

Sentencia C-482/96

TARIFA DE TASAS Y CONTRIBUCIONES-Alcance del sistema y método

La ley no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas.

Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en la Constitución, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes. Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Y cuya buena fe se presume mientras no se demuestre lo contrario. No es necesario que las leyes usen las palabras “sistema” y “método”, como si se tratara de fórmulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes.

Una tarifa exagerada, superior desproporcionadamente a lo necesario para el mantenimiento, la operación y el desarrollo del servicio, implicaría una posible violación de la ley. La fijación de las tarifas, tasas y peajes, está sujeta a un criterio de igualdad. Sería absurdo pretender que la ley enumerara todas las autoridades que pueden ejercer la facultad de determinar las tasas y tarifas. Sin embargo, no hay lugar a ningún equívoco: en la ley o en el reglamento, se asignan las competencias de las autoridades. Por eso, en esta materia se sigue la regla general: sólo puede ejercer esta atribución la autoridad competente según la ley. Semejantes consideraciones a las que se acaban de hacer, valen en relación con el recaudo, que corresponde a la autoridad o al particular responsable de la prestación del servicio. En este caso están definidos el sistema y el método, en forma general y abstracta.

Referencia: Expediente D-1202

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 21 de la ley 105 de 1993 “por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Roberto Mutis Puyana.

Magistrados Ponentes:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D. C., según consta en acta número cuarenta y cinco, a los veintiséis (26) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

A. DEMANDA Y TRÁMITE.

El ciudadano Roberto Mutis Puyana, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 5, de la Constitución, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 21 de la ley 105 de 1993.

Por auto del 23 de febrero de 1996, el Magistrado sustanciador, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, admitió la demanda y ordenó la fijación del negocio en lista para asegurar la intervención ciudadana. Dispuso, además, el envío de la copia de la demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso, a los señores ministros de Hacienda, Desarrollo y Transporte, lo mismo que al señor Procurador General de la Nación, para que éste último rindiera su concepto.

Igualmente, solicitó oficiar al Secretario General de la H. Senado de la República y la Secretario General del Cámara de Representantes, para que remitieran los antecedentes legislativos de la ley 105 de 1993.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991, allegada la prueba solicitada a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, se dicta esta sentencia.

Se advierte que el señor Magistrado E duardo Cifuentes Muñoz se declaró impedido para seguir actuando en este proceso, en la sesión del día veinte (20) de septiembre de mil

novecientos noventa y seis (1996), impedimento que la Sala Plena aceptó en la misma sesión. En su reemplazo se escogió al doctor Gaspar Caballero Sierra, conjuéz.

Designado como ponente, el señor Magistrado Carlos Gaviria Díaz, presentó una ponencia de inexequibilidad que no aprobó la mayoría, razón por la cual la redacción de esta sentencia correspondió a los magistrados Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara, a quienes se confirió este encargo.

B. NORMA ACUSADA.

El siguiente es el texto de la norma acusada, publicada en el diario oficial 41.158 de diciembre 30 de 1993.

LEY 105 DE 1993

(diciembre 30)

“por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia,

“DECRETA

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

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

“Todos los servicios que la Nación o sus Entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de transporte, estarán sujetos

al cobro de tasas o tarifas.

“a. Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

“b. Deberá cobrarse a todos los usuarios, con excepción de las motocicletas y bicicletas.

“c. El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente; su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio.

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

“e. Para determinar el valor del peaje y de las tasas de valorización, en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.

“Parágrafo. La Nación podrá en caso de necesidad y previo concepto del Ministerio de Transporte, apropiar recursos del Presupuesto Nacional para el mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte.”

C. RAZONES DE LA DEMANDA.

Para el actor, el artículo acusado viola el inciso segundo del artículo 338 de la Carta Política, al no determinar el sistema y el método para definir los costos y beneficios que debe tener en cuenta la autoridad encargada de fijar la tarifa de los peajes.

La disposición demandada deja al arbitrio de cada funcionario el señalamiento de los topes en las tarifas, sin que existan parámetros previamente definidos por el legislador para ello,

que “consulten por los menos los costos de operación”, a pesar de ser el órgano legislativo la única autoridad competente para establecerlos. Este vacío no se subsana por el hecho de que en el artículo se establezca que las tarifas de los peajes deben ser diferenciales, teniendo en cuenta distancias recorridas, características de los vehículos y costos de operación, pues estos criterios no pueden entenderse como el sistema y el método que exige la norma constitucional.

D. INTERVENCIONES.

De conformidad con el informe secretarial del nueve (9) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996), en el término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación del artículo 21 de la ley 105 de 1993, sólo presentó escrito, en defensa de la norma acusada, el ciudadano Manuel Ávila Olarte, designado por el Ministerio de Hacienda.

Sostiene que el artículo 21 de la ley 105 de 1993 especifica claramente los elementos que debe tener en cuenta el órgano encargado de establecer la tarifa de los peajes. En su concepto, la competencia asignada por el artículo 338 de la Constitución al legislador no es tan minuciosa que implique la fijación por ley de las tarifas, restando, de esta forma, importancia al órgano administrativo encargado de su recaudo. Así, el sistema y el método que exige la norma constitucional no deben ser demasiado concretos e inflexibles, pues sería “igualmente inflexible y antieconómica la tarifa definida por la autoridad administrativa”, sobre todo en el sistema de infraestructura del transporte, sistema con permanentes variaciones económicas que influyen naturalmente en el ámbito impositivo.

El artículo demandado define los criterios a los que se debe sujetar la autoridad administrativa, al momento de definir la tarifa que allí se consagra. Así, por ejemplo, el costo del servicio lo componen conceptos como los de mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación.

En conclusión, solicita de declaración de exequibilidad de la norma demandada.

E. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Por medio del concepto número 943, del siete (7) de mayo de 1996, el Procurador General

de la Nación (E), doctor Luis Eduardo Montoya Medina, rindió el concepto de rigor, solicitando declarar la INEXEQUIBILIDAD de la norma acusada.

La fijación de los elementos constitutivos de las obligaciones tributarias es una competencia exclusiva del Congreso, las Asambleas y los Concejos. Las autoridades administrativas sólo pueden de forma excepcional determinar las tasas y contribuciones con el único objeto de recuperar los costos de los servicios que presten o de obtener retribución por los beneficios que proporcionen. Facultad que está condicionada a la determinación del método y el sistema para definir los costos y beneficios suministrados a los contribuyentes, con base en los cuales la respectiva autoridad administrativa fija la tasa o contribución de que se trate y, la forma de efectuar el reparto de las tarifas, en una ley, acuerdo u ordenanza.

La norma demandada, señala los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, pero “brilla por su ausencia la determinación del sistema y el método que el artículo 338 de la Constitución exige para que puedan ser definidos los costos y beneficios con base en los cuales se llegue a la determinación de las tarifas de los peajes y de las tasas de valorización por la utilización del servicio de transporte.”

Finaliza su concepto, afirmando que el legislador no estableció “un tope máximo ni un criterio econométrico” para determinar el monto de las tarifas de los peajes.

F. AUDIENCIA PÚBLICA.

El trece (13) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996), la Sala Plena dispuso la celebración de una audiencia pública, que se realizó el diez y seis (16) de julio, a las nueve de la mañana (9:00 a.m.), con la participación de los Ministros de Hacienda y de Transporte, del Director del Instituto Nacional de Vías, el Procurador General de la Nación y del demandante, quienes expusieron en forma oral, y por escrito, sus argumentos en favor y en contra de la constitucionalidad de la norma acusada.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a dictar la decisión que corresponde a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por haberse demandado una norma que es parte de una ley (numeral 4, artículo 241 de la Constitución).

Segunda.- Lo que se debate.

Según el actor, el artículo 21 de la ley 105 de 1993 quebranta el artículo 338 de la Constitución, porque no fija el sistema y el método para definir los costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.

Por el contrario, quienes defienden la norma acusada sostienen que ella cumple las exigencias del citado artículo 338.

Tercera.- Algunas reflexiones sobre el artículo 338 de la Constitución.

Dispone el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución:

“La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

¿En qué consisten el sistema y el método? ¿Cuál es su contenido mínimo y cuál su alcance? Es claro que la Constitución no hizo estas precisiones, sencillamente porque no podía hacerlas, habida cuenta de su carácter de norma fundamental y de la inmensa variedad de tasas y contribuciones posibles, correspondientes a una multiplicidad de servicios y de beneficios.

En algunas sentencias, la Corte Constitucional ha intentado aproximaciones al tema, sin que pueda decirse que ha hecho las determinaciones que la propia Constitución no hace. Y está bien que se haya abstenido de hacerlas, porque de lo contrario habría ido más allá de la norma constitucional, y la habría quebrantado.

Si la propia Constitución no definió “el sistema y el método”, es claro que tales expresiones deben entenderse en un sentido general y amplio, y que su contenido y su alcance deben examinarse en cada caso concreto, como lo reconoció expresamente la Corte en la sentencia

C-144 de 1993, a la cual pertenecen estos apartes:

“...el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarios (la tasa y la contribución) es diferente, y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica”.

“La determinación legal del sistema y el método para definir el costo de un servicio debe ser evaluada en cada caso concreto, tomando en consideración las modalidades peculiares del mismo”. (Magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

La ley, en síntesis, no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas. Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en el artículo 338, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes.

Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados expresamente por el artículo 363 de la Constitución. Y cuya buena fe se presume, según el principio general del derecho, mientras no se demuestre lo contrario.

Quienes sostienen la tesis de que el artículo 338 exige leyes detalladas y casuistas que establezcan minuciosamente todo lo relativo a la fijación de las tarifas, aducen como una de sus razones principales la necesidad de impedir los posibles abusos de funcionarios arbitristas. Olvidan, al presumir el dolo y la mala fe, lo que se acaba de exponer sobre la sujeción a los principios del sistema tributario, y sobre la presunción universal de la buena fe. Olvidan, además, que el fraude a la ley siempre podrá intentarse, pues no se origina en la ley misma sino en su torcida interpretación. Y olvidan, finalmente, que los actos administrativos que fijen las tasas y tarifas en virtud de la delegación prevista en el artículo 338, están sujetos al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por regla general.

A todo lo anterior, puede agregarse que no es necesario que las leyes previstas en el inciso segundo del artículo 338, usen las palabras “sistema” y “método”, como si se tratara de fórmulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas,

al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes.

Cuarta.- Análisis del artículo 21 de la ley 105 de 1993, demandado.

Lo expuesto permite analizar el artículo demandado. Y de su examen, como se verá, se deduce que en nada quebranta el artículo 338 de la Constitución. Para llegar a esta conclusión no es menester dedicarse a complicadas lucubraciones.

En primer lugar, la norma acusada impone, clara e inequívocamente, un límite a la cuantía de los costos recuperables. Este límite lo establece el literal a), al determinar que “Los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo”. Una tarifa exagerada, superior desproporcionadamente a lo necesario para el mantenimiento, la operación y el desarrollo del servicio, implicaría una posible violación de la ley.

La fijación de las tarifas, tasas y peajes, está sujeta a un criterio de igualdad, establecido por el literal b), que ordena cobrarlas a todos los usuarios, y exceptúa solamente a quienes transiten en bicicletas y motocicletas.

Semejantes consideraciones a las que se acaban de hacer, valen en relación con el recaudo, que corresponde a la autoridad o al particular responsable de la prestación del servicio.

Al establecer que las tarifas serán diferenciales, y se fijarán en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y los costos de operación, la ley traza unas reglas suficientes para la actuación de las autoridades competentes. La distancia recorrida, sumada a las características del vehículo y a los costos de operación, permite señalar hechos o factores como el deterioro de la vía, causado por su uso, o el beneficio que recibe el usuario. Esta disposición, racionalmente interpretada, no permite la arbitrariedad en la fijación de las tasas o tarifas.

Las tarifas diferenciales, además, demuestran que la ley se funda en la aplicación del principio de igualdad, al imponer un trato diferente, según el beneficio o provecho que reciba el usuario.

Finalmente, el literal e) obliga a las autoridades encargadas de la determinación del peaje y de las tasas de valorización, a obrar con sujeción a un criterio de equidad fiscal. Y no se diga

que ésta es una expresión ambigua o carente de contenido. Hacerlo, implicaría sostener, erróneamente, que también son ambiguas o carecen de contenido las referencias expresas a la equidad en el sistema tributario, que aparecen en la Constitución (artículos 95, numeral 9, y 363, inciso primero).

En conclusión, considera la Corte que en este caso están definidos el sistema y el método, en forma general y abstracta, como deben definirse, sin acudir a fórmulas complicadas y casi ininteligibles. Fórmulas que, cuando se emplean en una ley, permiten en mayor grado el capricho del intérprete.

De otra parte, la norma acusada no quebranta precepto alguno de la Constitución, y por ello se declarará su exequibilidad sin reserva ninguna.

III.- Decisión.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el artículo 21 de la ley 105 de 1993.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

GASPAR CABALLERO SIERRA

Conjuez

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General.

Salvamento de voto a la Sentencia C-482/96

TARIFA DE PEAJES-Omisión del sistema y método (Salvamento de voto)

Es claramente inconstitucional, en cuanto traslada a la “autoridad competente” (sin decir cuál es) la competencia para determinar el valor de las tasas o tarifas de los peajes, omitiendo en absoluto la previsión sobre método y sistema.

TARIFA DE PEAJES-Indeterminación de autoridad para fijarla (Salvamento de voto)

Respecto a las “autoridades competentes” para fijar las tarifas, es un hecho incontrovertible que la norma legal omitió señalarlas. Lo menos que se puede exigir al legislador es que, si

resuelve delegar una función constitucional suya, diga en quién la delega.

Referencia: Expediente D-1202

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Con salvamento de voto de los magistrados Jorge Arango Mejía -ponente de la sentencia proferida hoy- y Antonio Barrera Carbonell, la Corte Constitucional asumió al principio una actitud flexible respecto de la exigencia al Congreso de fijar él mismo, de manera directa, el sistema y el método para definir costos y beneficios en cuanto a la determinación de tarifas de tasas y contribuciones cuando traslada tal competencia a las autoridades administrativas (Cfr. Sala Plena. Sentencias C-144 del 20 de abril de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, y C-465 del 21 de octubre de 1993. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

No tardó la Corte en rectificar su criterio, que dejaba inaplicada parte bien importante del artículo 338 de la Constitución. Lo hizo por unanimidad, en sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994 (M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo), en la cual, sin reserva ni aclaración de ninguno de sus magistrados y plenamente consciente de que modificaba la jurisprudencia anterior, expuso:

“Excepcionalmente, la Constitución ha previsto que la ley, las ordenanzas y los acuerdos puedan permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen.

Tal posibilidad, por ser extraordinaria, es de interpretación restrictiva y, por tanto, para que pueda tener realización, requiere del exacto y pleno cumplimiento de perentorias exigencias constitucionales.

Pero, además, aun tratándose de tasas y contribuciones, la oportunidad legal de autoridades distintas está limitada única y exclusivamente a la fijación de las tarifas de aquéllas. Está eliminada de plano toda posibilidad de que dichas autoridades puedan establecer los demás elementos tributarios, es decir, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables.

Por otra parte, las autoridades que sean facultadas por ley, ordenanza o acuerdo para fijar las tarifas de tasas y contribuciones tan sólo pueden hacerlo con el objeto de recuperar los costos de los servicios que presten a los contribuyentes o de obtener retribución por los beneficios que les proporcionen.

Dentro de la filosofía que inspira la normatividad constitucional al respecto, no hubiera podido entenderse que la atribución de competencia para la fijación de tarifas de tasas y contribuciones implicara la transferencia de un poder absoluto e ilimitado a manos de las autoridades encargadas de prestar los servicios, facultadas a la vez para su percepción y cobro y claramente interesadas en la captación de recursos por esta vía.

En consecuencia, el Constituyente tuvo buen cuidado en determinar que el sistema y el método para definir los expresados costos y beneficios, con base en los cuales habrán de ser fijadas las tarifas, así como la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

(...)

“Con tal exigencia buscó el Constituyente impedir la arbitrariedad de la autoridad facultada para fijar las tarifas de las contribuciones o tasas, mediante la garantía de unos precisos límites establecidos directamente por el cuerpo representativo al que por regla general compete el ejercicio de tal atribución.

Al respecto, debe recordarse que lo concerniente a las tarifas configura uno de los elementos esenciales del tributo y que su determinación afecta de manera ostensible al contribuyente, a tal punto que de allí depende la mayor o menor erogación que deba efectuar por ese concepto.

Así las cosas, si en materia tributaria es principio de ineludible acatamiento el de la representación de quien impone los tributos, es natural que cuando éste se desprende de una de las facultades inherentes a la atribución genérica -como ocurre con la fijación de las tarifas, de acuerdo con la norma constitucional que se analiza- deba asegurarse de que el organismo, funcionario o dependencia al que se inviste de aquélla no abusará del poder que se le confiere, en detrimento de los gobernados.

A juicio de esta Corte, las disposiciones constitucionales deben ser interpretadas y aplicadas en su integridad, de tal manera que resulta inadmisibles como método de interpretación o como criterio de juzgamiento la aplicación apenas parcial de un precepto para hacer valer algunos de sus efectos, dejando otros inaplicados.

Tan importante es en la norma que nos ocupa la posibilidad de que mediante ley, ordenanza o acuerdo se faculte a determinada autoridad para fijar las tarifas de tasas o contribuciones como lo son los requisitos constitucionales en cuyo desarrollo el respectivo acto de autorización debe señalar el sistema y el método para definir los costos que se busca recuperar mediante el tributo y los beneficios en los que habrá de participar el contribuyente como factores indispensables para la señalada fijación, así como la forma de hacer el reparto de aquéllos elementos.

En esos términos, una interpretación coherente de la normatividad constitucional y el fin del precepto superior, llevan a la conclusión según la cual los métodos -pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa- y los sistemas -formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación- son directrices cuyo acatamiento es obligatorio para el encargado de fijar la tarifa y constituyen a la vez garantía del contribuyente frente a la administración”.

(...)

Debe advertir la Corte que mediante el presente fallo imprime a la interpretación constitucional sobre el tema un sentido más exigente que el acogido en un comienzo, contenido en Sentencia C-465 del 21 de octubre de 1993. La Corporación estima necesario que, en guarda de los derechos de los contribuyentes, del interés público y de la estricta aplicación del artículo 338, inciso 2º, de la Constitución, se exija del legislador el exacto y cabal cumplimiento de los requisitos allí señalados, con el fin de evitar que funciones clara y típicamente atribuidas a órganos representativos queden a la postre transferidas de manera incondicional a funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público”.

Se declaró entonces la inconstitucionalidad de normas que, si bien señalaban criterios un poco más definidos que los plasmados en la disposición ahora examinada para la fijación de

las tarifas de una contribución, no consagraban, como lo demanda el precepto constitucional, el método ni el sistema para definir los costos y beneficios que incidían en el ejercicio de la competencia transferida a la autoridad administrativa, ni tampoco la forma de hacer el reparto de aquéllos.

Se rescataba así el principio, que siempre ha debido imperar, según el cual -como lo establece la Carta- la determinación de las tarifas tributarias es algo que corresponde a los cuerpos representativos de elección popular -el Congreso a nivel nacional- y que la administración tan sólo puede cumplir a título precario, restringido y excepcional, en guarda del derecho de los contribuyentes.

El Constituyente -consideró la Corte- introdujo tales elementos técnicos como una forma de evitar las arbitrariedades de los entes administrativos, dado el ostensible interés que siempre tendrán éstos en la mayor captación de recursos, a costa de la población obligada a tributar.

Los suscritos magistrados, convencidos como estamos de que la Corte Constitucional, para ejercer en efecto su función de velar por la real vigencia de la Constitución Política, ha debido mantener en esta ocasión los criterios que había adoptado al hacer más rigurosa su jurisprudencia, nos apartamos de la decisión tomada en la fecha por la Sala Plena y de las motivaciones que condujeran a ella.

Estimamos que, si se hubiera aplicado cabalmente el artículo 338 de la Constitución, la normatividad demandada tenía que ser declarada inexecutable.

Nos preocupa mucho en este punto la ambivalencia que ha mostrado la Corte, la fluctuación de sus criterios.

No encontramos razón plausible, al menos en el terreno jurídico, para que la Corporación, en tan pocos meses, después de haber corregido una doctrina con el voto de todos sus integrantes, haya resuelto retroceder, no se diga a la etapa ya superada de su propia jurisprudencia, sino todavía más atrás, a las épocas en las cuales se desconocía, por no haber sido conquistado, el principio democrático según el cual no puede haber tributo sin representación.

No se sirve bien al valor de la seguridad jurídica ni se hace pedagogía constitucional con esta sucesión de sentencias contradictorias, pues la jurisprudencia de la Corte, que debiera ser - como lo ha sido en otras materias- el faro que oriente al Congreso y al Gobierno en el cumplimiento de la preceptiva constitucional, se convierte, en virtud de decisiones sorpresivas y sorprendentes, en factor de duda y de incertidumbre.

En lo que concierne al punto central de la controversia, nos parece que el artículo 338 de la Constitución, ha quedado reducido a letra muerta, o, cuando menos, seriamente lastimado, con el debílsimo alcance que le otorga la peculiar sentencia hoy proferida.

El fallo acoge ahora la peregrina tesis según la cual, como la Constitución no definió -como si se tratara de un diccionario- los vocablos “método” y “sistema”, el Congreso no tiene obligación de establecerlos directamente, cuando así lo estatuye la Carta Política, y la Corte Constitucional tiene vedado profundizar en tales conceptos y exigirlos al legislador.

Con semejante teoría resulta borrada de un solo plumazo la función del juez, particularmente el de constitucionalidad, con el agravante de que, al tenor de ella, únicamente los conceptos expresamente definidos en la Constitución pueden ser objeto de la defensa judicial confiada a esta Corte, imposibilitando cualquier evolución jurisprudencial.

No es difícil verificar que el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 es claramente inconstitucional, en cuanto traslada a la “autoridad competente” (sin decir cuál es) la competencia para determinar el valor de las tasas o tarifas de los peajes, omitiendo en absoluto la previsión sobre método y sistema.

Para la Corte, no obstante renunciar a explicar siquiera de modo aproximado lo que tales expresiones significan y pese a declarar que su exigencia “haría inútil la delegación prevista en el artículo 338, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes”, en este caso “están definidos el sistema y el método, en forma general y abstracta, como deben definirse, sin acudir a fórmulas complicadas y casi ininteligibles”.

Una lectura de la norma permite concluir que el método y el sistema, así como la forma de hacer el reparto de los costos, también exigida por la Constitución, no se fijaran por el Congreso ni siquiera en forma mínima ni de modo general. Sencillamente, no se fijaron.

A tal punto es ello cierto que, en la exposición ante la Corte, en la audiencia pública convocada, los voceros oficiales mostraron el sistema y el método empleados por el Gobierno, ideados e implantados por él, para el establecimiento de las tarifas de peajes, y de ninguna manera el consagrado en la ley -que es lo ordenado por la Carta- y, si el Gobierno tuvo que proveer tales elementos era porque no estaban contenidos en la disposición legal acusada. En cualquier momento puede cambiar el Ejecutivo los respectivos elementos técnicos y las bases de medición y análisis de costos, resultando de allí los aumentos que quiera introducir en las tarifas, sin límite ni restricción legal, a su arbitrio, sin que pueda afirmarse que viola la norma legal, en razón del silencio de ésta.

La Corte estima equivocadamente que el método y el sistema están dados en la norma cuando estipula que “los ingresos provenientes de la utilización de la infraestructura de transporte, deberán garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo”.

Nos apena decirlo, y lo hacemos con el mayor respeto hacia la mayoría, pero tal apreciación delata el más absoluto desconocimiento del asunto. Lo allí previsto es la destinación de los recursos captados, de ninguna manera el método, ni el sistema, ni la forma de hacer el reparto de los costos.

Ahora bien, que la tarifa esté sujeta a un criterio de igualdad es algo que resulta del artículo 13 de la Constitución, y opera aunque no lo diga la ley, pero tampoco es un método y menos un sistema técnico tributario.

Pero, además, la indicación de la norma legal en el sentido de que los obligados a pagar el tributo son todos los usuarios, excepto quienes transiten en bicicletas y motocicletas, no constituye método ni sistema. Allí se establecen los sujetos pasivos del gravamen, como debía saberlo la Corte.

No consideramos que la fijación de las tarifas “en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y los costos de operación” constituyan los métodos y sistemas exigidos por la Carta. El problema es más de fondo: cómo se llega, con qué criterios y dentro de cuáles parámetros, a establecer esas proporciones.

Tampoco es método ni es sistema la delegación misma, que la sentencia incluye como si lo fuera, cuando alude a que el literal c) asignó a las autoridades competentes la facultad de

determinar las tasas y tarifas.

El análisis constitucional es exactamente el contrario: el hecho de haber delegado en las autoridades competentes la determinación de las tarifas exigía los aludidos criterios, por lo cual su ausencia vulneró el artículo 338 de la Carta.

En torno al tema de las “autoridades competentes” para fijar las tarifas, es un hecho incontrovertible que la norma legal omitió señalarlas.

La sentencia supone que ya ese requisito se cumple por cuanto “sólo puede ejercer esta atribución la autoridad competente según la ley”.

A nuestro juicio, la inconstitucionalidad por este concepto es palmaria: lo menos que se puede exigir al legislador es que, si resuelve delegar una función constitucional suya, diga en quién la delega. Tan abierta es la indefinición de la norma que la propia Corte se ve precisada a remitirse a “las autoridades que defina la ley”, pues no sabe quiénes son esas autoridades que pueden fijar las tarifas de los peajes, incurriendo en un círculo vicioso que a la postre deja a los contribuyentes en la oscuridad acerca de los sujetos en los cuales se delegó tan trascendental elemento del gravamen.

La sentencia dice, sin explicar la razón, que “sería absurdo pretender que la ley enumerara todas las autoridades que pueden ejercer esta atribución”. A los suscritos magistrados no nos parece absurdo sino necesario, a la luz de la Constitución. No se puede delegar ninguna función de manera tan vaga.

Al respecto, nos preguntamos: ¿si no es la ley la encargada de hacer esa enunciación, a quién corresponde?

Por último, la Corte señala, como elemento que satisface la exigencia constitucional, el hecho de que el literal e) obligue a las autoridades a “obrar con sujeción a un criterio de equidad fiscal” (subrayamos).

Se aceptó, entonces, a cambio de método y sistema, el más subjetivo de todos los criterios.

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra