

C-486-96

Sentencia C-486/96

SOBRENTASA A LOS COMBUSTIBLES-Regulación por el Legislador/AUTONOMIA FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites

La regulación de la sobretasa a los combustibles que ha venido haciendo el legislador, tiene su fundamento en la Constitución. Las entidades territoriales no tienen competencia para establecer dichas contribuciones; la Constitución sólo autoriza a las Asambleas y a los Concejos decretar y votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las atribuciones y cometidos que se les han asignado. La autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley. Dicha autonomía, en materia fiscal, no es absoluta, porque aun cuando tienen la facultad para decretar o establecer tributos y contribuciones para los fines indicados, ésta debe ejercitarse con arreglo a las prescripciones que el legislador establezca.

Referencia: Expediente D-1235.

Ley 223 de 1995 artículo 259.

Actora: Claudia Sandoval Piñeros.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., septiembre veintiseis (26) de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, la Corte procede a proferir la decisión correspondiente, en relación con

la demanda presentada por la ciudadana Claudia Sandoval Piñeros, contra el artículo 259 de la Ley 223 de 1995, afirmando su competencia en lo dispuesto por el artículo 241- 4 de la Constitución.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de la norma demandada:

LEY 223 DE 1995

“POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE RACIONALIZACIÓN TRIBUTARIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

“Artículo 259. Sobretasa a los combustibles. La sobretasa a los combustibles, de que tratan las Leyes 86 de 1989 y 105 de 1993 y el artículo 156 del Decreto 1421 de 1993, se aplicará únicamente a las gasolinas motor extra y corriente.

III. LA DEMANDA.

Considera la demandante que la norma demandada infringe el principio fundamental de la autonomía de los municipios contenido en los arts. 1, 287, 313-4 y 338 inciso 1o. de la Constitución, porque restringe la aplicación de la sobretasa a los combustibles de que tratan las leyes 86 de 1989 y 105 de 1993 y el artículo 156 del decreto 1421 de 1993, únicamente a la gasolina motor, tipo extra y corriente, no siendo posible por lo tanto su aplicación a otro tipo de combustibles. “En tal sentido no es inapropiado pensar que lo que hacía la ley 86 de 1989 y la ley 105 de 1995, al dar facultad a los municipios para la imposición de tributos sobre tal producto, era darle vida y aplicabilidad al citado principio de la autonomía el cual ahora se encuentra vulnerado”.

La autonomía de los municipios, debe entenderse como la auto determinación o auto gestión de gobierno para la toma de decisiones, con el fin de racionalizar eficientemente los recursos, para lo cual ha de contarse necesariamente con tres elementos, a saber:

autoridades, desarrollo de competencias y recursos en provecho de los entes territoriales.

En cuanto a los referidos recursos, anota que su obtención en gran parte se debe a la facultad que de conformidad con el artículo 313-4 de la Carta tienen los Concejos de “Votar de conformidad con la Constitución y la Ley los tributos y los gastos locales”.

“Sólo a las entidades territoriales, en ejercicio de las competencias de gestión de sus propios intereses, les corresponde evaluar el beneficio o la utilidad de su participación en un sistema de esta índole, y tomar, en desarrollo de esa autonomía patrimonial, la decisión de financiación de las erogaciones que demande su realización. El nivel central no puede tomar decisiones que comprometan la capacidad de los entes territoriales de decidir y gestionar lo que más convenga a sus intereses so pena de desconocer la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución reconoce a los entes territoriales de los niveles regional y local”.

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

1. Intervención del Ministerio de Minas y Energía.

A través de apoderado intervino en el proceso el señor Ministro de Minas y Energía, quien impugnó la demanda y solicitó a la Corte declarar exequible la norma acusada.

Luego de hacer un recuento del desarrollo legislativo que se le ha dado al referido gravamen, a través de las leyes 86 de 1989 y 105 de 1993, que facultaron a los municipios, incluido el Distrito Capital de Bogotá, para cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina motor, destinada a la financiación de los sistemas de transporte masivo de pasajeros y particularmente el del Valle de Aburrá, el interveniente llama la atención sobre el hecho de que la sobretasa a la gasolina ha sufrido modificaciones en punto a su base gravable y destinación, sin que ello comporte un desconocimiento de precepto constitucional alguno, pues por el contrario, el artículo 150-12 de la Constitución autoriza al Congreso para “establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso por conducto de

apoderado, y defendió la constitucionalidad de la norma acusada, con los siguientes argumentos:

La autonomía fiscal de las entidades territoriales no es absoluta, pues ella debe enmarcarse dentro de los presupuestos que determine el legislador, quien cuando autoriza a dichas entidades para crear un determinado tributo, les señala de manera mas o menos amplia los elementos de la obligación tributaria, los cuales, en desarrollo del principio de legalidad, deberán ser concretados por los órganos de representación popular de las referidas entidades. Agrega, que dentro del fenómeno de la complementariedad, el Congreso, las Asambleas y los Concejos Distritales y Municipales, deben agotar en su integridad la regulación de la materia impositiva.

En virtud de su potestad impositiva, al Congreso le corresponde definir los tributos, establecer las reglas para su recaudo e incluso modificarlos, y que con base en ello, es que “el hecho gravable -consumo de gasolina motor- siempre ha sido definido por el legislador, razón por la cual no existe ningún reparo de índole constitucional para que éste modifique tal elemento cuando lo considere conveniente, por razones, sobre todo, de tipo económico”.

3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La ciudadana Ivonne Edith Gallardo Gómez, en representación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, intervino en el proceso para oponerse a la demanda y solicitó a la Corte declarar exequible la norma acusada. Dicha ciudadana expuso los siguientes argumentos:

Si bien la Constitución de 1991 realizó un gran cambio en cuanto a los aspectos administrativos de las entidades territoriales, en lo atinente al régimen tributario, bajo la inspiración de los principios rectores del Estado Unitario, reiteró que el poder tributario de las aludidas entidades está subordinado a la ley, es decir, su autonomía en esta materia es relativa.

Del análisis de algunas de las decisiones de ésta Corte, colige que en la Constitución no sólo se resalta la limitante que en materia tributaria tienen los entes territoriales, sino que también se pone en evidencia la facultad concedida al legislador para autorizar la imposición fiscal por las mencionadas entidades, pudiendo hacerlo a través de una ley general o de una ley que limite específicamente el tributo, esto es, señalando los elementos de la obligación

tributaria, como son el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, las bases gravables y la tarifa, sin que por ello se vea resquebrajado el principio de la autonomía de los entes territoriales.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación (e), Luis Eduardo Montoya Medina, al rendir el concepto de rigor, solicitó la declaración de exequibilidad de la norma impugnada, con fundamento en las siguientes razones:

La norma demandada no coarta la autonomía de los entidades territoriales, pues cuando el legislador autorizó el cobro de dicha contribución, determinó que el hecho imponible de la misma consistía en el consumo de combustible automotor y no en otra clase de combustible, habiendo quedado supeditada la facultad impositiva de los municipios a este preciso marco legal.

El precepto acusado simplemente se limita a reseñar un aspecto relevante del hecho generador de la sobretasa al combustible automotor como es el relacionado con los tipos de gasolina existentes en el país, que seguramente se encontraba implícito en las normas que autorizaron su imposición.

Aún en el supuesto de aceptarse que el legislador por medio de la disposición demandada amplió el hecho generador de la sobretasa al combustible automotor, tampoco habría desconocimiento de la autonomía fiscal, pues dentro del esquema constitucional de la descentralización administrativa que trae la Carta de 1991, y concretamente en punto a la facultad impositiva de los municipios, el legislador conserva la facultad para determinar los elementos estructurales de los tributos que son propiedad de esos entes territoriales.

Finalmente señala que de admitirse el argumento de la accionante, se llegaría al absurdo de reconocerles a las entidades territoriales una soberanía fiscal que les permitiría gravar todos los combustibles por fuera del marco y los parámetros legales, incluyendo a los de uso doméstico, lo cual a su vez desconocería la norma constitucional que sólo reconoce a aquella entidades una autonomía relativa en la materia.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Evolución normativa de la sobretasa a los combustibles.

Con el fin de proveer a los municipios y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá de recursos que les permitieran la pignoración de sus rentas, y así garantizar los créditos externos contratados para desarrollar sistemas de servicio público masivo de pasajeros, el artículo 50. de la Ley 86 de 1989 dispuso:

“Cuando las rentas propias de los municipios, incluido el Distrito Especial de Bogotá, no sean suficientes para garantizar la pignoración de los recursos prevista en el artículo anterior, quedan facultados para:

“a) Aumentar hasta en un 20% las base gravables o las tarifas de los gravámenes que son de su competencia;”

“b) Cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina motor hasta el 20% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta o plantas que den abasto a la zona de influencia del referido sistema, previo concepto del Consejo de Política Económica y Social, Conpes.”

“Los incrementos a que se refiere el presente artículo se destinarán exclusivamente a la financiación de sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se cobrara a partir del 10. de enero de del año siguiente a aquél en que se perfeccione el contrato para su desarrollo.”

Previsiones similares, con miras a financiar el sistema de transporte masivo del Valle de Aburrá, se consignaron en los artículos 6, 7 y 9 de la Ley 86 de 1989.

Mediante el artículo 29 de la ley 105 de 1993, declarado exequible según la sentencia C-084/951 se modificó la ley 86 de 1989 en dos aspectos: la sobretasa se cobra con el objeto de destinárla exclusivamente para un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y para financiar la construcción de proyectos de transporte masivo, no para garantizar empréstitos, y la sobretasa es sobre “el precio del combustible automotor, y no “la gasolina motor”.

Igualmente, el artículo 156 del Decreto 1421 de 1993, autorizó al Concejo Distrital del Distrito Capital de Santafé de Bogotá de la ciudad para imponer una sobretasa al consumo de la

gasolina motor, en cuantía equivalente hasta del 20%, la cual se “se destinara a la financiación los estudios, diseños y obras que se requieran para organizar y mejorar la red vial y el servicio de transporte colectivo de pasajeros que se preste por cualquier medio o sistema. También se podrá desatinar a la adquisición de los predios y equipos que demande el cumplimiento del citado objetivo:”

Y finalmente, en la norma demandada se dispuso que la sobretasa se aplicará a “la gasolina motor extra y corriente”.

2. Análisis de los cargos de la demanda.

2.1. Formulación de los cargos.

Según la demandante, no le corresponde al legislador, sino a los municipios, en ejercicio de su autonomía, determinar, con base en la evaluación del beneficio o la utilidad de su participación en un sistema de transporte masivo, lo concerniente al establecimiento de la sobretasa a los combustibles.

2.2. Facultad constitucional del legislador para regular la sobretasa a los combustibles.

La regulación de la sobretasa a los combustibles que ha venido haciendo el legislador en las normas antes reseñadas, tiene su fundamento en los artículos 150-1-12, 300-4 y 313-4 de la Constitución. En efecto, según dichas normas, la potestad impositiva en lo relativo al establecimiento de contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, le corresponde al Congreso.

Las entidades territoriales no tienen competencia para establecer dichas contribuciones; la Constitución sólo autoriza a las Asambleas y a los Concejos decretar y votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las atribuciones y cometidos que se les han asignado.

La autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley (art. 287). Dicha autonomía, en materia fiscal, no es absoluta, porque aun cuando tienen la facultad para decretar o establecer tributos y contribuciones para los fines indicados, ésta debe ejercitarse con arreglo a las prescripciones que el legislador establezca.

Esta Corte en la sentencia C-517/922, al analizar la constitucionalidad de algunas normas de la ley 86 de 1989, relativas al establecimiento de los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y a las formas de proveer recursos para sus financiamiento, entre ellas la sobretasa a la gasolina, se refirió a la competencia de las entidades territoriales para establecer tributos y contribuciones en los siguientes términos:

“A propósito de este aspecto, la Corte juzga necesario poner de presente que la denominada tesis de la “soberanía fiscal” de las entidades territoriales no tiene asidero constitucional. Así se infiere de manera clara e inequívoca no solo del contexto sistemático de la Carta y en particular de los artículos citados, sino además de la misma historia de dicha iniciativa.”

“La propuesta de consagrirla fue derrotada en la Asamblea Constitucional. Esos mismos elementos permiten sin reticencias afirmar que en la nueva Carta el Constituyente en esta materia conservó los lineamientos básicos del régimen anterior pues les reconoció una autonomía fiscal limitada. Es decir, su ejercicio se subordina a los términos que señale la ley.”

“En efecto, pese a que la Carta del 91 incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, sin embargo, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley, según claramente lo estipulan los artículos 300-4 y 331-4 de la Carta. En otros términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley y ha de ejercerse con estricta sujeción a los parámetros que en ella se fijen.”

Igualmente la Corte, sobre la autonomía de las entidades territoriales, las competencias de éstas en materia tributaria y el tema de la sobretasa al combustible automotor frente al principio de legalidad del tributo, se pronunció en las siguientes sentencias:

- Sentencia C-004/933:

“La Carta de 1991, si bien introduce el concepto de autonomía de las entidades territoriales, consagra los principios rectores del régimen tributario del Estado unitario. Lo anterior no obsta para que se hayan creado importantes mecanismos que fortalecen la autonomía fiscal

de las entidades territoriales. Con todo, dicha autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y la ley.”

“La Carta del 91 consagra claramente el principio de legalidad de los impuestos, al señalar que es función de la ley “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales...” (art. 150-12). Asimismo autoriza a las asambleas departamentales y concejos municipales para decretar o votar las contribuciones o tributos fiscales locales, conforme a la ley (arts. 300-4, 313-4 y 338).”

“Además de los departamentos, distritos y municipios, la Constitución crea nuevas entidades territoriales, como los territorios indígenas, las regiones y las provincias que, en virtud de lo señalado en el artículo 287 numeral 3, tienen el derecho a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, aunque no tengan autoridades propias con capacidad constitucional para hacerlo.”

“En cualquier caso, la Carta subordina el poder tributario de las entidades territoriales a la ley, en desarrollo del principio de unidad nacional consagrado en el artículo 1.”

“Al igual que durante la vigencia de la Constitución de 1886, la nueva Carta no establece qué elementos debe contener la ley que autorice la imposición fiscal en las entidades territoriales. Aun así, es importante anotar, que el artículo 338 de la Constitución señala que las leyes tributarias deben precisar el contenido de los tributos, designando los sujetos activo y pasivo, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos. En este sentido, la ley de autorizaciones puede ser general o puede delimitar específicamente el tributo, pero al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen los contenidos concretos de que habla el artículo antes citado.”

(...)

“En conclusión, esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es

de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes, Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad."

- C-070/944,

"En este caso, el legislador autoriza a los distritos y a los municipios a incrementar la sobretasa de la gasolina no solo para pignorar en favor de la Nación dichos recursos con miras a obtener que sirva de garante de los empréstitos contratados para financiar las erogaciones causadas por la construcción de un sistema de transporte masivo urbano de pasajeros -única destinación específica que, conforme al aludido artículo 5o. de la ley 86 de 1989 podía dárseles- sino para financiar las erogaciones que dichas obras involucren."

"La actuación del legislador se explica pues, como esta Corporación ha tenido oportunidad de definirlo, en razón a que en la Carta de 1991 la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley, a pesar de haberse incrementado notablemente. En esas condiciones, el legislador continúa teniendo la obligación constitucional de proveer a las entidades territoriales el marco normativo para que éstas ejerzan su potestad impositiva. Es claro, pues, que el susodicho párrafo adiciona el artículo 5o. de la ley 86 de 1989 en lo atinente a la destinación para la cual el legislador autoriza a los municipios y distritos a ejercer su potestad impositiva, concretamente mediante el incremento de la sobretasa a la gasolina motor."

"No cabe pues duda de que dicho párrafo es concreción de las competencias constitucionales que en favor del legislador la Carta consagra en sus artículos 300-4 y 331-4, conforme a los cuales le corresponde establecer los parámetros a los cuales deben sujetarse las entidades territoriales al ejercer su facultad impositiva.

- C-084/955

"Un análisis sistemático de las normas constitucionales muestra entonces que el principio de legalidad rige en el campo tributario, por lo cual las entidades territoriales, si bien pueden imponer contribuciones, no son soberanas fiscalmente, ya que deben respetar los marcos establecidos por el Legislador. Pero el interrogante que subsiste es el siguiente: los

elementos definitorios mínimos de la contribución, a saber los sujetos activo y pasivo, los hechos, las bases gravables y las tarifas, ¿deben ser fijados directamente por la ley o pueden ser establecidos por las ordenanzas y los acuerdos?. En efecto, según la demanda, ello no es posible, mientras que según uno de los ciudadanos intervenientes, esa situación es perfectamente legítima desde el punto de vista constitucional.”

“Para responder tal interrogante, la Corte considera que es necesario distinguir entre las leyes que crean una contribución y aquellas que simplemente autorizan a las entidades territoriales a imponer tales contribuciones. En el primer caso, en virtud del principio de la predeterminación del tributo, ley debe fijar directamente los elementos de la contribución, mientras que en el segundo caso, la ley puede ser más general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución...”.

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

- C-222/956

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. 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."

Por lo expuesto, concluye la Corte, que al expedir la norma acusada el legislador actuó dentro de las precisas competencias que en materia impositiva le asigna la Constitución, pues simplemente redujo la aplicación de la sobretasa a las gasolinas motor extra y corriente. En tal virtud, son infundados los cargos de la demanda en el sentido de que con la expedición de la norma acusada se afectó la autonomía de que gozan las entidades territoriales.

VII. DECISION.

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 259 de la Ley 223 de 1995.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

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

1 M.P. Alejandro Martinez Caballero.

2 M.P.Ciro Angarita Barón.

3 M.P. Ciro Angarita Barón.

4 MP. Hernando Herrera Vergara.

5 M.P Alejandro Martinez caballero.

6 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.