Sentencia C-508/06

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El Congreso tiene una amplia potestad de configuración para establecer impuestos, tasas y contribuciones, para determinar quiénes están obligados a pagarlos y para decidir cuáles serán los casos de exención o exclusión aplicables.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Límites en establecimiento de exenciones

EXENCION TRIBUTARIA-Características

EXENCION TRIBUTARIA-Condición y exigencia de generalidad

TASA-Características

TASA Y TRIBUTO PARAFISCAL-Diferencias

TASA E IMPUESTO-Diferencias

PEAJE-Concepto

PEAJE-Cobro

PEAJE EN CONTRATO DE CONCESION-Cobro constituye derecho del contratista concesionario

Dado que el cobro del peaje, constituye un derecho del contratista concesionario, derivado

del contrato de concesión, la entidad pública concedente (Nación, Distrito, Departamento o Municipio), no puede exonerar su pago, a no ser que la ley lo autorice.

PEAJE-Regulación es competencia del legislador

En cualquier circunstancia la obligación del pago del peaje, la fijación de su monto y la exoneración de su pago, bien sea que el Estado asuma directamente la responsabilidad de la construcción y mantenimiento de las obras, o que la haga a través de la celebración de contratos de concesión, es materia que corresponde regular única y exclusivamente al Legislador. Y esa potestad habrá de ejercitarse de conformidad con las reglas que emanan de la propia Constitución, como ya se ha señalado; es decir considerando que la regla general en esta materia es el deber de contribuir al sostenimiento del Estado y que solo por excepción puede el legislador prever excepciones.

EXENCION TRIBUTARIA A FAVOR DE GRUPOS DE SOCORRO Y AYUDA HUMANITARIA-No pago de tasas, tarifas y peajes

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Corte pone de presente que como se señaló en los apartes preliminares de esta sentencia, cuando una norma tributaria impone una carga y excluye de ella a un sujeto o sector determinado, no puede tachársele de inconstitucional por ese sólo hecho. Y ello por cuanto "las exenciones son medidas fiscales que por sí mismas constituyen una excepción al principio de igualdad, pero que forzosamente no implican su desconocimiento". Así mismo ha de tenerse en cuenta que la Constitución no ha consagrado un derecho a recibir o conservar exenciones tributarias, sino que por el contrario ha establecido un deber general de contribuir mediante el pago de tributos "al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad" (art. 95-9 de la C.P). Igualmente que en esa perspectiva no resulta lógico en principio declarar la inconstitucionalidad de una norma que establece una exención, por el simple hecho de no comprender a otros que habrían podido también ser supuestamente sus destinatarios. Esa determinación corresponde al exclusivo resorte del legislador. En ese orden de ideas, la Corte no encuentra que haya lugar a un condicionamiento de la norma en el sentido señalado por el señor Procurador a partir de la supuesta configuración de una omisión legislativa, pues claramente no se dan los presupuestos señalados por la jurisprudencia para la configuración de dichas omisiones, -particularmente en cuanto no existe en el ordenamiento constitucional una norma que señale el deber específico que se estaría incumpliendo-. Ello implicaría una intervención indebida del Juez constitucional en el ámbito de la potestad de configuración reconocida al legislador en materia tributaria. Ahora bien, como ya se ha expresado lo anterior no implica un

pronunciamiento sobre eventuales decisiones del legislador encaminadas a determinar que las ambulancias de los cuerpos de bomberos oficiales y voluntarios estén cubiertas por la exención mencionada. En conclusión, no puede entenderse vulnerado en manera alguna el principio de igualdad.

Referencia: expediente D-6064

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal b) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993 tal como quedó modificado por el artículo 1° de la Ley 787 de 2002 "por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993"

Actor: Juan Carlos Arbeláez Mesa

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Carlos Arbeláez Mesa presentó demanda contra el literal b) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993 tal como quedó modificado por el artículo 1° de la Ley 787 de 2002 "por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993".

Mediante auto del cinco (5) de diciembre de 2005, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, así como a los Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de Transporte, para que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.046 del 27 de diciembre de 2002. Se subraya lo demandado.

"Ley 787 de 2002"

(diciembre 27)

por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifícase parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, el cual quedará así:

Artículo 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 del 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.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, se observarán los siguientes principios:

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, máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial;

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

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

e) Para la determinación del valor del peaje y de las tasas de valoración en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal.

Parágrafo 1°. 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.

Parágrafo 2°. Para tener derecho a la exención contemplada en el numeral b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente.

Parágrafo 3°. Facúltese a las Entidades Territoriales para decretar las exenciones contempladas en el numeral b), del artículo 1°.

Parágrafo 4°. Se entiende también las vías Concesionadas."

(…)

III. LA DEMANDA

El demandante afirma que el literal b) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993 tal como quedó modificado por el artículo 1° de la Ley 787 de 2002 "por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993", vulnera el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política.

Explica el actor que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las personas jurídicas son sujetos de derechos fundamentales mediante dos "vías" a saber, i) indirectamente,

cuando la esencialidad de la protección gira alrededor de la tutela de los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales asociadas, y ii) directamente, cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales no porque actúan en sustitución de sus miembros, sino que lo son por sí mismas, siempre que esos derechos por su naturaleza sean susceptibles de ejercicio por ellas mismas. Como fundamento de sus aseveraciones cita un aparte de la sentencia SU-182 de 1998.

Señala que la disposición acusada vulnera el derecho a la igualdad de los Cuerpos de Bomberos oficiales y voluntarios, en la medida en que se otorga un trato diferente a personas jurídicas que se encuentran en la misma situación de hecho sin que exista una finalidad constitucionalmente legítima que justifique dicha desigualdad.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

I. INTERVENCIONES

Vencido el término de fijación en lista de las normas acusadas, no fue allegada al expediente ninguna intervención de las autoridades y entidades a quienes se notificó e invitó en el auto admisorio de la demanda.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 4036, recibido el ocho (8) de febrero de 2006, en el cual solicita a la Corte declarar exequible de manera condicionada la disposición acusada, de conformidad con las siguientes consideraciones.

La Vista Fiscal, advierte que en el caso del literal acusado, se configura una omisión legislativa relativa que conduce a la violación del derecho a la igualdad, toda vez que "…dicha trasgresión emana del silencio de la disposición que excluye de sus consecuencias jurídicas a las ambulancias de los Cuerpos de Bomberos las cuales, por ser asimilables a las demás ambulancias contempladas por la norma, deberían estar contenidas en el texto legal en tela de juicio…".

Recuerda que en la exposición de motivos de la Ley 787 de 2002, se explicaron las razones por las que procedía la exclusión del pago de peajes para los vehículos de socorro, atención y prevención de desastres y ayuda humanitaria. En igual sentido recuerda que durante el segundo debate en la Cámara de Representantes se señaló que la finalidad del proyecto de ley era facilitar y hacer menos onerosa, mediante el no pago de peajes, tarifas o tasas, las distintas actividades de "socorro, ayuda humanitaria, prevención y atención de desastres" y en general "aquellas situaciones de calamidad que afectan a cualquier colombiano y/o colectividad y que obligan un desplazamiento del cuerpo de voluntariado y/o ayuda policial en su ayuda". Así mismo que en el Senado de la República se adujo que el propósito del texto aludido era facilitar la movilización intermunicipal e interdepartamental de vehículos que cumplen con labores de rescate, prevención y seguridad, así como la prestación de servicios de ayuda humanitaria imprescindibles para la sociedad1.

Precisa que "…el texto del numeral b) del artículo 1° de la Ley 787, tiene la particularidad de ser una norma de naturaleza exceptiva y, como tal, el legislador está obligado a enumerar de manera concreta todos y cada uno de los eventos que quedan por fuera de la regla general, la que para el caso analizado es el cobro, por parte de la Nación, de prestaciones pecuniarias, con ocasión de la construcción y el mantenimiento de la infraestructura de transporte (tasas-peajes)…".

Estima que en el caso de las ambulancias de los Cuerpos de Bomberos no se justifica que se aplique una regulación legal diferente, en lo atinente a la exoneración de pago a los vehículos que cumplen labores de socorro y seguridad, puesto que el Cuerpo de Bomberos está compuesto por diversos vehículos que cumplen precisamente actividades de socorro, atención y rescate en eventos tan graves y peligrosos como los incendios. Precisa que " si la finalidad de la norma era la de incluir la atención a la población durante los incendios, para facilitar la actividad y hacerla menos onerosa, no se explica que en la regulación se haya omitido hacer referencia a los demás vehículos que suelen utilizarse en la atención de incendios como ocurre con las ambulancias…".

Concluye entonces, que el Legislador omitió en forma injustificada incluir a las ambulancias de los Cuerpos de Bomberos dentro de la enumeración de los vehículos exceptuados del pago de tasas tarifas y peajes, desconociendo así, que las ambulancias de dichos cuerpos de socorro se encuentran en idéntica situación fáctica que la de aquellos vehículos a los que hace alusión el literal b) del artículo 1° de la Ley 787 de 2002, por lo que solicita que el referido literal sea declarado exequible pero de manera condicionada, en el entendido que la exclusión allí señalada es aplicable también a las ambulancias pertenecientes a los Cuerpos de Bomberos.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la norma acusada hace parte de una Ley de la República.

2. La materia sujeta a examen

Para el actor el literal b) del artículo 1° de la Ley 787 de 2002 "por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993" vulnera el artículo 13 superior por cuanto no incluye en el listado de vehículos exentos de pagar tasas, tarifas y peajes respecto de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, a las ambulancias de los Cuerpos de Bomberos, sin que exista alguna justificación constitucional para darles un tratamiento diferente al que en la misma disposición se da a las ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, la Defensa Civil, y los hospitales oficiales.

Vencido el término de fijación en lista de las normas acusadas, no fue allegada al expediente ninguna intervención de las autoridades y entidades a quienes se notificó e invitó en el auto admisorio de la demanda.

El señor Procurador General de la Nación coincide con el demandante y afirma que el legislador omitió en forma injustificada incluir a las ambulancias de los Cuerpos de Bomberos dentro de la enumeración de los vehículos exceptuados del pago de tasas, tarifas y peajes respecto de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, con lo que desconoció que las ambulancias de dichos cuerpos de socorro se encuentran en idéntica situación fáctica que la de aquellos vehículos a los que hace alusión el literal b) del artículo 1° de la Ley 787 de 2002, por lo que solicita que dicho literal sea declarado exequible pero de manera condicionada, en el entendido que la exoneración de pago de tasas, tarifas y peajes allí contenida, es aplicable también a las ambulancias pertenecientes a los Cuerpos de Bomberos.

Corresponde a la Corte en consecuencia establecer si con el literal acusado se desconoce o

no el artículo 13 superior al no incluir a las ambulancias de los Cuerpos de Bomberos oficiales y voluntarios dentro del listado de vehículos exentos de pagar tasas, tarifas y peajes por los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte.

3. Consideraciones preliminares

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Previamente la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a i) la amplia potestad de configuración del Legislador en el ámbito tributario y los criterios señalados por la jurisprudencia respecto del respeto del principio de igualdad en materia de exenciones y ii) el contenido y alcance del artículo 21 de la Ley 105 de 1993 tal como quedó reformado por el artículo primero de la Ley 787 de 2002, que resultan pertinentes para el análisis del cargo planteado en la demanda.

3.1 La amplia potestad de configuración del Legislador en el ámbito tributario y los criterios señalados por la jurisprudencia en relación con el respeto del principio de igualdad en materia de exenciones

3.1.1 La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada sobre la amplia potestad de configuración del Congreso de la República para legislar en materia tributaria2.

Así ha explicado que al tenor de lo dispuesto por el artículo 150, numeral 12 de la Carta Política, en concordancia con el 154 y 338 ibídem, el Congreso tiene una amplia competencia para establecer impuestos, para determinar quienes habrán de pagarlos y para decidir, según su libre apreciación, cuáles serán los casos de exención o exclusión aplicables.

Esa atribución genérica incluye, ha dicho la Corte, el ejercicio de todas las competencias inherentes a ella, tales como determinar la clase de tributo a imponer, los sujetos activos y pasivos de la obligación, el señalamiento del hecho y la base gravable, las tarifas aplicables, la fecha a partir de la cual se iniciará su cobro, así como la forma de recaudo, las condiciones en que ello se llevará a cabo y los eventos en que no habrá lugar a dicho pago, para lo cual habrá de guiarse por sus propios criterios y orientaciones, atendiendo la realidad social y evaluando razones de conveniencia, necesidad, justicia, equidad e igualdad3.

La Corte ha destacado que la potestad impositiva del Estado ha sido confiada a los órganos

plurales de representación política, y en especial, al Congreso de la República. Este ejerce su potestad según la política tributaria que estime más adecuada para alcanzar los fines del Estado. Por eso, dicha potestad ha sido calificada por la Corte como “poder suficiente”, ya que es “bastante amplia y discrecional”. Incluso, la Corte ha dicho que es “la más amplia discrecionalidad”4. Aplicando estos criterios al campo de las exenciones tributarias, la Corte ha señalado:

“Si el Congreso tiene autoridad suficiente para establecer impuestos, tasas y contribuciones, señalando los hechos en que se fundamenta su obligatoriedad, las bases para su cálculo, los sujetos contribuyentes, los sujetos activos y las tarifas aplicables, es natural que goce del poder suficiente para consagrar exenciones y otras modalidades de trato a los contribuyentes, por razones de política económica o para realizar la igualdad real y efectiva, a partir de la iniciativa del Gobierno (art. 154 C.P.).

En torno a ese punto ha señalado esta Corte:

“…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.

(…)

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.)". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-222 del 18 de mayo de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"…el Congreso de la República goza de la más amplia discrecionalidad, desde luego siempre que la aplique razonablemente y sujeto a la Constitución, tanto para crear como para modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-430 del 28 de septiembre de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo)" 5

La Corte ha explicado que el amplio margen de configuración del legislador en materia tributaria tiene varias implicaciones al momento de ejercer el poder de imposición. Así, en virtud del principio democrático, el legislador no sólo puede definir, en el marco de la Constitución, los fines de la política tributaria sino también goza de un amplio margen para escoger los medios que estime adecuados para alcanzarlos6.

Igualmente que en una democracia pluralista, caben distintas políticas tributarias que responden a concepciones diferentes sobre la mejor manera de alcanzar un "orden económico y social justo" (Preámbulo y art. 2° de la C.P.), por lo que la competencia de escoger la opción a seguir, ante diferentes alternativas legítimas al respecto, ha sido depositada en el Congreso de la República, el órgano representativo, deliberativo y pluralista en una democracia7.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así mismo que en virtud de esa confianza y de esa potestad suficientemente amplia, no es necesario que el Congreso justifique que la opción escogida es la mejor manera de alcanzar los fines del Estado. Por el contrario, se presume que su decisión es constitucional y la carga de demostrar lo contrario recae sobre quien controvierta el ejercicio de su facultad impositiva "bastante amplia y discrecional"8.

Ahora bien, como ninguna potestad, por amplia que sea, es absoluta en una democracia constitucional, la Corte ha precisado que el Congreso no puede ejercer su poder impositivo de una manera incompatible con los mandatos constitucionales, -por lo que necesariamente deberá hacerlo dentro de los límites consagrados en la misma Constitución, respetando particularmente los principios de equidad, eficiencia y progresividad que señala el artículo 363 superior y sin desconocer que en materia tributaria, las leyes no se aplicarán de manera

retroactiva9-. Todo lo cual ha dicho la Corte excluye el ejercicio arbitrario de su potestad de configuración, es decir, cuando ello resulte imposible de justificar a partir de razones acordes con la Constitución, como tampoco que pueda ejercerse de una forma contraria a los derechos fundamentales10.

3.1.2 Ahora bien, en lo que se refiere concretamente al tema de las exenciones la Corte ha puesto de presente que la Constitución no ha consagrado un derecho a recibir o conservar exenciones tributarias, sino que por el contrario ha establecido un deber general de contribuir mediante el pago de tributos "al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad" (art. 95-9 de la C.P)11.

La Corte ha explicado que el Congreso en el ámbito nacional puede empero establecer exenciones tributarias, las cuales se identifican por su carácter taxativo, limitativo, inequívoco, personal e intransferible, de suerte tal que únicamente obrarán a favor de los sujetos pasivos que se subsuman en las hipótesis previstas en la ley, sin que a éstos les sea dable transferirlas válidamente a otros sujetos pasivos bajo ningún respecto12. Igualmente ha destacado que las exenciones corresponden a hechos generadores que en principio estarían total o parcialmente gravados, pero que por razones de política económica, fiscal, social o ambiental, el órgano competente decide sustraerlos total o parcialmente de pago13.

En ese orden de ideas el Congreso puede decretar las exenciones que considere convenientes bajo la condición de que la iniciativa provenga del Gobierno (art. 154 C.P.), y no podrá concederlas en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales (art. 294 C.P.). Al tomar la decisión de excluir a determinados sectores o sujetos del pago de un determinado tributo debe consultar criterios de conveniencia dentro de una política fiscal definida sin que desconozca con ello derechos o garantías fundamentales14.

La Corte ha precisado15 que no obstante el amplio margen de configuración que existe sobre la materia, el tratamiento de las exenciones tributarias no queda librado a la mera opción política del legislador, sino que lleva implícita una valoración específica del principio de equidad tributaria, conforme al cual las mismas deben analizarse y que las hace susceptibles del control de constitucionalidad16.

En ese contexto ha dicho entonces la Corte que la competencia del legislador para establecer exenciones no es ilimitada, sino que debe consultar los parámetros que se deprenden del deber general de contribuir previsto en el numeral 9º del artículo 95 de la Constitución, de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, que se predican del sistema tributario conforme al artículo 363 Superior, y del principio de igualdad consagrado

en el artículo 13 de la Carta17.

Concretamente respecto del principio de equidad y su relación con los principios de generalidad del tributo y de igualdad, cabe recordar lo dicho en la sentencia C-711 de 200118 donde se señaló:

“La equidad tributaria, como medida de justicia fiscal que es, en varias oportunidades ha sido examinada por esta Corporación verificando sus relaciones de conexidad para con los principios de la igualdad y de la generalidad, tal como se lee en la sentencia C-183 de 1998, que al efecto reza:

“Toda subvención, exoneración o beneficio fiscal, en cuanto abarca sólo a un grupo de contribuyentes actuales o potenciales, en cierta medida afecta el principio de igualdad, el cual representa el más importante límite del poder tributario estatal. Sin embargo, la afectación de la igualdad traspasa el umbral de la normalidad cuando dicha subvención, exoneración o beneficio se niega a un contribuyente que se encuentra en la misma situación formal que la de los destinatarios de la norma favorable. Aquí puede aludirse a un indicio de trato discriminatorio”.

Prosigue la sentencia diciendo en líneas posteriores:

“Al lado del principio de legalidad del tributo, de profunda raigambre democrática, el principio de igualdad constituye claro límite formal y material del poder tributario estatal y, por consiguiente, las reglas que en él se inspiran se orientan decididamente a poner coto a la arbitrariedad y a la desmesura. No se trata de establecer una igualdad aritmética. La tributación tiene que reparar en las diferencias de renta y riqueza existentes en la sociedad, de modo que el deber fiscal, expresión de la solidaridad social, tome en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos y, conforme a ella, determine la carga fiscal, la que ha de asignar con criterios de progresividad, a fin de alcanzar grados cada vez mayores de redistribución del ingreso nacional.

“La igualdad impone la necesidad de acatar como regla tributaria básica la generalidad del tributo. Si al margen de los contribuyentes se coloca a aquellas personas que carecen de capacidad contributiva, todos los demás ciudadanos, según su poder económico y en los términos de la ley, quedan sujetos al mismo deber de concurrir al levantamiento de las

cargas públicas. El privilegio en la ley y en la aplicación de la ley, resulta definitivamente proscrito, pues el poder tributario se fundamenta en la justicia y en la equidad.

“La generalidad del tributo, aparte del componente subjetivo que comporta – el universo de los obligados por el tributo ha de comprender sin excepciones a todas las personas que tengan capacidad contributiva -, tiene uno de naturaleza objetiva. Si el legislador grava con un impuesto un hecho, acto o negocio, por ser precisamente indicativos de riqueza actual o potencial, no puede dejar de hacerlo ante situaciones semejantes o equiparables, salvo que militen razones poderosas de política fiscal o fines extra-fiscales relevantes, siempre que, en este último caso, los mismos estén al servicio de bienes protegidos por la Constitución o de metas ordenadas por ella.

“La Corte no excluye que algunas exenciones o beneficios fiscales tengan una justificación atendible y puedan por lo tanto adoptarse. Lo que se quiere significar es que sólo pueden introducirse como instrumentos dirigidos a configurar materialmente la carga tributaria de manera técnica, justa y equitativa. Por el contrario, cuando la exención o beneficio fiscal, no tiene razón de ser distinta de la mera acepción de personas, ella se presenta contraria a la generalidad del tributo y, frente a los obligados que se encuentran en la misma relación con el hecho imponible, como clara afrenta al principio de igualdad en la carga tributaria.

“El deber cívico de contribuir con el erario, con arreglo a la capacidad económica y en los mismos términos fijados por la ley, se predica por igual de las personas que se encuentran en la misma situación contemplada por la norma. En este caso, el indicio de inequidad surge de limitar el alcance de una exención a un concepto que también cabe predicar de otro sujeto que, sin embargo, se excluye del beneficio fiscal. La Corte debe precisar si la exclusión del mencionado beneficio tiene una razón de ser que la haga admisible. De lo contrario, será patente la violación del principio de igualdad en la carga tributaria”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La exigencia de generalidad comporta, ha precisado la Corte, que la exención comprenda a todos aquellos que se encuentren en el mismo supuesto de hecho, sin distinciones injustificadas. O, dicho de otra manera, que toda exención tributaria, en cuanto que permite un tratamiento diferenciado frente al deber general de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado, debe estar suficientemente justificada20.

Así la exención de que se trate deberá encontrarse fundada en razones objetivas, y corresponderá al juez constitucional analizar en cada caso si la diferencia de trato que con ella se establece resulta razonable y proporcionada21 tomando en cuenta empero que la igualdad en este como en otros campos "no significa la ausencia de distinciones ni es sinónimo de ciego igualitarismo, sino que responde a la necesidad de otorgar el mismo trato a quienes se encuentran en semejantes o iguales condiciones y de adoptar medidas distintas para quienes se hallan en hipótesis diversas, mediante la razonable búsqueda, por parte de la autoridad, del equilibrio y la ponderación"22.

La Corte ha precisado al respecto que, en todo caso, de la misma manera que la imposición de un tributo a cargo de un sujeto determinado per se no es inconstitucional, tampoco lo es la exclusión que el legislador haga respecto de la carga tributaria para otro, ya sea en forma total o parcial, siempre que para ello exista una razón, así sea mínima, para el trato diferente23.

Así ha hecho énfasis en que cuando una norma tributaria impone una carga y excluye de ella a un sujeto o sector determinado no puede tachársele de inconstitucional por ese sólo hecho. Y ello por cuanto "las exenciones son medidas fiscales que por sí mismas constituyen una excepción al principio de igualdad, pero que forzosamente no implican su desconocimiento"24.

Al respecto la Corte hizo en la Sentencia C-188 de 1998 de las siguientes consideraciones que han sido constantemente reiteradas:

"Desde luego, las exenciones implican que quienes encajan en los supuestos normativos que las conceden se sustraen, por voluntad del legislador, de la obligación tributaria, que en cambio cobija a todos los demás sujetos pasivos de los gravámenes en cuestión.

"El legislador goza de autonomía para fijar el núcleo de contribuyentes favorecidos con la exención y no vulnera la Constitución por el sólo hecho de plasmarla, ya que es la propia Carta la que, de manera expresa, prevé la figura (arts. 154 y 294 C.P.).

"Sin embargo, la norma que consagre una exención tributaria puede resultar contraria a la Carta Política si, al ejercer su atribución, el Congreso desconoce alguno de los postulados del orden jurídico básico del Estado, uno de los principios que informan el sistema tributario

(equidad, eficiencia y progresividad, según la enunciación del artículo 363 C.P.), o uno de los derechos o de las garantías fundamentales.

“Podría ser demostrado, entonces, que en el caso específico de una exención tributaria se vulnerase el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), aquí invocado por el actor, y ello comportaría la ruptura de la equidad y de la justicia (arts. 95-9 y 363 C.P.), y la consiguiente inexequibilidad del precepto que la hubiese configurado.

“Pero tal vulneración no podría deducirse de la sola diferencia de trato entre los contribuyentes, ya que toda exención la supone en cuanto es de su esencia distinguir entre los sujetos pasivos de los tributos, obligando a unos y excluyendo a otros del pago de determinado gravamen. La ruptura del equilibrio constitucionalmente previsto debería partir, para ser suficiente como fundamento de la inexequibilidad, de la absoluta ausencia de un motivo válido, objetivo y razonable basado en circunstancias especiales. De no ser sustentada la exención en elementos que la justifiquen, la Corte no podría hacer nada distinto de declarar su inconstitucionalidad, por violación del artículo 13 de la Carta Política. A la inversa, si, desde la perspectiva de las diferencias existentes, el juez de constitucionalidad corrobora que la exención se funda en razones que ameriten exonerar del tributo a algunos de aquellos que en principio, por reunir las características de ley, deberían ser sujetos pasivos del impuesto, la disposición que la consagra no lesiona el principio de igualdad y es exequible en la medida en que tampoco desconozca otros principios o mandatos constitucionales”.25

A partir de los anteriores presupuestos procede la Corte a examinar en el presente caso la acusación formulada por el actor.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3.2.1 Cabe recordar que el Legislador incluyó en 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”, el artículo 21 relativo a “Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación”.

En dicho artículo se señaló que 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.

Así mismo que 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.

La disposición en mención señaló igualmente que 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.

Para la fijación y cobro de tasas, tarifas y peajes, señaló a su vez los siguientes principios:

"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 la determinación del valor del peaje y de las tasas de valorización, en las vías nacionales, se tendrá en cuenta un criterio de equidad fiscal."

Finalmente en el parágrafo señaló que "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."

Mediante la Ley 787 de 2002 dicho artículo fue reformado parcialmente con el fin de establecer nuevos principios para la fijación y cobro de las referidas tasas, tarifas y peajes.

Específicamente el Legislador decidió modificar el literal b) para ampliar la exención en ella señalada originalmente de manera exclusiva para las motocicletas y bicicletas a "las máquinas extintoras de incendios de los Cuerpos de Bomberos Voluntarios, Cuerpo de Bomberos Oficiales, ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial" -aparte acusado por el actor-.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así mismo el Legislador incluyó tres nuevos parágrafos en los que i) precisó que "para tener derecho a la exención contemplada en el numeral b), es de carácter obligatorio que los vehículos allí relacionados, con excepción de las bicicletas y motocicletas, estén plenamente identificados con los emblemas, colores y distintivos institucionales de cada una de las entidades y organismos a los cuales pertenecen. Para efectos de control, el Ministerio de Transporte reglamentará lo pertinente" (Parágrafo 2°); ii) faculta a las Entidades Territoriales para "decretar las exenciones señaladas en el numeral b), del artículo 1°." (Parágrafo 3°) y iii) precisa que la disposición "Se entiende también -aplicable a- las vías Concesionadas" (Parágrafo 4°).

3.2.2 En relación con los conceptos de tasas, tarifas y peajes, a que alude el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 tal como quedó reformado por el artículo 1° de la Ley 787 de 2002, cabe recordar que la Corte ha explicado en reiteradas ocasiones26 que es posible identificar claramente en el sistema fiscal colombiano tres tipos de tributos, a saber, los impuestos, las tasas y las contribuciones27, que si bien son todos fruto de la potestad impositiva del Estado, tienen cada uno características propias que los diferencian28.

A partir de los textos constitucionales y legales y de la doctrina se ha señalado en este sentido que se denomina "tasa" a un gravamen que cumpla con las siguientes características:

-Constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla;

-Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio;

-Ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales;

-Un ejemplo típico son las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.

La doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado29.

También suele explicarse que las tasas se diferencian de los impuestos en cuanto su pago es opcional pues quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren o no un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos30.

Cabe precisar que el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 tal como quedó reformado por el artículo 1° de la Ley 787 de 2002 alude igualmente al concepto de peaje, al tiempo que el parágrafo 4 del mismo artículo señala que lo allí dispuesto se entiende aplicable a “las vías concesionadas” por lo que se hacen necesarias algunas precisiones sobre ese concepto y sobre el alcance de la exoneración de pago señalada en la norma acusada en esa última hipótesis.

Como lo explicó la Corte en la Sentencia T-258 de 199531 el “peaje” consiste en la tasa o retribución que el usuario de una vía pública paga por su utilización, con el fin de garantizar la existencia y el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de una infraestructura vial que haga posible y eficiente el transporte terrestre.

En cuanto al peaje que recaudan los contratistas concesionarios este tiene su origen en la celebración de contratos de concesión, cuyo objeto según la Ley 80 de 1993 es “la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra o bien destinados al servicio o uso público” y las actividades conexas necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio, por cuenta y riesgo del contratista concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente contratante” a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden (art. 32. ordinal 4o).

Ahora bien dado que el cobro del peaje, constituye un derecho del contratista concesionario, derivado del contrato de concesión, la entidad pública concedente (Nación, Distrito, Departamento o Municipio), no puede exonerar su pago, a no ser que la ley lo autorice.

Es decir que en cualquier circunstancia la obligación del pago del peaje, la fijación de su monto y la exoneración de su pago, bien sea que el Estado asuma directamente la responsabilidad de la construcción y mantenimiento de las obras, o que la haga a través de la celebración de contratos de concesión, es materia que corresponde regular única y exclusivamente al Legislador. Y esa potestad habrá de ejercitarse de conformidad con las reglas que emanan de la propia Constitución, como ya se ha señalado; es decir considerando que la regla general en esta materia es el deber de contribuir al sostenimiento del Estado y que solo por excepción puede el legislador prever excepciones.

1. Análisis del cargo

4.1 Para el actor el literal b) del artículo 1° de la Ley 787 de 2002 "por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993" vulnera el artículo 13 superior por cuanto no incluye en el listado de vehículos exentos de pagar tasas, tarifas y peajes por la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, a las ambulancias de los Cuerpos de Bomberos voluntarios y oficiales, sin que exista alguna justificación constitucional para dar en su caso un tratamiento diferente al que en la misma disposición se da a las ambulancias pertenecientes a la Cruz Roja, la Defensa Civil, y los hospitales oficiales.

4.2 Al respecto la Corte señala que como se recordó en los apartes preliminares de esta sentencia de acuerdo con los artículos 150, numeral 12 y 338 superiores, el Congreso tiene una amplia potestad de configuración para establecer impuestos, tasas y contribuciones, para determinar quiénes están obligados a pagarlos y para decidir cuáles serán los casos de exención o exclusión aplicables.

En ese orden de ideas es claro que tanto el establecimiento de las tasas, tarifas y peajes por la utilización de la infraestructura vial, la fijación de su monto como la exoneración de su pago a que alude la disposición acusada, bien sea que el Estado asuma directamente la responsabilidad de la construcción y mantenimiento de las obras, o que la haga a través de la celebración de contratos de concesión, es materia que corresponde regular única y exclusivamente al legislador, el cual tiene una amplia potestad de configuración en este campo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así mismo es claro que si la imposición de un tributo a cargo de unos destinatarios per se no es inconstitucional, tampoco lo es la exclusión que el legislador haga respecto de la carga tributaria para otros, ya sea en forma total o parcial, siempre que para ello exista una razón, así sea mínima, para el trato diferencial32.

Ahora bien, para efectos del análisis que corresponde efectuar a la Corte resulta relevante recordar precisamente que como se desprende de los antecedentes legislativos de la Ley 787 de 2002, es claro que el objetivo perseguido por el Legislador con la expedición de la Ley aludida y consecuentemente con la exención en ella establecida era facilitar la actuación de los cuerpos de socorro en situaciones de emergencia. Así, cabe recordar que en la exposición de motivos de dicha Ley 787 de 2002, en relación con las disposiciones que se analizan, se señaló lo siguiente:

" Hemos decidido poner en consideración de esta honorable Corporación el proyecto de ley que aquí nos ocupa, convencidos de la necesidad de establecer mecanismos, tendientes a facilitar y hacer menos onerosas las actividades de socorro, ayuda humanitaria, prevención y atención de desastres, y en general aquellas relacionadas con situaciones de calamidad pública o doméstica que eventualmente pueden afectar a un ciudadano o a una comunidad entera.

(…)

Nuestra Constitución Política, al darle atención a la salud y a la seguridad social el carácter de servicios públicos, artículos 48 y 49, reseña que su prestación debe estar enmarcada bajo el principio de la solidaridad y ayuda mutua. De hecho, toda afectación de la seguridad, la salud o situación de desgracia personal o colectiva que comprende la necesidad de ser auxiliado por cualquier organismo de seguridad o socorro como los Cuerpos de Bomberos Voluntarios y Oficiales, la Cruz Roja o la Defensa Civil, o que amerite el uso de la ambulancia, nos impone la necesidad de ser solidarios con quienes son objeto del padecimiento.

Dicha solidaridad, exigible por igual al Estado y a los particulares o entidades concesionarias para la prestación de servicios públicos, debe apuntar a hacer menos dificultosos y costosos los efectos de la desgracia o el infortunio del ciudadano en general, así como también facilitar la tarea y disminuir los costos de las entidades de seguridad, de socorro, de salud, ayuda humanitaria y de prevención y atención de desastres.

De hecho, en atención a las serias dificultades económicas y presupuestales por las que atraviesan las entidades de socorro antes mencionadas, bien podría considerarse como un gesto de solidaridad para quienes deben recurrir a ellas y como un paso para que un mayor número de personas pueda acceder a sus servicios. Lo propio sin lugar a dudas, debe predicarse respecto de las entidades de salud y de seguridad, que por ser de carácter estatal afrontan la grave crisis económica del sector.

(…)

No son pocas las veces en que un carro de bomberos, una ambulancia o un vehículo de rescate de los organismos de socorro antes de atender el llamado urgente de un infortunado ciudadano o de una comunidad vecina en desgracia, deben sus maquinistas, operarios o conductores hacer verdaderas colectas o recurrir a las personas que hacen el llamado o necesitan el servicio para lograr los dineros con que se asumen los costos de la operación particularmente cuando para ella se debe recorrer un tramo de carretera que exija el pago de peajes.

Otro aspecto que le concede vital importancia al presente proyecto de ley, se encuentra enmarcado en la situación de conflicto interno, de violencia o de guerra fratricida que esta viviendo el país, en la que los combates, asesinatos, secuestros, masacres, bombardeos, tomas de poblaciones, etc., se presentan lamentablemente con mayor frecuencia y hacen que la atención de los organismos mencionados sea de gran importancia y cada vez más reiterada, lo mismo que la de los cuerpos militares y de policía.

Cuando se presenta una emergencia y por cosas del destino se pone en juego la vida humana, el tiempo es un factor preponderante, y es en esos momentos de urgencia, cuando la carencia o aún el simple olvido de dinero para cancelar un peaje, por parte de los organismos de socorro, humanitarios y de defensa, puede ser la diferencia entre la vida o la muerte, de una o varias personas. Se procura entonces facilitar las soluciones y no complicarlas con asuntos que aunque parezcan simples pueden conducir a la pérdida de un tiempo preciado, valioso y de oportunidades que pueden tener un irremediable costo individual y social..(…) 33. Subrayas fuera de texto.

Similares consideraciones se hicieron durante el segundo debate en la Cámara de Representantes34, así como en el Senado de la República”35.

De dichos antecedentes legislativos se deduce fácilmente que en el presente caso existe claramente una justificación para el establecimiento de la exención aludida y en ese orden de ideas ninguna dificultad constitucional se plantea en relación con el principio de igualdad por el hecho de que se establezca que determinados vehículos estarán exentos del pago de las tasas, tarifas o peajes a que alude el literal acusado.

4.3 Ahora bien, como se desprende de la acusación formulada por el actor, la vulneración del derecho a la igualdad que éste invoca no se fundamenta en la diferencia de trato que la norma establece entre los destinatarios del literal acusado que quedan exonerados del pago de las tasas, tarifas y peajes a que alude dicho literal y los demás usuarios del sistema de transporte a los que sí se cobrará el servicio. Su acusación se refiere específicamente es a la diferencia de trato que supuestamente se habría establecido -en su criterio sin

ninguna justificación- entre los propios destinatarios de la norma y en particular entre los cuerpos de socorro y organizaciones que en él se mencionan. Así el Legislador habría dado un tratamiento discriminatorio a los Cuerpos de Bomberos, comparado con tratamiento dado a la Cruz Roja, la Defensa Civil y los hospitales oficiales, al excluir del pago solamente a las ambulancias de estas últimas organizaciones a pesar de que el supuesto del que parte el legislador para establecer la exención respecto del pago de la tarifa, tasa o peaje es exactamente el mismo, a saber la labor de socorro en situaciones de emergencia que cumplen estos organismos.

Para la Corte examinados los antecedentes legislativos de la Ley 787 de 2002 a que se ha hecho referencia no cabe duda, como ya se señaló, que la finalidad que se persigue con el establecimiento de la exención respecto de las tasas, tarifas o peajes -o de la excepción al pago de los peajes que puedan cobrar los concesionarios- es el de facilitar la labor humanitaria de los cuerpos de socorro en situaciones de emergencia.

Vista esa finalidad, no encuentra la Corte en el mismo expediente Legislativo que exista en principio una justificación para que se establezca una diferencia de trato entre las ambulancias de los Cuerpos de Bomberos -organismos cuya actividad reconoce el Legislador en la Ley 787 de 2002 debe ser facilitada- y las ambulancias de los demás organismos de rescate a que alude la disposición acusada, pues no resultaría razonable afirmar que en situaciones de emergencia pueda establecerse alguna diferencia entre las ambulancias de dichos Cuerpos de Bomberos, y las de entidades como la Cruz Roja la Defensa Civil o los hospitales públicos.

A primera vista, ello llevaría a la Corte a considerar que existe un trato discriminatorio en relación con los Cuerpos de Bomberos.

Precisamente, frente a ese entendimiento lo que el actor pretende es que la Corte declare la inexequibilidad de la disposición acusada. Y, por su parte, lo que el Procurador plantea es que la Corte amplíe la lista de sujetos incluidos dentro de la exención que establece la disposición acusada mediante una sentencia condicionada bajo el supuesto de haberse incurrido en este caso en una omisión del Legislador.

Ante esos planteamientos, la Corte pone de presente que como se señaló en los apartes preliminares de esta sentencia, cuando una norma tributaria impone una carga y excluye de ella a un sujeto o sector determinado, no puede tachársele de inconstitucional por ese sólo hecho. Y ello por cuanto "las exenciones son medidas fiscales que por sí mismas constituyen una excepción al principio de igualdad, pero que forzosamente no implican su desconocimiento"36.

Así mismo ha de tenerse en cuenta que la Constitución no ha consagrado un derecho a recibir o conservar exenciones tributarias, sino que por el contrario ha establecido un deber general de contribuir mediante el pago de tributos "al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad" (art. 95-9 de la C.P)37.

Igualmente que en esa perspectiva no resulta lógico en principio declarar la inconstitucionalidad de una norma que establece una exención, por el simple hecho de no comprender a otros que habrían podido también ser supuestamente sus destinatarios. Esa determinación corresponde al exclusivo resorte del legislador.

En ese orden de ideas, la Corte no encuentra que haya lugar a un condicionamiento de la norma en el sentido señalado por el señor Procurador a partir de la supuesta configuración de una omisión legislativa, pues claramente no se dan los presupuestos señalados por la jurisprudencia para la configuración de dichas omisiones38, -particularmente en cuanto no existe en el ordenamiento constitucional una norma que señale el deber específico que se estaría incumpliendo-. Ello implicaría una intervención indebida del Juez constitucional en el ámbito de la potestad de configuración reconocida al legislador en materia tributaria39. Ahora bien, como ya se ha expresado lo anterior no implica un pronunciamiento sobre eventuales decisiones del legislador encaminadas a determinar que las ambulancias de los cuerpos de bomberos oficiales y voluntarios estén cubiertas por la exención mencionada.

En conclusión, no puede entenderse vulnerado en manera alguna el principio de igualdad, y por ello la Corte declarará la exequibilidad pura y simple, pero solo por el cargo analizado del literal b) del artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993 tal como quedó modificado por el artículo 1° de la Ley 787 de 2002, y así se señalará en la parte resolutiva de esta sentencia.

VII. 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:

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el literal b) del artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993 tal como quedó modificado por el artículo 1° de la Ley 787 de 2002 “por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 de diciembre 30 de 1993”.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1 Como fundamento de sus aseveraciones cita los apartes pertinentes de las Gacetas del Congreso No. 131 del 24 de abril de 2002 (pág. 5) –Cámara de Representantes- y No. 418 del 7 de octubre de 2002 (pág. 19) –Senado de la República-.

2 Ver al respecto entre otras las sentencias C-511 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-188 y C-341 de 1998 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-478 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-274 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-291 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1320 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz, C-711 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-1060A de 2001 M.P. Lucy Cruz de Quiñónez, C-1107 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-1297 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-007 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-250 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-572 de 2003 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-717 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño A.V. Jaime Araujo Rentería, C-461 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández A.V. Jaime Araujo Rentería.

3 Ver Sentencia C-717 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño. A.V. Jaime Araujo Rentería.

4 Ver al respecto la síntesis efectuada en la sentencia C-007 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Sentencia C-341 de 1998; M.P. José Gregorio Hernández Galindo (En esta sentencia la Corte Constitucional declaró exequible el inciso primero del artículo del artículo 37 de la Ley 383 de 1997, que excluía una serie de productos allí enunciados de la exención tributaria que había sido concedida por una norma anterior; también declaró la inexequibilidad del inciso segundo de la misma norma, que facultaba al Consejo Superior de Comercio Exterior a conceder exenciones, pues consideró que a quien corresponde conceder exenciones tributarias, es a los órganos de representación).

6 Ver Sentencia C-007 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Así, por ejemplo, en la Sentencia C-478 de 1998; M.P. Alejandro Martínez Caballero (en la que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de una norma que derogaba los beneficios tributarios concedidos por otra en desarrollo de un programa de fomento turístico), esta Corporación afirmó: “La Corte coincide con la Vista Fiscal y los intervinientes pues si bien el contenido social propio de la fórmula política adoptada por el Estado colombiano (CP art. 1º) implica deberes de intervención para las autoridades a fin de

satisfacer ciertos derechos sociales de las personas, lo cierto es que, en función del principio democrático (CP arts. 3º y 150), corresponde prioritariamente al Congreso determinar las orientaciones esenciales de esa intervención estatal. Esto significa que, tal y como esta Corte ya lo había señalado en varias oportunidades, el Congreso y el Ejecutivo pueden llevar a cabo, conforme a los criterios de oportunidad de las mayorías, distintas políticas económicas, siempre y cuando ellas tiendan de manera razonable a hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por los derechos constitucionales".

8 Ver sentencia C-007 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Ver Sentencia C-717 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño. A.V. Jaime Araujo Rentería.

10 La Corte se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre la necesidad de que los derechos fundamentales no sean afectados por las normas tributarias. Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias: Sentencia C-544 de 1993; M.P. Antonio Barrera Carbonell (En esta sentencia, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 107 de la Ley 6 de 1992 por encontrar que su contenido fijaba un procedimiento, aplicable a todo "tipo de pretensión, derecho, reclamo, acción o participación frente al Fondo Rotatorio de Aduanas", contrario a la Carta. Esta Corporación sentenció que el procedimiento creado vulneraba el derecho a la igualdad pues imponía una carga procesal que debía ser soportada sólo por algunos ciudadanos. También se encontró que dicho procedimiento era contrario al derecho fundamental al debido proceso); Sentencia C-674 de 1999; M.P. Alvaro Tafur Galvis (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad parcial del artículo 77 de la Ley 488 de 1998 que establecía el procedimiento administrativo que debía seguirse a las personas que estuvieran en posesión de mercancías recién adquiridas a un radio de 600 metros de distancia de un establecimiento comercial y que no tuvieran la respectiva factura de compra, para proceder al decomiso de tales mercancías. Esta Corporación determinó que la imposición de ciertas sanciones -entre las que se cuenta la expropiación- debían quedar reservadas a los jueces y no a las instancias administrativas. Por consiguiente, señaló que el artículo descrito era contrario al derecho fundamental al debido proceso); Sentencia C-741 de 1999; Fabio Morón Díaz (En esta sentencia, la Corte Constitucional analizó el artículo 149 de la Ley 488 de 1998, relativo a la obligación de portar en un lugar visible en los automotores la calcomanía que prueba el pago de los impuestos sobre los mismos. Esta Corporación, luego de analizar el cargo según el cual esta calcomanía atentaba contra el derecho fundamental al buen nombre, señaló que el Congreso puede imponer cargas razonables a los derechos fundamentales para garantizar la efectividad de las normas tributarias).Ver Sentencia C-007 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 Ver, entre otras las sentencias C-711 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-1060ª de 2001 M.P. Lucy Cruz de Quiñónez.

12 Ver Sentencia C-1107 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería.

13 Ver Sentencia C-1107 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería.

14 Ver Sentencia C-717 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño A.V. Jaime Araujo Rentería.

15 Ver sentencia C-250 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

16 Sentencia C-1060A de 2001 M.P. Lucy Cruz de Quiñones En el mismo sentido ver, entre otras las sentencias C-250 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-461 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández A.V. Jaime Araujo Rentería.

17 Ver entre otras las sentencias C-291 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz, C-250 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-461 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández A.V. Jaime Araujo Rentería.

18 M.P. Jaime Araujo Rentería.

19 Ver Sentencia C-250 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

20 Ver Sentencia C-250 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

21 La Corte ha advertido en efecto que “para ponderar la constitucionalidad de un beneficio tributario de tal índole es menester que el juez constitucional acuda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, dado que al instituir exenciones tributarias el legislador actúa por consideraciones de política fiscal entre las cuales se encuentran, por ejemplo, imperativos de equidad o medidas de fomento”. Ver Sentencia C-461 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

22 Sentencia C-925 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

24 Ver Sentencia C-717 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

25 Sentencia C-188 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido ver entre otras las sentencias C-291 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz, C-1297 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-717 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

26 En el presente acápite se reiteran las consideraciones efectuadas en la Sentencia C-243 de 2005 sobre el mismo punto.

27 En la Sentencia C-546/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corporación precisó que “aun cuando la Constitución 1991 es más clara que la Constitución derogada en materia de Hacienda Pública, lo cierto es que la nomenclatura empleada por la Carta fundamental en este tema no es siempre precisa y rigurosa. En efecto, si bien una interpretación sistemática de la Constitución permite diferenciar los conceptos de tasa, impuesto y contribución, la Carta no utiliza siempre términos específicos para tales categorías. Así, en ocasiones la palabra tributo es usada como un género que se refiere a la totalidad de los ingresos corrientes del Estado (CP art. 15 inciso 4), mientras que en otras ocasiones la Carta la utiliza para diferenciar los ingresos tributarios de los no tributarios (CP arts 358). Igualmente, la palabra contribuciones a veces engloba a los impuestos y a los recursos parafiscales (CP art. Ord. 12), mientras que en otras ocasiones la Constitución parece reservarla a las

contribuciones parafiscales (CP art. 154 inciso 2)". En el mismo sentido ver entre otras, la Sentencia C-711/01 M.P. Jaime Araujo Rentería.

28 En relación con la definición de las características de los tributos a que en este aparte de la sentencia se aluden ver, entre otras, las Sentencias C-040/93 M.P. Ciro Angarita Barón, C-465/93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-545/94 M.P. Fabio Morón Díaz, C-577/95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1371/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-1067/02 y C-1143/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-226/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández .

29 Ver Sentencia C-1371/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis

30 Ver Sentencia C-040/93 M.P. Ciro Angarita Barón

31 M.P. Antonio Barrera Carbonell

32 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-419 del 21 de septiembre de 1995 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

33 Gaceta del Congreso No. 543 del 26 de octubre de 2001, págs. 4 y 5.

34 Allí se señaló que la finalidad de la exención aludida era "facilitar y hacer menos onerosa, mediante el no pago de peajes, tarifas o tasas, las distintas actividades de socorro, ayuda humanitaria, prevención y atención de desastres, y en general aquellas situaciones de calamidad que afecte a cualquier colombiano y/o colectividad y que obliguen la determinación de un desplazamiento del cuerpo de voluntariado y/o ayuda o policial en su ayuda" Gaceta del Congreso No. 131 del 24 de abril de 2002, pág. 5

35 En la ponencia para primer debate en el Senado de la República de se señaló los siguiente:

"Teniendo en cuenta el reducido volumen y la baja frecuencia de tránsito de estos vehículos respecto al grueso de la circulación sobre la infraestructura de transporte del país, puede aducirse que la medida no tendrá efectos negativos que impliquen reducciones significativas en el nivel de recaudo de peajes, tarifas o tasas. En contraste, los beneficios sociales asociados a su aprobación tienden a ser bastante altos superando los costos sociales en la medida en que se agiliza tránsito y disminuye el costo de transacción asociado a la movilización intermunicipal e interdepartamental que impone el pago de dichas sumas.

Si bien la medida responde a las necesidades coyunturales, enmarcadas por el panorama desalentador y perverso que ha creado la guerra, que exige la atención, presencia y movilización frecuente de estos cuerpos a aquellos lugares donde se presentan escenas de horror y barbarie, también responde a demandas intertemporales asociadas a la manifestación eventual de siniestros y calamidades como los desastres naturales y las actividades regulares.

Así mismo, teniendo en cuenta el ciclo económico recesivo que golpea los ingresos no sólo de las finanzas públicas sino de instituciones privadas, familias, empresas, organismos, etc., el

proyecto contribuye a la agilización de la cobertura de los servicios mencionados sobre aquellas poblaciones vulnerables que en la actualidad son víctimas de la violencia o que serán afectadas por escenarios de violencia o calamidades contingentes.

En efecto, estas sumas de dinero representan una barrera directa en algunos casos siendo que dificultan la movilización de pacientes de hospitales que requieren atención inmediata en otras localidades como forma de suplir el déficit tecnológico asociado a la prestación de servicios básicos como la salud. Por consiguiente, la reducción de los costos de movilización implican disminuciones en los gastos de operación que enfrentan estos cuerpos en la prestación de sus respectivos servicios, que podrían ser destinados a fines más productivos; la mejora en la calidad y eficacia en la operación, generando así grandes beneficios sociales.

Por lo anterior, el Proyecto de ley número 129 de 2001 Cámara, número 259 de 2002, Senado contribuye a mejorar y garantizar Derechos Constitucionales de todo ciudadano colombiano facilitando las actividades de socorro, rescate, ayuda humanitaria, prevención y atención de desastres y por lo tanto me permito poner su aprobación a consideración de la plenaria del honorable Senado de la República Gaceta del Congreso N. 418 del 7 de octubre de 2002, pág. 19.

36 Ver Sentencia C-717 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

37 Ver, entre otras las sentencias C-711 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-1060A de 2001 M.P. Lucy Cruz de Quiñónez y C-940 de 2002 M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

38 Dichos criterios se reitera son entre otros (i) la existencia de una disposición frente a la cual se predique la omisión; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado con el fin de dar un trato idéntico o similar a situaciones expresamente contempladas en él, o, que el precepto excluya un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que resulte esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta Fundamental; (iii) que la exclusión de los casos, ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. Ver entre otras las sentencias C-543/96 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-427/00 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-1549/00 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez, C-1177/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-185/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-311/03 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-780/03 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1125/04 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

39 Ver al respecto entre otras las sentencias C-511 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-188 y C-341 de 1998 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-478 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-274 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-291 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1320 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz, C-711 de 2001 M.P.

Jaime Araujo Rentería, C-1060A de 2001 M.P. Lucy Cruz de Quiñónez, C-1107 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-1297 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-007 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-250 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-572 de 2003 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-717 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño A.V. Jaime Araujo Rentería, C-461 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández A.V. Jaime Araujo Rentería

0 , a que se hizo referencia en los apartes preliminares de la sentencia.