

Sentencia C-432/03

El Congreso de la República ostenta la soberanía fiscal, que por supuesto no es absoluta. De suerte que el Congreso tiene la primacía para establecer tributos del orden nacional fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, al igual que las tarifas correspondientes. Esa soberanía fiscal se ve atemperada por las facultades impositivas que el Presidente de la República puede ejercer al amparo de los estados de excepción, eventos en los cuales él puede decretar tributos del orden nacional con sujeción a los términos y condiciones que la Constitución le impone.

AUTONOMIA LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Alcance

IMPUESTO-Obligación de pagar

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia en materia tributaria

La competencia que constitucionalmente asiste al Congreso en materia tributaria es de señalada amplitud, pudiendo campear entre la creación, la modificación y derogatoria de períodos gravables, tributos, requisitos y plazos para acceder a beneficios fiscales, tarifas y demás aspectos relativos a los elementos de la obligación tributaria. Y, claro, siempre que en su designio legislativo el Congreso acate los mandatos superiores.

CERTIFICADO DE DESARROLLO TURISTICO-Evolución normativa/CERTIFICADO DE DESARROLLO TURISTICO-Finalidad

CERTIFICADO DE DESARROLLO TURISTICO-Beneficio fiscal

El anterior itinerario normativo es indicativo de un beneficio fiscal –Certificado de Desarrollo Turístico- que surge con el fin de fomentar y proteger la industria del turismo, en tanto fuente generadora de divisas y empleo, al propio tiempo que actividad fundamental para el desarrollo económico del país.

CERTIFICADO DE DESARROLLO TURISTICO-Creación, supresión y reedición/CERTIFICADO DE DESARROLLO TURISTICO-Norma demandada no afecta periodos fiscales consolidados

El Congreso creó un beneficio fiscal, que luego suprimió y reeditó a través de dos

disposiciones de carácter ultraactivo. Proceder éste que en nada contradice el principio de irretroactividad que estipula el artículo 338 constitucional, conforme al cual, las leyes que regulen tributos en los que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley. Precisamente, nótese cómo el artículo 102 de la ley 488 de 1998 no está afectando períodos fiscales ya consolidados, como lo serían los años gravables 1996 o 1997; antes bien, simplemente toma ciertas fechas de estos años como referentes para, junto con la exigencia de otros requisitos, conceder o denegar los certificados de desarrollo turístico a partir del primero de enero de 1999, lo cual comporta una aplicación normativa hacia el futuro, en cabal consonancia con los artículos 338 y 363 de la Constitución Política.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia impositiva respecto a beneficios fiscales

La norma combatida es fruto de la competencia impositiva que informa el poder legislador del Congreso de la República, en virtud de lo cual éste puede crear beneficios fiscales, establecerles requisitos y condiciones, modificarlos, derogarlos; y si lo estima pertinente, concederles efectos ultraactivos, total o parcialmente: aumentando, manteniendo o disminuyendo su tarifa o cuantía, modificando sus requisitos y condiciones, y por supuesto, variando los plazos para acreditar los supuestos jurídicos y fácticos atinentes a la obtención de los correspondientes beneficios fiscales. Y, claro, siempre que tales dispositivos acaten satisfactoriamente los preceptos superiores que enmarcan la función legislativa.

Referencia: expediente D-4327

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 102 parcial de la Ley 488 de 1998.

Demandante: Edgar Alfredo Garzón Saboya

Magistrado Ponente:

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de mayo de dos mil tres (2003).

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 Edgar Alfredo Garzón Saboya, demandó parcialmente el artículo 102 parcial 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”.

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 la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.460, de 28 de diciembre de 1998, y se subraya y resalta el aparte acusado:

“Ley 488 de 1998

(diciembre 28)

por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO V

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 102. CERTIFICADO DE DESARROLLO TURISTICO

Todos aquellos proyectos turísticos en los cuales la Corporación Nacional de Turismo hubiere expedido resolución aprobatoria de sus planos arquitectónicos y que hayan sus inversionistas

anexado la información ante la misma entidad para solicitar los certificados de desarrollo turístico antes del 28 de febrero de 1996, e igualmente estuviere operando el establecimiento de comercio desde el primer trimestre de 1997, tendrán sus inversionistas derecho a los certificados de desarrollo turístico contemplados en el Decreto 2272 de 1974. La Corporación Nacional de Turismo en liquidación o la entidad que haga las veces, estará obligada a verificar los valores de la inversión presentadas para que se proceda a reconocer inmediatamente a los inversionistas que se encuentren en la situación descrita anteriormente, el cincuenta por ciento (50%) del valor de los certificados de desarrollo turístico liquidados sobre el quince por ciento (15%) del valor total de la respectiva inversión”.

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que la norma acusada en forma parcial creó una situación de hecho arbitraria, desigual, e injusta, para con determinados establecimientos hoteleros al privarlos del derecho a recibir el privilegio tributario citado anteriormente por el artículo demandado. Vulnerando así los artículos 1, 4, y 13 de la Constitución Política.

Los argumentos del actor se resumen a continuación:

1- En su criterio, el Legislador de “ forma inconsulta e intempestiva resolvió colocar, de manera retroactiva, sin ninguna consideración válida o legítima para ello, un límite de tiempo que estableció caprichosamente en la fecha 28 de febrero de 1996, como plazo máximo para haber radicado la correspondiente solicitud de otorgamiento de los Certificados de Desarrollo Turístico, sin que este criterio recoja algo diferente o adicional a un voluntarismo legislativo, odioso y discriminatorio, carente de cualquier justificación seria y estimable jurídicamente”.

Manifiesta el actor que el Legislador tiene la facultad “de variar las regulaciones en materia de fomento en cualquier tiempo”, pero no la de fijar unilateralmente, de forma intempestiva y carente de ética, una fecha determinada; dejando así algunos hoteles sin poder acceder al nombrado incentivo fiscal.

2- Asimismo, considera el demandante que bajo la perspectiva constitucional, el artículo demandado denota un flagrante quebrantamiento “del principio de igualdad, toda vez que por contraste con los hoteleros excluidos, la ley sí permite la posibilidad de que reclamen sus

derechos a los Certificados de Desarrollo Turístico otros establecimientos. Es decir, el precepto plasma, bajo tal entendimiento una excepción, que en realidad significa beneficio injustificado, a favor de unos de los hoteles, en detrimento de los otros, sin que para tal decisión legal exista como argumento de explicación que, paralelo al daño producido a los hoteles excluidos, se ha generado simultáneamente un beneficio constitucional de rango superior que mitigue tal daño, por lo que, es forzoso concluir, que la medida es desproporcionada y debe ser declarada inconstitucional.

Finalmente anota el demandante que el artículo 102 de la Ley 488 de 1998 ha de ser declarado inexecutable, abriendo paso así a “la vigencia del derecho a la igualdad, y haciendo viable que todos los establecimientos hoteleros, que reúnen las condiciones del caso, puedan ser beneficiados del estímulo en comento, con independencia de la fecha en que pudieron presentar su solicitud, esto es, que la ley 488 rija en esta específica materia desde la fecha de su promulgación, prescindiendo de la expresión que limitó en el tiempo la opción de reclamar los certificados por resultar esta inconstitucional.”

IV. INTERVENCION CIUDADANA

1. Universidad Santo Tomás

La ciudadana Fabiola Zuluaga de Zamudio intervino en el proceso en nombre de la Universidad Santo Tomás con el objeto de analizar si la norma demandada contraviene o no la Constitución Nacional. En resumen la ciudadana cita la sentencia C-478 de septiembre 9 de 1998 con el fin de acoger la tesis planteada por la Corte en dicha ocasión para sustentar su posición para el presente caso.

En este sentido la ciudadana transcribe las razones por las cuales la Corte, en aquella ocasión, declaró la exequibilidad de la norma acusada², las que al efecto rezan:

a. “ El Congreso puede derogar una política de fomento que anteriormente había adoptado, puesto que no solo la Carta le confiere expresamente esa posibilidad (C.P. art. 150 ord. 1°), sino que se trata de una lógica consecuencia del principio democrático y de la soberanía popular (C.P. art. 1 y 3), que hacen que las potestades legislativas, siempre y cuando no

violen normas superiores, deben ser consideradas inagotables”.

a. “ Lo anterior, expresó, sin perjuicio del respeto a los derechos adquiridos pues en principio una norma posterior no puede desconocer situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de una regulación anterior, aun cuando si puede modificar discrecionalmente las meras probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho”(negrillas por parte de la ciudadana) .

a. “Entiende la Corte por “derecho adquirido, aquel que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él; lo cual significa, siguiendo la terminología de Josserand, que estamos frente a una situación jurídica concreta o subjetiva y no de una mera expectativa; esto es, de una situación abstracta u objetiva”.

a. “La expresión demandada, afirma, podía derogar el decreto 2272 de 1974 y suprimir el Certificado de Desarrollo Turístico, respetando el derecho adquirido de aquellos inversionistas que a la fecha de entrar en vigencia la Ley 223 de 1995, ya habían obtenido el otorgamiento del beneficio por parte del CONPES”.

a. “También se admite en la sentencia que, el artículo 48 de la ley 383 de 1997, que otorgó el derecho de obtener el Certificado de Desarrollo Turístico a quienes hubieran satisfecho los requisitos previstos en la misma norma, antes del 22 de diciembre de 1995, fue más generoso al conceder el beneficio a inversionistas que no gozaban de una situación concreta consolidada al momento de ser derogado el Decreto 2272 de 1974”.

Con fundamento en esta providencia la interviniente da a entender que la regla acusada es exequible.

V. INTERVENCION DE ENTIDADES OFICIALES

El ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, actuando como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Desarrollo Económico, intervino en el proceso para solicitar a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión acusada contenida en el artículo 102 de la ley 488 de 1998.

Como sustento de su petición, sostuvo el interviniente que el primer supuesto de la demanda, es decir el llamado “voluntarismo” del Legislador, al consagrar de manera “caprichosa, odiosa y fijar inconsulta y unilateralmente una fecha determinada”, alegado por el actor, no es más que una deducción por parte de éste, basada a su vez en consideraciones meramente subjetivas.

Señala el representante del Ministerio que “... la norma aprobada por el Congreso tenía la iniciativa y aval del Ejecutivo, por otra parte, de conformidad con el principio democrático, la potestad legislativa implica que éste pueda en el ejercicio pleno de su actividad legislativa, fijar el momento a partir del cual entrará a operar o a tener efectos la norma por él creada...”.

Para corroborar lo anterior se cita por parte del representante legal la sentencia C-302 de 1993, que a su vez habla de la potestad legislativa, expresando que la misma implica no solamente “la facultad de crear leyes, de incorporar nuevas normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, a un plazo o a una condición.” Concluye afirmando que la fijación de tal fecha, obedece al pleno ejercicio de la libertad legislativa que no debe ser confundido con un “voluntarismo legislativo”

Frente al segundo supuesto, el quebrantamiento al principio constitucional de igualdad hacia los hoteleros excluidos, el demandante expresó que “al establecer el legislador de manera unilateral e inconsulta una fecha determinada vulneró el principio de igualdad en el tratamiento de la ley”. Así las cosas, el representante del Ministerio interpretó lo anterior como una pretensión, por parte del demandante, que se deje sin una fecha determinada la norma en cuestión, que a su entender “también sería inconstitucional la norma, pues igualmente sería caprichoso y arbitrario que el legislador no hubiera establecido fecha alguna, ya que estaríamos en presencia de un voluntarismo legislativo, que es el argumento

central de esta demanda”.

Culmina su intervención el representante del Ministerio solicitando que se mantenga la exequibilidad de la norma acusada, dado que los cargos y las consideraciones alegadas son meramente subjetivos.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 3117, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada, con fundamento en los siguientes argumentos:

Con arreglo al artículo 338 superior el Congreso está facultado para las contribuciones fiscales y parafiscales, lo cual comprende la creación de incentivos tributarios, que a más de tener su origen en la iniciativa gubernamental pueden ostentar un límite temporal. Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-222 de 1995 destacó el principio de autonomía legislativa para crear, disminuir, aumentar, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular lo atinente a su vigencia, sujetos activos y pasivos, hechos y bases gravables, tarifas, formas de cobro y recaudo.

Prosigue el Procurador diciendo que “ el legislador de 1968 creó el certificado de desarrollo turístico con el fin de estimular el turismo, beneficio que rigió hasta el 20 de diciembre de 1995. Sin embargo, ante el hecho de que varias de las solicitudes de dichos certificados se encontraban en trámite cuando éstos dejaron de regir el órgano legislativo en 1997, con el ánimo de proteger los derechos de los inversionistas permitió que se les otorgará el certificado a quienes habían obtenido la aprobación de la Corporación Nacional de Turismo, antes del 22 de diciembre de 1995. Este plazo se amplió al 28 de febrero de 1996, exigiendo además que el establecimiento de comercio estuviere en operación desde el primer trimestre de 1997”.

Dicha ampliación del término, para el Procurador no entraña desconocimiento alguno del principio de igualdad, puesto que “los inversionistas que radicaron su solicitud antes del 28 de febrero de 1996, se encuentran en una situación de hecho distinta respecto de quienes no

lo hicieron, ya que los primeros han efectuado la inversión antes de esta fecha...”.

En cuanto a la afirmación del demandante, en el sentido de que la norma en cuestión es una aplicación retroactiva de la eliminación del incentivo tributario, el Procurador expuso que “... por el contrario, los antecedentes normativos del certificado de desarrollo turístico demuestran claramente que la norma acusada lo que hace es ampliar el plazo para otorgar dichos certificados a los inversionistas que hubieren iniciado el trámite de los mismos antes del 28 de febrero de 1996, de este modo aquellos que hubieren efectuado inversiones en el sector turístico después de esta fecha no tendrán derecho al incentivo tributario, lo cual en manera alguna constituye una aplicación retroactiva de la eliminación del incentivo como equivocadamente lo afirma el actor, puesto que la eliminación del incentivo no está afectando situaciones jurídicas consolidadas debido que la supresión del beneficio tributario rige hacia el futuro y no está afectando periodos transcurridos. Recuérdese que el mencionado certificado fue eliminado por la ley 223 de 1995”.

Finalmente, el Jefe del Ministerio Público solicita a la Corte declarar exequible en su totalidad el artículo 102 de la ley 488 de 1998.

VII. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra una disposición que forma parte de una ley de la República.

2. Planteamiento del problema

Corresponde a la Corte precisar: (i) la naturaleza y alcance de la competencia impositiva del Congreso de la República; (ii) la génesis, evolución y supresión del Certificado de Desarrollo Turístico; (iii) si la disposición demandada vulnera el principio de igualdad al excluir del incentivo fiscal mencionado a ciertos hoteles, o si, por el contrario, es compatible con dicho principio.

2.1. Naturaleza y alcance de la competencia impositiva del Congreso de la República

De conformidad con los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política el Congreso de la República ostenta la soberanía fiscal, que por supuesto no es absoluta. De suerte que el Congreso tiene la primacía para establecer tributos del orden nacional fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, al igual que las tarifas correspondientes. Contexto en el cual, habida consideración de los respectivos períodos gravables, el legislador puede estipular fechas específicas para la realización de conductas atinentes a la obtención de beneficios fiscales.

Conviene asimismo enfatizar la necesidad de que el Congreso ajuste su conducta legislativa a los valores, principios, derechos y deberes que establece el orden superior.

En torno a la potestad del Congreso para crear, modificar o derogar hipótesis en el ámbito tributario afirmó esta Corporación en sentencia C-222 de 1995:

“De todo lo dicho resulta que, si bien encuentra límites y restricciones que se desprenden del mismo texto constitucional, 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.

“Ahora bien, los gobernados, como súbditos del Estado y beneficiarios de su acción, asumen frente a los tributos, con arreglo a la Carta Política, una obligación genérica -la de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (artículo 95 C.P.)- y contraen obligaciones específicas, dentro de las normas que dicte el legislador, que se traducen en trasladar al tesoro público parte proporcional de los recursos que son de su propiedad.

“Pero los deberes tributarios no se concretan en cabeza de las personas sin norma legal previa que los establezca y que defina los componentes del correspondiente gravamen.

“En otras palabras, se tiene la obligación de pagar un determinado impuesto, una tasa o una contribución porque la situación concreta del contribuyente encaja dentro de la normatividad dictada en ejercicio de la aludida función legislativa.

“No hay, entonces, tributo sin ley. El deber de pagarlo desaparece si deja de existir la ley que lo establece.

“Cuando el legislador, en desarrollo de sus atribuciones, estima necesario o aconsejable eliminar un tributo, sencillamente lo hace y con ello, en tanto cumpla las exigencias formales respectivas, no viola la Constitución Política sino que la desarrolla, toda vez que cristaliza por la vía negativa, la función confiada al órgano representativo.

“Si un principio jurídico universal consiste en que las cosas se deshacen como se hacen, debe preservarse en el orden tributario el de que quien crea los gravámenes es el llamado a introducir los cambios y adaptaciones que requiera el sistema tributario. De allí que, en tiempo de paz, sea al Congreso al que corresponda legislar en materia tributaria, con toda la amplitud que se atribuye a tal concepto, mediante la creación, modificación, disminución, aumento y eliminación de impuestos, tasas y contribuciones, bien que éstas sean fiscales o parafiscales; la determinación de los sujetos activos y pasivos; la definición de los hechos y bases gravables y las tarifas correspondientes (Artículos 150-12 y 338 C.P.).

“Desde luego, no puede olvidarse que tales atribuciones deben ejercerse en algunos casos – como el de las exenciones tributarias- bajo la condición de que la iniciativa provenga del Ejecutivo, pudiendo afirmarse que el Congreso en tales aspectos encuentra límites constitucionales expresos e inevitables, tanto en la expedición como en la adición o reforma de las leyes correspondientes, si bien las cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno (Artículo 154 C.P.).

“Nada de ello rompe el principio que se viene subrayando, en el sentido de que la supresión de tributos es competencia implícita al ejercicio de la función propia del Congreso.

“De lo anterior es fácil colegir que no puede sindicarse al legislador de vulnerar la Carta

Política por el hecho de decretar la extinción de un impuesto, ni tampoco por unificar dos o más de los tributos pre - existentes, basado en consideraciones de conveniencia u oportunidad que encuadran dentro de la atribución que le es propia.

“En cuanto a la derogación de normas tributarias que consagraban impuestos, caben las mismas razones expuestas por la Corte en torno a la facultad legislativa general de derogar las leyes pre - existentes (artículo 150, numeral 1 C.P.):

“La función legislativa, primordialmente encomendada al Congreso de la República, comprende no solamente la atribución de expedir las leyes sino que incorpora las de modificarlas, adicionarlas y derogarlas, bien que ésto último se haga expresa o tácitamente, según la clásica distinción plasmada en la Ley 153 de 1887.

“No es de extrañar, entonces, que la primera facultad del Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia, sea la señalada en el artículo 150, numeral 1, de la Carta Política: “interpretar, reformar y derogar las leyes”.

“Si el legislador careciera de competencia para cambiar o suprimir las leyes preexistentes se llegaría a la absurda conclusión de que la normatividad legal tendría que quedar petrificada. Las cambiantes circunstancias y necesidades de la colectividad no podrían ser objeto de nuevos enfoques legislativos, pues la ley quedaría supeditada indefinidamente a lo plasmado en normas anteriores, que quizá tuvieron valor y eficacia en un determinado momento de la historia pero que pudieron haber perdido la razón de su subsistencia frente a hechos nuevos propiciados por la constante evolución del medio social en el que tiene aplicación el orden jurídico.

“Estamos, pues, frente a una facultad que no es posible desligar de la función legislativa por cuanto es connatural a ella, toda vez que el legislador está llamado a plasmar, en el Derecho que crea, las fórmulas integrales de aquello que, según su apreciación, mejor conviene a los intereses de la comunidad. Por ello no es extraño que estime indispensable sustituir, total o parcialmente, el régimen jurídico por él mismo establecido, con el objeto de adecuar los nuevos preceptos a los postulados que inspiran su actividad.

“Claro está, para que la derogación pueda ser posible, se parte del supuesto según el cual la norma derogatoria tiene cuando menos el mismo nivel jerárquico de la disposición derogada

y, en ese orden de ideas, a menos que tenga lugar a propósito del ejercicio de atribuciones legislativas excepcionales por parte del Presidente de la República, el precepto legal que deroga otro debe surgir a la vida jurídica previos los mismos trámites que, según la Carta Política, se hubieren seguido para la expedición de la norma objeto de derogación. Así, según mandato del artículo 151 de la Constitución, las leyes orgánicas deberán ser aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, mientras el 153 dispone que la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, deberá efectuarse dentro de una sola legislatura y comprenderá la revisión previa de la Corte Constitucional. De lo cual resulta que los ordenamientos legales que pretendan derogar disposiciones pertenecientes a leyes como las indicadas habrán de ser puestos en vigencia únicamente por los trámites especiales contemplados en la Constitución.

“Mal podría una ley ordinaria modificar o derogar una ley orgánica o estatutaria, pues ello implicaría una flagrante violación de la normativa constitucional.

Vale decir, la competencia que constitucionalmente asiste al Congreso en materia tributaria es de señalada amplitud, pudiendo campear entre la creación, la modificación y derogatoria de períodos gravables, tributos, requisitos y plazos para acceder a beneficios fiscales, tarifas y demás aspectos relativos a los elementos de la obligación tributaria. Y, claro, siempre que en su designio legislativo el Congreso acate los mandatos superiores.

2.2. La génesis, evolución y supresión del Certificado de Desarrollo Turístico

Mediante el artículo 7 de la ley 60 de 1968 se creó el certificado de desarrollo turístico, cuya emisión quedó a cargo del Gobierno Nacional. Se indicó igualmente que los certificados servirían como equivalente para pagar por su valor nominal toda clase de impuestos nacionales, que su titularidad sería al portador, y que a pesar de ser libremente negociables, no devengarían intereses ni gozarían de exenciones tributarias, constituyendo al propio tiempo renta gravable para sus beneficiarios directos.

A través del decreto 2272 de 1974 se dictaron normas sobre Certificados de Desarrollo Turístico, reiterando al efecto las características y fines de tales certificados, al propio tiempo

que se señalaron las reglas a cumplir por parte de los interesados en acceder a los mismos.

Reglas que una vez satisfechas le permitirían a los inversionistas en establecimientos hoteleros o de hospedaje –cuya construcción se hubiere iniciado con posterioridad a la ley 60 de 1968- obtener de la Corporación Nacional de Turismo los citados certificados en cuantía hasta del 15% del costo de la inversión, por una sola vez, al concluirse las obras correspondientes y cuando tuvieran licencia de funcionamiento expedida por la Corporación Nacional de Turismo de Colombia. Esta opción fiscal se hizo extensiva a los inversionistas que ampliaran o mejoraran sustancialmente los actuales establecimientos hoteleros o de hospedaje, previo el cumplimiento de las condiciones y requisitos ya señalados.

Mediante el decreto 1361 de 1976 se reglamentó el decreto legislativo 2272 de 1974, desarrollando al respecto todo lo relativo al trámite, otorgamiento, entrega y efectos tributarios de los Certificados de Desarrollo Turístico.

Posteriormente, en virtud del artículo 285 de la ley 223 de 1995 fueron derogados, tanto el artículo 7 de la ley 60 de 1968 como el decreto 2272 de 1974, suprimiéndose así el Certificado de Desarrollo Turístico a partir del 20 de diciembre de 1995. Ahora bien, con el fin de salvaguardar la hipótesis de los Certificados de Desarrollo Turístico que se encontraban en trámite para su expedición, en sede de ultraactividad se dispuso a través del artículo 48 de la ley 383 de 1997:

“Los certificados de desarrollo turístico que se encontraban en trámite para su expedición en los términos del artículo 4 del decreto 2272 de 1974 y hubieren recibido aprobación de la corporación nacional de turismo y hubieren sido presentados para su aprobación a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, antes del 22 de diciembre de 1995, deberán ser otorgados a los inversionistas beneficiarios de los mismos, en los términos que establezca el reglamento”.

Esta disposición fue reglamentada parcialmente por el decreto 1053 de 1998.

Finalmente, ampliando aún más el prenotado término se reabrió la oportunidad legal para acceder a los susodichos certificados a través del artículo 102 de la ley 488 de 1998, previo el cumplimiento de las siguientes condiciones: i) que se trate de proyectos turísticos

respecto de los cuales la Corporación Nacional de Turismo haya expedido resolución aprobatoria de sus planos arquitectónicos; ii) que antes del 28 de febrero de 1996 sus inversionistas hayan anexado la información ante la misma entidad para solicitar dichos certificados; iii) que el establecimiento de comercio estuviere operando desde el primer trimestre de 1997. Denotándose tácitamente que, la cuantía de los certificados no sería hasta del 15% del costo de la inversión, sino del 50% sobre el 15% del valor total de la inversión.

Es decir, nos hallamos ante una disposición legal que en aras del crecimiento y mejoramiento de la inversión hotelera en el sector turístico, amplía en más de dos meses el plazo para tener derecho a los revividos Certificados de Desarrollo Turístico. Manteniéndose al margen del beneficio quienes no cumplan con el expreso mandato del artículo 102.

2.3. El caso concreto

El anterior itinerario normativo es indicativo de un beneficio fiscal -Certificado de Desarrollo Turístico- que surge en el año 1968 con el fin de fomentar y proteger la industria del turismo, en tanto fuente generadora de divisas y empleo, al propio tiempo que actividad fundamental para el desarrollo económico del país. Beneficio que posteriormente fue derogado a instancias de la ley 223 de 1995; sin embargo, en atención a la situación de los Certificados de Desarrollo Turístico que se encontraban en trámite para su expedición se dispuso a través del artículo 48 de la ley 383 de 1997 una ampliación del término a favor de quienes hubieren recibido aprobación de la Corporación Nacional de Turismo y hubieren sido presentados para su aprobación a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, antes del 22 de diciembre de 1995. Posteriormente, ampliando aún más el prenotado término se reabrió la oportunidad legal para acceder a los susodichos certificados a través del artículo 102 de la ley 488 de 1998, previo el cumplimiento de las condiciones que al efecto se establecieron. Este último término corrió a favor de los inversionistas que antes del 28 de febrero de 1996 hayan anexado la información ante la Corporación Nacional de Turismo para solicitar dichos certificados.

Es decir, con fundamento en su potestad de configuración legislativa y atendiendo a las políticas fiscales del Estado frente a la industria del turismo, el Congreso creó un beneficio fiscal, que luego suprimió y reeditó a través de dos disposiciones de carácter ultraactivo.

Proceder éste que en nada contradice el principio de irretroactividad que estipula el artículo 338 constitucional, conforme al cual, las leyes que regulen tributos en los que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley.

Precisamente, nótese cómo el artículo 102 de la ley 488 de 1998 no está afectando períodos fiscales ya consolidados, como lo serían los años gravables 1996 o 1997; antes bien, simplemente toma ciertas fechas de estos años como referentes para, junto con la exigencia de otros requisitos, conceder o denegar los certificados de desarrollo turístico a partir del primero de enero de 1999, lo cual comporta una aplicación normativa hacia el futuro, en cabal consonancia con los artículos 338 y 363 de la Constitución Política.

Ahora bien, en lo que hace a la supuesta vulneración del derecho a la igualdad la Sala tampoco encuentra razones para reconocerle alguna prosperidad a las glosas propuestas por el actor, toda vez que no se podrían equiparar los supuestos de quienes sí cumplieron con los requisitos previstos en el artículo acusado con los de aquellos que no cumplieron con los mismos. De suerte tal que, tratándose de dos situaciones distintas, el legislador bien podía, como en efecto lo hizo, darles un tratamiento diverso a los respectivos contribuyentes. Más concretamente, no se podrían equiparar válidamente a los inversionistas que no cumplen los requisitos de ley con los inversionistas que presentaron proyectos turísticos respecto de los cuales la Corporación Nacional de Turismo haya expedido resolución aprobatoria de sus planos arquitectónicos; que antes del 28 de febrero de 1996 anexaron la información ante la misma entidad para solicitar dichos certificados; y que tenían un establecimiento de comercio operando desde el primer trimestre de 1997.

No cabe duda entonces de que la norma combatida es fruto de la competencia impositiva que informa el poder legislador del Congreso de la República, en virtud de lo cual éste puede crear beneficios fiscales, establecerles requisitos y condiciones, modificarlos, derogarlos; y si lo estima pertinente, concederles efectos ultraactivos, total o parcialmente: aumentando, manteniendo o disminuyendo su tarifa o cuantía, modificando sus requisitos y condiciones, y por supuesto, variando los plazos para acreditar los supuestos jurídicos y fácticos atinentes a la obtención de los correspondientes beneficios fiscales. Y, claro, siempre que tales dispositivos acaten satisfactoriamente los preceptos superiores que enmarcan la función legislativa.

Así, pues, considerando que la presunción de constitucionalidad que ampara la norma demandada no fue desvirtuada, esta Corte declarará su exequibilidad.

VIII. 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:

1. Declárase EXEQUIBLE la expresión “y que hayan sus inversionistas anexado la información ante la misma entidad para solicitar los certificados de desarrollo turístico antes del 28 de febrero de 1996”, contenida en el artículo 102 de la ley 488 de 1998, pero sólo por los cargos formulados y examinados en la parte motiva.
2. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MARCO GERARDO MONROY CABRA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizado en el exterior.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 La expresión "Decreto 2272 de 1974" contenida en el artículo 285 de la ley 223 de 1995.

3 M.P. Carlos Gaviria Díaz.