículo 21 de la Ley 105 de 1993. Así las cosas, tal norma no viola el artículo 158 de la Carta.

8- Finalmente, el actor considera que el artículo acusado, y en general la Ley 105 de 1993, violan la Constitución, por cuanto la sanción presidencial se efectuó en Cartagena, cuando ya el Congreso de la República se encontraba en vacaciones. La Corte no comparte el criterio del demandante, puesto que la Constitución establece que la sanción presidencial es un requisito para que un proyecto de ley se convierta en ley (Art. 157 ord 4), pero en manera alguna establece que dicha sanción deba efectuarse en la Capital de la República y mientras el Congreso está en sesiones, como lo sugiere el actor. La Corte considera entonces que la sanción de la Ley 105 de 1993 fue efectuada en debida forma.

9- Todo lo anterior muestra que los cargos formales invocados por el actor son infundados, por lo cual la Corte Constitucional declarará constitucional el artículo impugnado, pero únicamente por los motivos estudiados en esta sentencia, esto es, por haberse sancionado en debida forma la ley, y por no haberse violado el principio de unidad de materia ni el artículo 154 de la Carta.

El principio de legalidad tributario, la autonomía de las entidades territoriales y la sobretasa al combustible automotor.

10- Entra la Corte a estudiar la constitucionalidad del artículo 29 de la Ley 105/93, el cual autoriza a los municipios y a los distritos a establecer una sobretasa máxima del 20% al precio del combustible automotor, con una destinación específica, puesto que tales recursos sólo pueden ser utilizados para un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y

a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo.

De un lado, la Corte reitera lo señalado en decisión precedente, según la cual este tipo de sobretasas no viola la prohibición del artículo 359 de la Carta, que consagra que “no habrá rentas nacionales de destinación específica”, puesto que se trata de ingresos de los municipios y distritos. Por consiguiente, es claro que “no se trata de una renta nacional, pues no constituye un ingreso corriente de la Nación y no forma parte de ningún título del Presupuesto Nacional.⁴”

11- De otro lado, la Corte procede a analizar el cargo de la actora, según el cual esta norma desconoce el principio de legalidad de toda contribución consagrado por el artículo 338 de la Carta. Según la demandante, la disposición acusada no establece con claridad el sujeto pasivo de la contribución ni el hecho gravable de la misma.

Entra entonces la Corte a analizar los alcances del artículo 338 inciso primero, el cual preceptúa:

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (subrayas fuera de texto)

Esta norma establece dos mandatos centrales. De un lado, ella consagra lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales. De otro lado, este artículo consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas.

La predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial, ya que fortalecen la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la

contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido.

Ahora bien, esta norma constitucional debe ser interpretada en consonancia con los artículos 287, 300 ord 4º y 313 ord 4º, que autorizan a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que la Constitución autoriza a las entidades territoriales, dentro de su autonomía, a establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario. Esto no significa, sin embargo, que el legislador tenga una absoluta discrecionalidad en la materia ya que, como ya lo ha establecido esta Corte, la autonomía territorial posee un contenido esencial que en todo caso debe ser respetado⁵.

12- Un análisis sistemático de las anteriores normas muestra entonces que el principio de legalidad rige en el campo tributario, por lo cual las entidades territoriales, si bien pueden imponer contribuciones, no son soberanas fiscalmente, ya que deben respetar los marcos establecidos por el Legislador. Pero el interrogante que subsiste es el siguiente: los elementos definitorios mínimos de la contribución, a saber los sujetos activo y pasivo, los hechos, las bases gravables y las tarifas, ¿deben ser fijados directamente por la ley o pueden ser establecidos por las ordenanzas y los acuerdos?. En efecto, según la demanda, ello no es posible, mientras que según uno de los ciudadanos intervinientes, esa situación es perfectamente legítima desde el punto de vista constitucional.

Para responder tal interrogante, la Corte considera que es necesario distinguir entre las leyes que crean una contribución y aquellas que simplemente autorizan a las entidades territoriales a imponer tales contribuciones. En el primer caso, en virtud del principio de la predeterminación del tributo, ley debe fijar directamente los elementos de la contribución, mientras que en el segundo caso, la ley puede ser más general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución. Así, esta Corporación ya había señalado que “la ley de autorizaciones puede ser general o puede delimitar específicamente el tributo, pero al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen los contenidos concretos de que habla el artículo antes citado.⁶”.

La Corte no puede sino reiterar el criterio según el cual las leyes que autorizan la creación de

tributos por entidades territoriales pueden ser generales. En efecto, una ley de esta naturaleza no sólo armoniza con el fortalecimiento de la autonomía territorial querido por el Constituyente de 1991 sino que, además, concuerda con el tenor literal del artículo 338 de la Carta, puesto que éste ordena la predeterminación del tributo, pero en manera alguna señala que la fijación de sus elementos sólo puede ser efectuado por el Legislador, ya que habla específicamente de las ordenanzas y los acuerdos. Por consiguiente, es conforme con la Constitución que las asambleas y los concejos fijen, dentro de los marcos establecidos por la ley, los elementos constitutivos del tributo.

13. En este caso es claro, en primer término, que la norma impugnada no está imponiendo la sobretasa al precio del combustible automotor sino que está autorizando a los municipios y distritos a hacerlo, por medio de un acuerdo del concejo respectivo. De otro lado, el artículo señala un marco lo suficientemente preciso en el cual deben actuar los concejos distritales y municipales puesto que establece -aun cuando sea de manera genérica- todos los elementos del tributo. De un lado, delimita el hecho gravable, puesto que éste tendrá que estar relacionado exclusivamente con actos económicos relacionados con el combustible automotor. De otro lado, predetermina el sujeto activo, a saber los municipios y distritos. En tercer término, la norma precisa la base gravable puesto que indica que la sobretasa recae sobre el precio de este combustible. En cuarto término, la disposición acusada indica el margen de la tarifa, ya que las sobretasas no podrán superar el 20% del precitado precio. Y, finalmente, el artículo delimita el campo del sujeto pasivo, puesto que éste tendrá que estar relacionado con los actos económicos mencionados como hecho gravable. Es cierto que en este punto el artículo no predetermina con precisión el sujeto pasivo. Sin embargo, ello no genera la inconstitucionalidad de la norma, ya que ella no está creando el tributo sino que está autorizando a los distritos y municipios a hacerlo. Como es obvio, los respectivos acuerdos deberán fijar este elemento del tributo dentro del marco establecido por la ley.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero: Declararse INHIBIDA del conocimiento del Decreto No. 767 de 1957.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, pero únicamente por los vicios de forma expresamente estudiadas en esta sentencia, esto es, por haberse sancionado en debida forma la ley, y por no haberse violado el principio de unidad de materia ni el artículo 154 de la Carta.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 29 de la Ley 105 de 1993.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia No. C-063 del 17 de febrero de 1994. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

2 Ver por ejemplo, entre otras, sentencias C-465/92 y C-004/93

3 Corte Constitucional. Sentencia No. C-133 del 1º de abril de 1993. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-004/93 del 14 de enero de 1993. MP Cira Angarita Barón.

5 Ver, por ejemplo, entre otras, las sentencia C-517/92 o C-004/93

6 Corte Constitucional. Sentencia No. 004 del 14 de enero de 1993. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón.