

Sentencia C-1320/00

EXENCION TRIBUTARIA-Naturaleza

EXENCION TRIBUTARIA-Autonomía del legislador

IMPUESTO DE VEHICULO AUTOMOTOR-Carácter nacional

EXENCION Y PRINCIPIO DE EQUIDAD DEL TRIBUTO-No contradicción

EXENCION DE IMPUESTO DE VEHICULO AUTOMOTOR-Estímulo al incremento de la productividad

Referencia: expediente D-2932

Acción pública de inconstitucionalidad contra los literales c), d), y e) del artículo 141 de la Ley 488 de 1998 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”.

Actor: Martin Nicolas Barros Choles

Temas:

Impuesto nacional de vehículos automotores

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Bogotá, D.C., septiembre veintiséis (26) del año dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano MARTIN NICOLAS BARROS CHOLES demandó los literales c), d), y e) del artículo 141 de la Ley 488 de 1998 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”.

Mediante auto del trece (13) de abril del presente año, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, al haberse satisfecho los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991.

Dispuso, así mismo, el traslado al Señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia, al tiempo que ordenó comunicar la iniciación del proceso al Señor Presidente de la República, al Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y a la ex-Directora de la DIAN.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de los literales demandados del artículo 141, conforme a la publicación de la Ley 488 de 1998 en el Diario Oficial No. 43460 del 28 de diciembre de 1998.

“LEY 488 DE 1998

(diciembre 24)

“Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales”.

“...

IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES

Artículo 141.- Vehículos Gravados. Están gravados con el impuesto los vehículos

automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional, salvo los siguientes:

“ ...

c) Los tractores sobre oruga, cargadores, mototrillas, compactadoras, motoniveladoras y maquinaria similar de construcción de vías públicas;

d) Vehículos y maquinaria de uso industrial que por sus características no estén destinados a transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público;

a. Los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga.

...”

El actor considera que la disposición acusada viola los artículos 13, 83, 294, 362 y 363 de la Constitución Política.

En sentir del accionante, el que algunos de los propietarios no estén obligados al pago del impuesto, -se refiere a los dueños de los vehículos contemplados en los literales acusados del artículo 141 de la Ley 488 de 1998-, entraña una discriminación que contraría el derecho fundamental a la igualdad y el principio de equidad tributaria, y por esa razón, desconocen los artículos 13 C.P. y 363 de la Constitución Nacional.

El demandante argumenta, además, que los literales c), d) y e) del artículo 141 de la Ley 488 de 1998, en cuanto contemplan que algunos automotores no están obligados al pago del impuesto de vehículos, consagran una exención a un impuesto de propiedad de las entidades territoriales que está prohibida por el artículo 294 de la Carta.

Expone que si el hecho generador lo constituye la propiedad o posesión del vehículo, todos los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos automotores terrestres deben estar obligados al pago del impuesto, independientemente del servicio que presten.

Por tal razón, considera que no debe existir diferencia en la imposición del gravamen o impuesto según que el vehículo sea privado o de servicio público. Considera que tampoco

debe existir excepción para las maquinarias destinadas a la minería o a la construcción de obras públicas aún cuando no circulen por las vías públicas ya que no son de servicio público, sino comercial, de propiedad privada y de índole onerosa.

Manifiesta que en la matrícula de los vehículos, la actividad a que se destina el automotor se clasifica en particular, pública u oficial. De ello deduce que como los vehículos de servicio público son propiedad de personas naturales o jurídicas, particulares, no debe existir diferencia en la imposición del gravamen, máxime cuando los vehículos oficiales también están gravados, ya que el servicio público de transporte es remunerado por los usuarios.

El demandante opina que como el hecho generador, según el artículo 140 de la misma Ley, lo constituye la propiedad o posesión del vehículo, lo lógico sería que todos los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos automotores terrestres estuvieran obligados al pago del impuesto independientemente del servicio que estos presten, (particular, público, oficial u otros) sin que pueda concederse excepción, exoneración o privilegio pues ello implica discriminación.

De ahí que su concepto, las exenciones contempladas en los cuestionados literales c), d) y e) del artículo 141 de la Ley 488, en cuanto se fundamentan en la naturaleza del servicio que prestan los vehículos exonerados, no se acompañen con la definición del hecho generador del tributo, el que conforme el artículo 140 de la Ley 488 de 1998, es la propiedad o posesión del bien objeto del gravamen.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana María Magdalena Botía de Botía, actuando como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, la que fundamenta en las consideraciones que en seguida se resumen.

La interviniente expone que en los artículos 138 a 150 de la Ley 488 de 1998 el legislador reguló íntegramente el impuesto sobre vehículos automotores. Señala que en ejercicio de su autonomía y de sus competencias constitucionales, en el artículo 141 demandado parcialmente, el Congreso delimitó la materia imponible, para lo cual determinó los vehículos

gravados y excluyó del gravamen los vehículos descritos en los literales a), b), c), d) y e).

En su opinión, los literales acusados del artículo 141 de la Ley 488 de 1988, no establecen exenciones ni tratamientos preferenciales sobre el impuesto de vehículos automotores. La interviniente insiste en que los literales demandados del artículo 141 de la Ley 488 de 1998, no consagran exenciones sino exclusiones al impuesto.

Explica que la exención implica la liberación de la carga tributaria a quienes cumplen con todos los presupuestos previstos en la Ley para que surja el tributo, pese a lo cual, se les libera del pago del impuesto.

En cambio, agrega, en el caso de las exclusiones, se definen los bienes, actividades o ingresos que no quedan bajo la órbita del gravamen, es decir, frente a éstos no se configuran los elementos constitutivos del tributo, de modo que al no surgir el impuesto, no existe liberación del mismo.

De otra parte, la interviniente considera que, si en aras de discusión, se aceptara que el legislador consagró en los literales demandados una exención del impuesto, no por ello se vulneraría el artículo 294 de la Carta por cuanto es el Congreso quien por iniciativa del ejecutivo, tiene la potestad de establecer las exenciones sobre los tributos del orden nacional.

La interviniente explica que fue la voluntad del legislador gravar únicamente la propiedad o posesión de aquellos vehículos de transporte terrestre automotor que, por destinarse al uso particular de las personas o entidades, no prestan un servicio general a la comunidad o no están vinculados a una actividad productiva.

Hace ver que la decisión del Legislador no fue arbitraria ni resultado del azar, sino que tuvo su origen en consideraciones de carácter económico y social. En este sentido, la interviniente anota que las referidas exenciones se fundamentan en el artículo 334 de la Carta, pues, en desarrollo de una política tributaria orientada a fomentar la producción agrícola e industrial y el desarrollo vial del país, el legislador, en el literal c) excluyó de los vehículos gravados a los tractores, trilladoras y demás maquinaria agrícola, así como los vehículos o maquinaria destinados a la construcción de obras públicas; en el literal d), excluyó a los vehículos y maquinaria de uso industrial que por sus características no estén destinados a transitar por

las vías de uso público o privadas abiertas al público; y, en el literal e), excluyó a los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga.

Expone que, en procura de desarrollar una política económica tributaria y social encausada a la optimización del servicio público de transporte terrestre, tanto de carga como de pasajeros, y tomando en cuenta el beneficio colectivo que el servicio, así sea remunerado, presta a la sociedad, el Legislador excluyó en el literal e) los vehículos de servicio público, tanto los de carga como los de pasajeros, evitando -de paso- hacer más oneroso el servicio a los usuarios por efecto del traslado al usuario del impuesto, por la vía del incremento de las tarifas y fletes.

Por último, la interviniente explica que aplicando el principio de equidad previsto en el artículo 363 de la Constitución Política, el legislador excluyó de los vehículos gravados las bicicletas, motonetas y motocicletas de menos de 125 C.C. de cilindraje, por considerar que los propietarios de este tipo de bienes, por el avalúo comercial de los mismos, que para efectos del tributo constituye indicio de su patrimonio, no poseen las mismas posibilidades económicas que los propietarios de los demás vehículos gravados.

Por otro aspecto, la interviniente considera que con la norma demandada no se están estableciendo tratamientos discriminatorios entre iguales, ni se da igual tratamiento a quienes se encuentran en situaciones distintas, por cuanto, como ya se expuso, si bien en relación con los vehículos todos tienen un propietario o poseedor, tal propiedad o posesión no recae sobre bienes idénticos, pues tales bienes sólo participan en la característica general, ser vehículos automotores, pero no todos tienen la misma destinación o uso.

En su opinión, no hay violación a la igualdad pues de lo que se trata es de tratamientos diferenciados, atendida la circunstancia de que los vehículos excluidos, por su destinación, poseen unas características diferentes a los vehículos gravados.

Por todo lo anterior, la interviniente concluye que los literales demandados del artículo 141 de la Ley 488 de 1998, no vulneran el principio de igualdad, por cuanto las exclusiones obedecen, como ya expresó, al desarrollo de políticas fiscales y al cumplimiento de normas constitucionales que dejan en cabeza del Estado la dirección general de la economía y el fomento del agro.

Además, señala que, en todos los casos en que los propietarios o poseedores de vehículos excluidos sean igualmente poseedores o propietarios de vehículos gravados, deberán tributar en las mismas condiciones y a las mismas tarifas establecidas para los demás propietarios de vehículos destinados al uso privado o particular.

Observa que los principios de equidad e igualdad no exigen que todos los ciudadanos deban tributar para los mismos fines, ni que todos los asociados deban estar afectados por el mismo impuesto. Por el contrario, es posible gravar un núcleo específico de ciudadanos (los sujetos a un determinado impuesto) con el fin de arbitrar recursos para el cumplimiento de los fines específicos del Estado. La inequidad y desigualdad se presentaría en el evento en que se establecieran diferencias dentro de ese grupo específico de ciudadanos. Por ejemplo, que frente a los propietarios de vehículos de uso particular, se establecieran tratamientos diferenciales o se exoneraran algunos de ellos del gravamen.

V. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2205 de junio 1º del presente año, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

El Procurador opina que en virtud de lo dispuesto en el Decreto Ley 1222 de 1986 -Código de Régimen Departamental- el impuesto sobre vehículos automotores es de carácter departamental.

Sin embargo, considera que la garantía que en favor de la intangibilidad de los tributos de propiedad de los entes territoriales, consagra el artículo 294 C.P. no es absoluta, pues ante todo, expresa, la Constitución de 1991 habilita al Congreso para desarrollar los postulados constitucionales en su conjunto, de acuerdo a las demandas sociales, desde luego enmarcadas dentro de la concepción del Estado Social, democrático y pluralista de Derecho.

Desde ese ángulo, el Procurador considera que a la luz de lo preceptuado por el artículo 64 Constitucional, es razonable que los literales c) y d) del artículo 141 la Ley 488 de 1998, hayan exceptuado del impuesto de vehículos automotores a los tractores sobre oruga, cargadores, mototrillas y similares de construcción de vías públicas; los vehículos y maquinaria de uso industrial que por sus características no están destinados a transitar en

vía pública o privada abierta al público, en razón a que son bienes sobre ruedas que se diferencian notablemente de otros automotores, en que tienen una destinación vinculada a otra actividad que puede ser industrial o agropecuaria, es decir, que sin la existencia de la actividad a la cual está vinculada, el automotor no prestaría servicio alguno.

En ese orden de ideas, considera que con el propósito de estimular y promover el desarrollo agropecuario, la asistencia técnica al campesino, así como también el desarrollo empresarial e industrial del país, el legislador exceptúa del mencionado gravamen a estos automotores, en la medida en que ello se traduce en transferencia de tecnología, en desarrollo económico, en elevación del nivel y la calidad de vida de los asociados y en generación de empleo.

Por todo ello, considera que las exenciones son consonantes con el artículo 54 constitucional, que impone al Estado la obligación de propiciar políticas que se traduzcan en generación de empleo, para proporcionar al trabajador un salario que garantice la dignidad humana.

De todo lo anterior, concluye que si bien la norma demandada le da un trato diferenciado a éstos automotores, al no gravarlos con el impuesto, que según su criterio, fué creado por el Decreto Ley 1222 de 1986 como carga impositiva del orden departamental, esta se justifica en razón a su destinación directa a la actividad agropecuaria e industrial, lo cual permite considerarlos como insumos necesarios para la realización de tales actividades.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que dio lugar al presente proceso, dado que versa sobre presuntos vicios atribuidos a segmentos normativos de un artículo que pertenece a una Ley de la República.

2. La autonomía del legislador para establecer exenciones tributarias¹ a impuestos del orden nacional.

Esta Corte reitera su Sentencia C-709 de 1999, (H. M. José Gregorio Hernández Galindo), en la que dilucidó in extenso la temática constitucional que la demanda en el caso presente vuelve a plantear. Es, pues, pertinente, traer a colación las consideraciones que en esa

ocasión se consignaron, pues ellas son enteramente aplicables a la cuestión de constitucionalidad que en esta oportunidad la demanda ciudadana vuelve a plantear.

Dijo entonces la Corte:

“... ”

El Congreso, según lo ha entendido la jurisprudencia, goza de atribución constitucional propia, no solo para establecer impuestos (art. 150 C.P.), sino para modificarlos, reducirlos, aumentarlos y derogarlos, y también para crear exenciones (art. 154 ibídem), en desarrollo de una potestad legislativa que la Constitución le atribuye como órgano representativo y que ejerce previa evaluación de las situaciones y circunstancias sociales y económicas en medio de las cuales habrá de tener vigencia el tributo.

El legislador dispone, en ese contexto, de una amplia libertad de configuración que únicamente tiene por límite las disposiciones constitucionales y que ha de ser cumplida, al tenor de ellas, dentro de criterios de equidad, razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y progresividad.

Ello significa que, en la medida en que el Congreso respete las disposiciones y postulados constitucionales, goza de autonomía para preferir determinadas opciones político económicas, y, en tal virtud, no puede entenderse de suyo contraria a la Constitución una norma legal que excluye a determinado género de contribuyentes o a ciertas actividades del pago de un impuesto, ni tampoco la que tiene en cuenta el origen de los recursos que una persona obtiene, para determinar si en virtud de él se causa o no la obligación de tributar.

Sobre la naturaleza de las exenciones esta Corte ha dicho:

“La exención se refiere a ciertos supuestos objetivos o subjetivos que integran el hecho imponible, pero cuyo acaecimiento enerva el nacimiento de la obligación establecida en la norma tributaria. Gracias a esta técnica desgravatoria, con criterios razonables y de equidad fiscal, el legislador puede ajustar y modular la carga tributaria - definida previamente a partir de un hecho o índice genérico de capacidad económica -, de modo que ella consulte atributos concretos del sujeto gravado o de la actividad sobre la que recae el tributo. Se concluye que la exención contribuye a conformar el contenido y alcance del tributo y que no apareja su

negación”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-511 del 8 de octubre de 1996, M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Y en relación con el principio de autonomía del legislador para establecer tributos y exenciones, la Sala Plena ha sostenido lo siguiente:

“...la atribución de legislar en materia tributaria, principalmente encomendada al Congreso de la República, es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal.

Así, mientras las normas que al respecto establezca no se opongan a los mandatos constitucionales, debe reconocerse como principio el de la autonomía legislativa para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-222 del 18 de mayo de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

Para los efectos de la tarea encomendada a esta Corte (art. 241 C.P.), lo realmente importante, desde el punto de vista estrictamente jurídico, consiste en que los objetivos que persigan las normas que implementan la política tributaria por la que ha optado el Congreso de la República no choquen con los valores, principios y reglas superiores del Ordenamiento Supremo.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, a partir de su misma definición, toda exención de impuestos comporta que alguien sea excluido de antemano y por vía general del deber de “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado” (artículo 95 C.P.), en cuanto concierne a determinado tributo, y, por tanto, resulta evidente que, por naturaleza, la exención representa un trato legislativo diferente, en cuanto personas que en principio estarían llamadas a contribuir se sustraen de la masa de obligados por el tributo, por razones que el legislador ha estimado válidas.

...”

Por otra parte, debe también la Corte esclarecer el yerro en que incurre el demandante al estimar que el impuesto de vehículos automotores queda cobijado por la prohibición contenida en el artículo 294 de la Carta, por considerarlo de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, cuando esta Corporación ya había definido que de acuerdo a la regulación normativa contenida en la Ley 488 de 1998, se trata de un impuesto del orden nacional.

Ciertamente, en Sentencia C-720 de septiembre 29 de 1999, (H. M. Eduardo Cifuentes Muñoz), al resolver la demanda parcial de inconstitucionalidad intentada contra los artículos 146 y 150 de la Ley 488 de 1998, la Corporación hizo un detenido examen acerca de la titularidad del impuesto, del cual concluyó que el impuesto de vehículo automotor constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en la proporción en que se recaude en su respectiva jurisdicción.

En la oportunidad que se cita, esta Corte sostuvo:

“... la Ley 488 de 1998 creó un nuevo impuesto sobre vehículos automotores que sustituye a los impuestos de timbre nacional, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá². El artículo 139 de la mencionada ley, señala como beneficiarios de las rentas del impuesto a “los municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en las condiciones y términos establecidos en la presente ley”. Los siguientes artículos de la ley 448 regulan en su integridad el régimen del tributo: el hecho generador del impuesto (artículo 140) vehículos gravados (artículo 141), sujeto pasivo (artículo 142), base gravable (artículo 143), causación (artículo 144), tarifas (artículo 145), declaración y pago del impuesto (artículo 146), administración y control (artículo 147), traspaso de propiedad y traslado del registro (artículo 148), obligación de portar calcomanía (artículo 149) y, finalmente, distribución del recaudo (artículo 150).

Se trata, en suma, de un nuevo impuesto cuyo régimen es definido integralmente por los artículos citados de la ley 448 de 1998. Ahora bien, las disposiciones precitadas no señalan de manera expresa si el impuesto creado es nacional, departamental o municipal.

Tanto el demandante como algunos de los intervinientes consideran que la respuesta a la cuestión planteada debe buscarse en los antecedentes o en la historia legislativa de las disposiciones demandadas. Sin embargo, dado que en el presente caso la Corte se enfrenta

al estudio de un tributo enteramente nuevo, regulado integralmente por el nuevo régimen legal y, en consecuencia, no parece procedente acudir a las disposiciones anteriores, derogadas, modificadas o sustituidas, para averiguar el dato que se echa de menos. En efecto, el hecho de que en el pasado un determinado tributo hubiere tenido carácter territorial no implica, necesariamente, que la nueva ley que lo sustituye y regula integralmente le haya otorgado el mismo carácter. Otra es la cuestión sobre si una reforma de esta naturaleza al régimen legal de un tributo apareja una lesión de lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta. Sin embargo, este asunto será estudiado más adelante en esta providencia. Por ahora, baste con afirmar que en eventos como el que se analiza, en el cual la nueva ley reglamenta integralmente el régimen de un nuevo impuesto, resulta improcedente acudir a los antecedentes históricos para identificar el carácter territorial o nacional del tributo estudiado.

Podría sostenerse que si el legislador establece integralmente el régimen de un tributo y no señala que se trata de una fuente propia de las entidades territoriales, en principio, la renta es nacional. Sin embargo, este criterio no deja de ser un criterio auxiliar, en ningún caso definitivo, por lo que resulta necesario acudir a la aplicación de los criterios material y orgánico antes mencionados.

Materialmente podría afirmarse que el impuesto de vehículos automotores es una renta propia de las entidades territoriales. En efecto, se trata de un tributo que se recauda en la jurisdicción de las respectivas entidades; cuyo producto ingresa a los respectivos presupuestos; destinado a satisfacer intereses o necesidades locales o regionales; y, que, en principio, no cuenta con elementos sustantivos que permitan afirmar que se trata de una renta nacional.

Puede entonces afirmarse que existe una virtual contradicción entre los criterios formal y material, pues mientras el primero sugiere que se trata de una renta nacional, el segundo permite pensar que constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales.

La contradicción planteada se resuelve acudiendo al tercero de los criterios antes mencionados, es decir, el criterio orgánico. En efecto, en un contexto de incertidumbre como el planteado, para definir si un tributo constituye una fuente endógena de financiación de las

entidades territoriales es necesario identificar si el perfeccionamiento del régimen del tributo exige una manifestación de los órganos de representación política de dichas entidades.

La aplicación del criterio orgánico al caso que se estudia conduce a afirmar que el impuesto de vehículo automotor es un impuesto de carácter nacional. Ciertamente, dicho tributo se encuentra establecido por la Ley 488 de 1998, sin que para su perfeccionamiento se requiera decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción. (Enfasis fuera de texto)

...”

Por lo expuesto, tampoco advierte la Corte que los literales acusados del artículo 141 de la Ley 488 de 1988 vulneren la Constitución por este aspecto, pues, como quedó visto, las exenciones que en ellos consagró el Legislador no recaen sobre un impuesto que pertenezca a las entidades territoriales.

Se reitera que este impuesto no deja de ser nacional por el hecho de que sus rentas se hayan cedido a los Departamentos y al Distrito Capital, en la proporción que correspondía al sustituido impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores, o porque se haya ordenado la transferencia de las mismas a los Municipios y Distritos, en la proporción correspondiente al antiguo impuesto de circulación y tránsito que gravaba los vehículos de uso particular.

Si el actor afirma la inconstitucionalidad de la exención es porque parte de un supuesto que a la luz de la Ley 488 de 1998 resulta a todas luces equivocado, pues, como esta Corte tuvo oportunidad de clarificarlo en el ya citado fallo C-720 de 1999, esta normatividad le dió carácter nacional, sin que, por lo tanto, pueda arguirse que mantiene su carácter territorial por haber sido de propiedad de las entidades territoriales conforme a la legislación anterior.

Por todo lo anterior, para la Corte es claro que lo preceptuado en los segmentos normativos acusados mal podría desconocer el artículo 294 de la Carta pues, como quedó dicho, estos consagran exenciones respecto del impuesto de vehículos automotores, no siendo aplicable la prohibición que dicha norma constitucional establece a los atributos del orden nacional.

3. Las exenciones como instrumentos de política económica y social a la luz del principio de equidad en materia tributaria.

La Corporación³ ha tenido también oportunidad de señalar que las exenciones son estímulos fiscales y eficaces instrumentos de política económica y social, que no contradicen el principio de equidad, si resultan razonables y necesarias para promover el desarrollo económico y social en las áreas que requieran de incentivos, precisamente, para impulsar su crecimiento o para imprimirle un mayor dinamismo.

Así, en Sentencia C-419 de 1995 (M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell), a este respecto, la Corte expresó:

“....

Las exenciones hacen parte de un sistema de estímulos fiscales, normalmente utilizados para lograr ciertos resultados de política económica y social en que se interesa el Estado cuando pretende impulsar la inversión privada, estimular determinadas actividades productivas u orientar el ahorro privado hacia ciertos tipos de inversiones.

Por ser una medida excepcional y responder a intereses de política económica y social del Estado las exenciones no contradicen el principio de equidad, según lo insinúa la demandante.

La equidad tributaria es la medida de la justicia fiscal. Su diseño ha de ser flexible y su aplicación debe tener en cuenta no sólo las circunstancias cambiantes de la base gravable de referencia, sino también los intereses del contribuyente, cuando el sistema le reconoce una situación propia y específica (vgr., exenciones personales) o con la medida se busca estimular una conducta de sectores de la comunidad dirigida a la satisfacción de cometidos o tareas específicos del Estado.

Del mismo modo como se establecen tributos diferentes para quienes se encuentran en situaciones tributarias diferentes, también el Estado puede otorgar estímulos especiales en favor de quienes desarrollan actividades que significan para aquél motivos de especial interés en la ejecución de sus políticas macroeconómicas. Por ello, se admite que con base en el principio de equidad, aunado a imperativos de técnica tributaria, sean de recibo las

exenciones, en cuanto éstas aparezcan como necesarias para el desarrollo de dichas políticas.

...”

De lo anterior surge con toda nitidez que lo preceptuado en los literales c), d) y e) del artículo 141 de la Ley 448 de 1998 no rompe la igualdad ni la equidad en materia tributaria, ni quebranta otros mandatos de la Constitución.

Nótese que las exenciones consagradas en los literales c), d) y e) del artículo 141 de la Ley 488 de 1998 cumplen el requisito de la razonabilidad, en tanto que el tratamiento tributario favorable a los vehículos que se destinan a las actividades agrícola e industrial y al transporte público de pasajeros, en últimas, se fundamenta en el beneficio que, para toda la comunidad nacional, produce un crecimiento de mayor dinamismo en esos sectores.

De lo anterior resulta que los incentivos tributarios que se crean para fomentar la inversión y el desarrollo de los sectores agrícola, industrial y de transporte se justifican por su repercusión benéfica en el interés general y se fundamentan en la ganancia colectiva en que se traduce la inversión en infraestructura e insumos en esas áreas, pues en últimas, ello equivale a mejores niveles de desarrollo económico y social.

Todo ello hace que, en sentir de esta Corporación, estas previsiones se ajusten a la Carta Política, pues, para hacer realidad sus principios y valores, y cumplir con sus mandatos bien puede el Legislador, en ejercicio de sus competencias constitucionales, hacer de la política tributaria un eficaz instrumento de fomento del desarrollo económico y social, en áreas como la agrícola e industrial y la de transportes pues, ciertamente, a través de incentivos o de estímulos fiscales, como las exenciones tributarias contempladas en las normas cuestionadas, se estimula en forma eficaz la inversión en los sectores agrícola e industrial y en el desarrollo de la infraestructura de transporte público.

Así las cosas, antes que contrariar la Carta Política, la Corte juzga que el Legislador le ha dado plena observancia a sus mandatos, en particular, al promover la prosperidad general y la prevalencia del interés general (artículos 1º. y 2º. C.P.); al estimular el incremento de la productividad, en este caso particular del agro (artículo 65 C.P.) y de la industria (artículo 333 C.P.) y, en fin, al emplear la política fiscal para obtener que el mayor desarrollo de esos

sectores y del transporte público se traduzca en mayores niveles de bienestar general y contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la población, pues estas, en últimas son las finalidades sociales que, en suma, deben inspirar la acción de sus autoridades y la formulación de las políticas públicas (artículos 334 y 365 C.P.)

Para concluir, la Corte señala que no advierte fundamento alguno en el cargo que aduce violación del artículo 83 de la Carta, pues las exenciones al impuesto de vehículos automotores en nada cercenan el principio de la buena fé.

Por todo lo expuesto, se declarará la exequibilidad de los segmentos normativos acusados.

VI. DECISION

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

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los literales c), d) y e) del artículo 141 de la Ley 488 de 1998.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

1 Cfr., entre otras las Sentencias C-511/96; C-380/96; 177/96; C-185/98; C-188/98; C-625/98 y C-327/99.

2 La Sentencia consignó la historia del impuesto en la Nota de pié de página que a continuación se reproduce:

“Como se afirma en el concepto elaborado por el Dr. Alfredo Lewin Figueroa y enviado a esta Corporación por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el Impuesto de circulación y tránsito de vehículos tiene su origen en la Ley 97 de 1913, que en su artículo primero autorizó al Concejo Municipal de Bogotá a crear, cobrar y dar el destino que considerara conveniente a los recursos recaudados por concepto de este tributo, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental. La Ley 48 de 1968 (art. 1), ratificó que el mencionado impuesto era un gravamen municipal e indicó que “el Distrito Especial y los municipios están autorizados para gravar con el impuesto de circulación y tránsito los

vehículos de tracción mecánica”. Posteriormente, la Ley 14 de 1983 (art. 49) reitera que los vehículos de uso particular “serán gravados por los municipios por concepto del impuesto de circulación y tránsito”. Adicionalmente, la citada ley modificó el régimen de tarifas y exenciones”. Los Decretos 2969 de 1983, 1333 de 1986 y 2626 de 1994 reformaron lo referente a las tarifas, base para la liquidación del impuesto y recaudo, modificaciones que no afectaron la naturaleza municipal del tributo. Respecto al Impuesto de timbre nacional, el Decreto Legislativo 1593 de 1966 señaló que “causan impuesto de timbre nacional los recibos de pago que expidan las autoridades municipales, por concepto de impuesto municipal a vehículos automotores de servicio particular”. Posteriormente, la Ley 48 de 1968 (art. 1), el Decreto 284 de 1973 (art. 5), la Ley 2 de 76 (art. 14) y el Decreto 3674 de 1981 (art. 1), establecieron ajustes en las tarifas para el cobro del impuesto mencionado, sin alterar el carácter nacional del gravamen. La Ley 14 de 1983, dispuso la cesión del impuesto a los entes territoriales. En su artículo 52 indicó: “Cédese el impuesto de timbre nacional de que trata el artículo 50 de esta ley a los departamentos, intendencias, comisarías y al Distrito Especial de Bogotá. En consecuencia, el recaudo del impuesto será hecho por las entidades territoriales (...)”. Más tarde, Algunas normas (Decreto 3579 de 1983, Ley 50 de 1984, Decreto 3138 de 1984, Decreto 1222 de 1986 y Decreto 3017 de 1989) modificaron parcialmente el régimen del tributo, especialmente en cuanto se refiere a las tarifas del impuesto, pero no afectaron el carácter nacional del mismo. Por último, respecto al impuesto unificado de vehículos para el D.C, el Artículo 179 de la Ley 223 de 1995 autorizó al D.C. de Santa Fé de Bogotá para fusionar el impuesto de timbre nacional con el de circulación y tránsito, de los vehículos matriculados en Bogotá. De esta forma fueron unificados un tributo de carácter nacional y uno de naturaleza municipal. Finalmente, como ha sido mencionado, la Ley 488 de 1998 creó un nuevo impuesto sobre vehículos automotores que sustituyó a los impuestos de timbre nacional, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá.”

3 Ver , entre otras, las Sentencias C-316 de 1995 y C-254 de 1996.