

Sentencia C-1545/00

TRIBUTO-Unificación

POTESTAD TRIBUTARIA DEL LEGISLADOR-Unificación

LEGISLACION TRIBUTARIA-No estática ni reformable

TRIBUTO-Sustitución y creación por uno nuevo

IMPUESTO GLOBAL A GASOLINA Y ACPM-Renta nacional

IMPUESTO GLOBAL A GASOLINA Y ACPM-No destinación específica

RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA-Prohibición

TRANSFERENCIA A MUNICIPIO-Sujeción a normas constitucionales

RENTAS-Cedidas anticipadamente por la Nación a entidades locales

LIBERTAD ECONOMICA-Límites

Referencia: expediente D-3001

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 58 y 59 de la Ley 223 de 1995

Demandantes: José Darío Forero Fernández

Magistrado ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano JOSE DARIO FORERO FERNANDEZ, demandó los artículos 58 y 59 de la Ley 223 de 1995 “Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario oficial No. 42.160 del 20 de diciembre de 1995.

Ley 223 de 1995

(20 de diciembre)

“Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”

(.....)

“Artículo 58. Impuesto global a la gasolina y al ACPM. A partir del 1 de marzo de 1996, sustitúyese el impuesto a la gasolina y el ACPM y la contribución para la descentralización consagrados en los artículos 45 y 46 de la Ley 6 de 1992, el impuesto al consumo de la gasolina -motor, establecidos en los artículos 84 y 86 de la Ley 14 de 1983, por un impuesto global a la gasolina y al ACPM que se liquidará por parte del productor o importador; para tal efecto el Ministerio de Minas y Energía fijará por resolución la nueva estructura de precios. Este impuesto se cobrará: en las ventas, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo propio, en la fecha del retiro; en las importaciones en la fecha de nacionalización del producto.

“Parágrafo. Quedarán exentos del impuesto contemplado en este artículo, el diesel marino y fluvial y los aceites vinculados.

“Artículo 59. Base gravable y tarifa. El impuesto global a la gasolina y al ACPM se liquidará y pagará por razón de trescientos treinta pesos (\$330) por galón para gasolina regular, cuatrocientos cinco pesos (\$405) por galón para gasolina extra y doscientos quince pesos (\$215) por galón de ACPM, en la forma y dentro de los plazos señalados por el Gobierno Nacional.

“El uno punto uno por ciento (1.1%) del impuesto global a la gasolina motor, regular y extra, se distribuirá a los Departamentos y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Dicho porcentaje equivale al impuesto al consumo de la gasolina motor y al subsidio a la gasolina motor establecidos en los artículos 84 y 86 de la Ley 14 DE 1983. La Empresa Colombiana de Petróleos lo girará directamente a las respectivas tesorerías departamentales y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

“El veinticinco coma seis por ciento (25,6%) del impuesto global de la gasolina motor, regular y extra, será distribuido exclusivamente a la Nación para cubrir parcialmente las transferencias a los municipios. Dicho porcentaje equivale a la contribución para la descentralización establecida en el artículo 46 de la Ley 6 de 1992.

“Parágrafo. Los valores absolutos expresados en moneda nacional, incluidos en este artículo se reajustarán al primero de marzo de cada año , de conformidad con la meta de inflación que establezca el Banco de la República para el año correspondiente, las cuales se reflejarán en el respectivo precio”.

III. LA DEMANDA

Considera el actor que las disposiciones acusadas violan los artículos 43 (transitorio), 333, 334, 336 y 359 de la Constitución por las razones que enseguida se resumen:

1. El artículo 43 transitorio de la Constitución señala que “Para financiar el funcionamiento de las nuevas instituciones y atender las obligaciones derivadas de la reforma constitucional que no hayan sido compensadas por la disminución de gastos o el traslado de responsabilidades, el Congreso podrá, por una sola vez, disponer ajustes tributarios cuyo producto se destine exclusivamente a la Nación”. No es necesario un análisis profundo, para deducir que la norma analizada es contraria a derecho. Con la promulgación de la Ley 6 de 1992, el Congreso agotó su competencia. La autorización de la Constitución de 1991 fue expresa: “por una sola vez”.

1. La Nación al agrupar y dar otra denominación a unos gravámenes –el impuesto global– para poder continuar recaudando unos impuestos indirectos derogados por la Constitución y ya cobrados por la estructura de precios de los combustibles (como son el impuesto al valor agregado y la sobretasa) “fortalece la posición de ECOPETROL en el mercado nacional e impide la libre competencia de los particulares que quisieran importar combustibles o intervenir en refinerías, porque el impuesto global se cobra al momento de la nacionalización o de la venta en refinería”. Se configura así, una violación al artículo 333 de la Constitución Nacional.

1. “Por el hecho de gravar unos bienes de primera necesidad para el desarrollo de la economía –como son los combustibles– y establecer una cadena de impuestos que alcanzan un porcentaje equivalente al 107% del precio de venta en refinería, el Estado está, en abierta contradicción con el artículo 334 Superior, deteriorando injustificadamente la capacidad adquisitiva y el nivel de vida de los habitantes, está coartando la libre competencia de los importadores y refinadores potenciales, y está restringiendo los beneficios del desarrollo”.

1. Las normas acusadas también vulneran el artículo 359 de la Constitución Nacional, pues al disponer la manera de repartir los recursos recaudados como resultado del cobro del impuesto unificado, crea una renta de destinación específica que contraría lo dispuesto en la Carta Fundamental.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

El ciudadano ENRIQUE GUERRERO RAMIREZ, actuando como apoderado de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de las normas demandadas. Estos son los argumentos en los que sustenta su postura:

a. Si en gracia de discusión se acepta que las normas impugnadas fueron promulgadas por el legislador en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 43 transitorio de la Carta Política, resulta claro que el Congreso de la República no queda impedido para ejercer sus funciones permanentes, “pues eso sería un contrasentido y representaría la parálisis del Estado en la materia, al cristalizar unas normas de ajuste tributario y de gasto público para asumir responsabilidades y con destino a la Nación” (sic).

a. Los artículos demandados “en ninguna forma establecen un poder dominante de ECOPETROL por el sólo hecho de integrar en un impuesto global, gravámenes que se encontraban regulados en distintas leyes preexistentes... Un estudio comparativo entre las normas vigentes con anterioridad a la expedición de la Ley 223 de 1995 y el texto de los preceptos impugnados, permite explicar todo lo contrario a lo que afirma el demandante, pues en los impuestos sustituidos de la Ley 6 de 1992 se menciona a ECOPETROL como el sujeto pasivo encargado de liquidar los impuestos que se sustituyen, mientras que en la nueva ley (la 223 de 1995), se sustituye a ECOPETROL por el productor y el importador respecto de los combustibles sometidos a gravamen”.

a. “Es el Congreso el llamado a evaluar la oportunidad de crear los impuestos, el impacto económico y político de su establecimiento, la magnitud de su cobertura, el beneficio financiero que puede reportar para las arcas estatales, el ámbito temporal, territorial y personal de su aplicación, los hechos en los cuales debe recaer, las bases para su cálculo y liquidación, las formas de recaudo y pago y los demás aspectos indispensables para que, con apoyo en la aludida potestad, los gobernados contribuyan a los fines de beneficio común”.

a. “No cabe duda de que la imposición del impuesto a las ventas e importaciones de gasolina y al ACPM, tiene un efecto directo en el precio o costo de los mismos, pero ello no afecta el libre juego de la oferta y la demanda dentro de la venta de combustibles en el país, pues es un impuesto que todos los consumidores deben cubrir, incluso los productores, si deciden retirar combustibles o, los importadores en la nacionalización de estos productos. No existe una selección específica para incluir o excluir en forma singular o plural un determinado de contribuyentes del citado impuesto”.

a. “La generalidad del tributo que se estudia, al contrario de lo expuesto en la demanda, resulta muy claro, pues en ellos se estipula la forma en que se van a distribuir estos ingresos, pero en ningún momento, el gasto específico o la contraprestación especial que deba prestarse”.

1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El ciudadano ALVARO LEYVA ZAMBRANO, en su calidad de presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, intervino para pedir la declaración de inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 58 y los incisos segundo y tercero del artículo 59 de la Ley 223 de 1995; respecto de los demás apartes demandados considera que la Corte ha de declarar su consitucionalidad. Estos son los argumentos en los que se apoya su petición:

a. “En el presente caso, hubo una sustitución de unos tributos por otro”, camino que escogió el legislador para cumplir con las funciones que le asigna la Constitución. “Así las cosas, es forzoso concluir que la sustitución de los impuestos creados en 1992 es total, de suerte que estos desaparecieron del orden jurídico colombiano. El legislador, tenía competencia para hacerlo; y esa competencia, a primera vista, no tiene relación alguna con la extraordinaria que le confirió, de manera pasajera, el artículo 43 transitorio, que era para crear rentas nacionales de destinación específica.

“Sin embargo, es preciso hacer las siguientes observaciones: si el tributo creado en 1992 y su recargo, consagrado también en el mismo año, desaparecen, el impuesto creado en 1995 es nuevo y su producto no puede tener una destinación específica, lo cual torna inconstitucionales los incisos 2 y 3 del artículo 59 de la Ley 223 de 1995.

“Además, el parágrafo del artículo 58 ibidem resulta violatorio del artículo 294 de la Constitución, pues concede exenciones a impuestos departamentales, lo cual ya estaba prohibido antes de 1991”.

b. “En relación con los artículos 333, 334 y 336 de la Carta no se observa transgresión, si partimos del supuesto normativo fáctico que consiste en que se trata de un gravamen general, que (sic) aplica a todos los contribuyentes, de manera que con su imposición no se está favoreciendo a un determinado sector o empresa sin justificación alguna. El impuesto global a la gasolina, establecido mediante la Ley 223 de 1995, es un impuesto indirecto que recauda ECOPETROL y ahora lo recaudan todos los productores e importadores (incluido ECOPETROL) como un deber de colaboración. El sujeto pasivo son los consumidores que, en consecuencia, son quienes soportan el hecho económico, es decir, su pago real”¹.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2246 del 13 de julio del año 2000, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 58 y 59 de la Ley 223 de 1995, por los motivos que se resumen a continuación.

a. “En verdad, la facultad impositiva, en todas sus manifestaciones actúa como instrumento de política fiscal y macroeconómica, porque además de permitir la financiación de los gastos e inversiones del Estado, representa un mecanismo de intervención con el cual se alcanzan

los objetivos superiores de promoción del desarrollo armónico de las regiones y estímulo a la competencia y productividad empresarial, mediante la equitativa de las rentas nacionales”.

a. “Entonces, bien puede el legislador sustituir el impuesto a la gasolina y al ACPM, la contribución a la descentralización, el impuesto al consumo a la gasolina y el subsidio a la misma, por un solo gravamen como es el impuesto global a la gasolina, puesto que mediante tal determinación ejerce plenamente la autonomía fiscal que le asigna la Carta Política, máxime cuando persigue un objetivo de carácter macroeconómico que es el estímulo a la inversión privada.

a. “La simple lectura de las disposiciones acusadas revela que la intención del legislador no fue otra que la de ejercer el poder impositivo que le atribuyen los artículos 150-12 y 338 Superiores, para sustituir, mediante una nueva contribución fiscal unos tributos preexistentes con la finalidad de que su cobro fuera más racional y equitativo para los contribuyentes”.

a. En criterio del procurador la tacha de inconstitucionalidad en contra de la forma como las normas demandadas disponen el reparto de los ingresos percibidos por el Estado como resultado del cobro del impuesto global de la gasolina (con destino a los departamentos y al Distrito Capital), no está llamada a prosperar, pues se trata de participaciones hechas “en virtud de normas anteriores a la Carta Política de 1991, que reciben los entes territoriales a título de transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, por lo cual estaríamos frente a la excepción consagrada en el numeral 1º del artículo 359 constitucional”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5, de la Constitución, corresponde a esta Corporación decidir definitivamente, sobre la inconstitucionalidad de los artículos 130 a 142 del Decreto 2158 de 1948.

1. Problema jurídico

El fundamento del reclamo que contra los artículos 58 y 59 de la Ley 223 de 1995 presenta el actor, descansa en el hecho de que dichas disposiciones contrarían las normas constitucionales que garantizan la libre actividad económica, pues unifican una serie de tributos creando cargas que obstaculizan la labor empresarial de los importadores y refinadores de combustible privados, y disponen una distribución de los recursos obtenidos por el pago de dicho gravamen que desconoce el mandato constitucional que prohíbe la creación de rentas de destinación específica (artículos 333, 334, 336 y 357 C.P.).

Con el propósito de establecer si las previsiones hechas por el legislador infringen o no la Norma Fundamental, corresponde a la Corte determinar si la creación de un impuesto global para la gasolina restringe la libre actividad económica reconocida a los particulares, o contraría los mandatos constitucionales que orientan la repartición de los recursos percibidos por el Estado para el cumplimiento de sus funciones.

3. Sobre el impuesto global a la gasolina y el ACPM. Alcance de la potestad tributaria del legislador.

Los artículos 58 y 59 de la Ley 223 de 1995 establecen, respectivamente, el impuesto global a la gasolina y los elementos que lo configuran, con lo cual se unificó en un solo tributo cuatro gravámenes que hasta la expedición de esa ley, se encontraban dispersos en diferentes ordenamientos, a saber: el impuesto al consumo a la gasolina motor y el subsidio a la misma, regulados por la Ley 14 de 1983 (arys. 84 y 86); el impuesto a la gasolina y al ACPM y la denominada contribución para la descentralización, establecidos por la Ley 6 de 1992 (arts. 45 y 46).

En general, con la expedición de la Ley 223 de 1995, el Congreso tuvo en mira racionalizar el sistema tributario, mediante la unificación de una serie de tributos, de manera que se facilitara e incrementara el recaudo de ciertos gravámenes. Así se expresó en la exposición en la motivos del respectivo proyecto de ley:

“En síntesis, el proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso busca hacer más transparente, equitativo, neutral y eficiente el sistema tributario. No contempla la creación de nuevos tributos, ni tampoco la elevación de las tarifas básicas de los principales impuestos. En consecuencia no aumentaría la carga tributaria para quienes están pagando a plenitud las tarifas vigentes, pero sí conduciría a incrementar el recaudo en todos aquellos casos en los cuales la imperfección de las normas actuales permite o facilita la reducción de la carga tributaria efectiva o la evasión abierta”.

Con la expedición de la Ley 223 de 1995 y en particular, de las normas demandadas, el Congreso no ha hecho cosa distinta que ejercer la potestad tributaria que le ha conferido la Constitución (art. 338), la cual, como lo ha señalado la Corte de manera reiterada², es lo bastante discrecional y amplia para, dentro de una política tributaria que el mismo legislador señala, crear, modificar, sustituir, unificar dos o más tributos, establecer o suprimir exenciones y aún decretar la extinción de un impuesto, siempre con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados por la misma Carta. Tratándose de la modificación, sustitución o extinción de impuestos locales, ha dicho la Corte³ que en materia tributaria no se puede hablar de derechos adquiridos, de manera que la garantía que consagra el artículo 361 de la Constitución en relación para los bienes y rentas de las entidades territoriales, debe armonizarse con los artículos 150-2, 300-4 y 313-4 del estatuto fundamental, en cuanto no contradice la facultad del Congreso de autorizar, modificar, sustituir o derogar tributos de dichas entidades.

En el caso concreto del impuesto global a la gasolina y el ACPM, el legislador sustituyó unos tributos creados en 1983 y 1992, para crear uno nuevo con elementos diferentes a los

impuestos sustituidos. Para tal efecto, vale la pena tener en cuenta, el concepto emitido dentro del proceso por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, que al comparar los anteriores gravámenes con el impuesto global, llega a la conclusión de que si bien se conserva el mismo titular (la Nación), el sujeto pasivo (consumidor) y el hecho gravable (venta e importación de gasolina y ACPM), se modifican aspectos esenciales como los que deja de ser un impuesto ad valorem para convertirse en específico, al establecer una tarifa fija (indexada) por unidad de volumen y no en valor, de modo que se está frente a un impuesto nuevo.

De lo anterior se concluye, que no es de recibo el cargo de inconstitucionalidad formulado, en cuanto a que, con la expedición de la ley 6 de 1992 (arts. 45 y 46) se había agotado la competencia del legislador para regular esos tributos y no podía establecer uno que los sustituyera, motivo por el cual, por este aspecto, la creación del impuesto global a tales combustibles no contraría la Carta Política.

Ahora bien, de acuerdo con los criterios que la jurisprudencia constitucional⁵ ha trazado para identificar la naturaleza de una renta estatal, en particular, el criterio orgánico y material, no hay duda que el impuesto global regulado por las normas cuestionadas es una renta nacional. Cabe ahora preguntar si, a la luz de las disposiciones constitucionales, el legislador podía distribuir de antemano, determinado porcentaje (1.1%) de dicho impuesto a favor de los departamentos y el Distrito Capital, así como, destinar otro porcentaje del mismo tributo (25.6%) para ser distribuido “exclusivamente a la Nación para cubrir parcialmente las transferencias a los municipios”.

4. Mecanismo constitucional para transferir recursos a las entidades territoriales

Para la Corte es evidente que, al desaparecer los anteriores gravámenes sobre los combustibles y crearse un nuevo impuesto que tiene el carácter de renta nacional, éste no puede tener una destinación específica, según lo prescribe el artículo 359 de la Constitución.

En efecto. Estando en vigencia la Carta anterior, bien podía el legislador mediante la Ley 14 de 1983 (arts. 84 y 86) establecer un impuesto de consumo y el subsidio a la gasolina motor “a favor de los departamentos y del Distrito Especial de Bogotá” en determinados porcentajes, puesto que entonces, no existía la prohibición constitucional para establecer ese tipo de destinación. Así mismo, el Congreso estaba habilitado en ejercicio de su potestad tributaria (art. 338 C.P.), para sustituir por medio de la Ley 6 de 1992 (art. 45) el impuesto ad valorem creado en 1968 por un impuesto a la gasolina y al ACPM y de manera excepcional, en virtud del artículo 43 transitorio de la Constitución, para establecer “por una sola vez” la contribución para la descentralización en un determinado porcentaje entre el precio final de venta al público de la gasolina y el monto del precio vigente al momento de expedición de la ley, destinada exclusivamente a la Nación, con el objeto de cubrir parcialmente las transferencias a los municipios.

Sin embargo, al sustituirse dichos tributos por un impuesto nuevo, el fundamento constitucional para tales destinaciones, que fueron reproducidas con modificaciones en los incisos segundo y tercero del artículo 59 de la Ley 223 de 1995 ya no existe, pues a pesar de que pudiera pensarse - como lo aduce el Procurador en su concepto - que se trata de las

participaciones de los departamentos previstas en el numeral 1) del artículo 359 de la Constitución, como una de las excepciones a la prohibición de las rentas nacionales de destinación específica, en realidad, la norma superior se refiere expresamente a las “participaciones previstas en la Constitución”, a favor de los departamentos y municipios, que no son otras que las reguladas por los artículos 356, 357, 360 y 361 de la Carta, con sujeción a reglas establecidas por la ley de manera específica.

En otras palabras, la Constitución de 1991, dentro del marco de un Estado descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, le otorgó a éstas -entre otros derechos- el de “participar en las rentas nacionales” (287-4 C.P.), de manera que puedan atender los servicios que se les asigne y la inversión social que les compete. No obstante, este derecho debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley, los cuales están estipulados en las normas superiores enunciadas, desarrolladas actualmente en la Ley 60 de 1993, mediante la cual se distribuyeron las competencias y los recursos de las entidades territoriales, conforme con los artículos 356 y 357.

En consideración a lo expuesto, los incisos segundo y tercero del artículo 59 de la Ley 223 de 1993 son inconstitucionales, toda vez que contradicen la prohibición del artículo 359 de la Carta Política, al mantener con algunas modificaciones las destinaciones de los tributos que se habían establecido por las leyes 14 de 1983 y 6 de 1992. Nótese que en los incisos en mención, se indica de manera expresa que los porcentajes asignados a los departamentos, distrito capital y de forma exclusiva a la Nación establecidos equivalen en un caso, al impuesto y subsidio creado por los artículos 84 y 86 de la Ley 14 de 1983 y en el otro, por el artículo 46 de la ley 6 de 1992.

De otro lado, se procede por parte del legislador, a efectuar transferencias de recursos a los entes territoriales, sin sujetarse a los procedimientos y reglas establecidos en los artículos 356 y 357 del ordenamiento superior. Adicionalmente, el Congreso no podía establecer el porcentaje de destinación exclusiva fijado en el inciso tercero del artículo 59, pues como ya se había observado por la Sala, en este caso, la Constitución en el artículo 43 transitorio, había autorizado de manera excepcional por una sola vez y de manera especial, el establecimiento de una renta con destinación específica. Las transferencias a las municipios, se reitera, deben someterse a los preceptos constitucionales, que se desconoce en las normas demandadas.

Por último, cabe advertir, que no puede argüirse que las asignaciones previstas en las normas atacadas son rentas cedidas de manera anticipada por la Nación a las entidades locales, evento en el cual no constituirían rentas nacionales y por lo tanto, el legislador estaría habilitado para fijarles una destinación específica sin quebrantar el artículo 359 de la Constitución, así como no formarían parte de los ingresos corrientes de la Nación y su distribución no estaría sujeta a las reglas previstas en los artículos 356 y 357 de la Carta.

Lo anterior, por cuanto, cuando la ley establece ese tipo de rentas, procede a ceder a las entidades territoriales de manera absoluta, el producto de los recursos que se recauden por concepto del impuesto que se crea, de manera que salen del presupuesto de rentas nacionales y entran a formar parte de los recursos propios del ente territorial. Una cesión parcial, implica una transferencia que debe someterse a las reglas del artículo 357 superior.

Ese fue el caso del impuesto a los vehículos automotores creado por la Ley 488 de 1998 (art. 146), examinado por la Corte en la sentencia C-720/99 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), mediante el cual se unificó una serie de gravámenes anteriores que pesaban sobre tales vehículos, cuyo producto se cedió en un 80% a los departamentos y en un 20% a los municipios, es decir, en un ciento por ciento, esas rentas entran a formar parte de los recursos de tales entidades y no se someten al mecanismo constitucional de distribución de recursos entre los entes locales.

En consecuencia, la Corte procederá a declarar exequibles el artículo 58 de la Ley 223 de 1995 y el inciso primero del artículo 59 de la misma ley, los incisos segundo y tercero que se declararán inexecutable.

5. Breve alusión a la libertad económica

No puede afirmarse, como lo hace el actor, que el contenido de los preceptos demandados establezca un tratamiento preferencial en cabeza de ciertas entidades públicas o privadas (v.gr. ECOPELROL), toda vez que las normas acusadas no están regulando directamente el ejercicio de la actividad económica relacionada con la producción de combustibles, sino sustituyendo unos impuestos existentes por otro de carácter global que debe ser liquidado por el productor o importador.

En efecto, los artículos que son objeto del presente estudio señalan con precisión cada uno de los elementos de la obligación tributaria que se regula, y no hacen referencia alguna a la forma de ejercer las labores de producción y comercialización de la gasolina y el ACPM. En ese orden de ideas, frente al gravamen que se prescribe, la Nación es el sujeto activo del tributo; el sujeto pasivo es el consumidor; el hecho gravable está constituido por la venta e importación de gasolina o ACPM al consumidor final; la base gravable es de 330 pesos por galón para la gasolina regular, 405 pesos por galón para la gasolina extra y 215 pesos para el ACPM, valores que serán reajustados anualmente, de acuerdo con la variación en la meta de inflación, con el propósito de aplicar las tarifas señaladas en la ley.

No se observa, entonces, quebranto alguno de las disposiciones contempladas en el artículo 334 y siguientes de la Constitución Política, si se tiene en cuenta que el gravamen global a los combustibles constituye también una expresión legítima de la facultad interventora del Estado en la economía, destinada a lograr los propósitos descritos en la Ley Fundamental. La Corte ya ha tenido la oportunidad de expresarse sobre el particular, al aprobar la posibilidad de injerencia de las autoridades públicas en el comportamiento de los actores económicos a través de leyes que, entre otras materias, se encargan de precisar asuntos tributarios⁷. Ha sostenido este Tribunal:

“En efecto, la libertad económica ha sido concebida como una facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, con la finalidad de crear, mantener o incrementar un patrimonio. Las actividades que conforman dicha libertad están sujetas a limitaciones impuestas por la Constitución y las leyes, por razones de seguridad, salubridad, moralidad, utilidad pública o interés social. En términos generales, según la Corte Constitucional⁸, la libertad económica se halla limitada por toda forma de intervención del Estado en la economía y por el establecimiento de monopolios o la calificación de una determinada actividad como servicio público, la regulación del crédito, de las actividades

comerciales e industriales. Esta presencia estatal puede manifestarse, como es sabido entre otras formas jurídicas y administrativas, mediante empresas industriales y comerciales o sociedades de economía mixta”9.

6. A manera de conclusión

La simple lectura de las disposiciones acusadas revela que la intención del legislador no fue otra que la de ejercer el poder impositivo que le atribuyen los artículos 150 numeral 12 y 338 Superiores para sustituir, mediante una nueva contribución fiscal unos tributos preexistentes con la finalidad de que su cobro fuera más eficiente y equitativo para los contribuyentes.

Dichas normas no constituyen una limitación injustificada o irracional del derecho a la libre empresa, pues además de tratarse de disposiciones tributarias dictadas por la autoridad competente con el cumplimiento de todos los requisitos señalados por la ley, no hacen referencia material a las actividades económicas que se relacionan con la explotación y distribución de hidrocarburos, que en todo caso, cuando el interés común y la conveniencia nacional así lo aconsejen, pueden ser objeto de limitaciones más o menos amplias, de acuerdo con la jurisprudencia señalada por este Tribunal. Finalmente, nada impide al legislador eximir ciertos bienes frente al cobro de un impuesto de carácter nacional por él creado.

I. 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,

R E S U E L V E :

Primero.- Declarar EXEQUIBLES el artículo 58, y el inciso primero y el párrafo del artículo 59 de la Ley 223 de 1995 con respecto a los cargos formulados por el actor.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES los incisos segundo y tercero del artículo 59 de la Ley 223 de 1995.

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

Presidente

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado (E)

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Con relación a este concepto, el actor envió al Magistrado Sustanciador un escrito en el que presenta "información actualizada de la evolución de la carga tributaria contenida en el precio de venta al consumidor de los combustibles". Dicho documento fue debidamente anexado al expediente que conforma el presente caso.

2 Ver entre otras, las sentencias, C-222/95 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-506/95 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-393/96 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

3 Sentencia C-720795 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

4 Sentencia C-393/96. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

5 Sentencias C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-495/98 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-720/99 (M..P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

6 Sentencia C-036/96 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

7 En la Sentencia C-269 de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Galvis) la Corte aprobó expresamente la facultad del Gobierno Nacional para regular asuntos económicos que guardan relación con el la comercialización y distribución de la gasolina en zonas de frontera.

8 Corte Constitucional. Sentencia T-425 de 1992. MP. Dr. Ciro Angarita Barón.

9 Corte Constitucional Sentencia C-269 de 2000. M.P. Alvaro Tafur Galvis.