

C-720-99

Sentencia C-720/99

ENTIDADES TERRITORIALES-Criterios para clasificar fuentes exógenas y endógenas de financiación

En aquellos casos en los cuales la aplicación de los distintos criterios ofrezca soluciones contradictorias, debe darse prelación al derecho sustancial sobre las manifestaciones meramente formales del legislador. En especial, la Corte considera que en casos de conflicto e incertidumbre el criterio orgánico constituye el criterio definitorio fundamental. En consecuencia, pese a que un impuesto hubiere sido formalmente clasificado como una fuente exógena de financiación, lo cierto es que si (1) para perfeccionar la respectiva obligación tributaria es necesaria una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal - criterio orgánico -; (2) su cobro se realiza enteramente en la jurisdicción de la respectiva entidad territorial; (3) las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; y, (4) no existe ningún elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional, deberá concluirse que se está frente a una fuente endógena de financiación.

IMPUESTO DE VEHICULOS-Naturaleza

El impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción.

REGIONES DE PLANIFICACION-Objetivos

Las regiones de planificación tienen la misión de (1) fortalecer y propiciar el crecimiento armónico e integrado de los departamentos que integran cada región; (2) multiplicar la capacidad técnica y administrativa de las entidades territoriales que conforman cada territorio; (3) crear instrumentos permanente y efectivos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno; (4) garantizar la verdadera participación de las entidades territoriales en la elaboración del plan nacional de desarrollo y en el diseño del presupuesto de inversión anual de la Nación. En cuanto a esta última cuestión, la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo, señala, en su artículo 47, las funciones

especiales de las Regiones de Planificación en relación con el Plan de Desarrollo. Según este artículo, además de las funciones para las cuales fueron creadas, corresponderá a las regiones de planificación legalmente existentes, (1) contribuir a que haya la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales, (2) promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y de los departamentos, (3) asesorar técnica y administrativamente a las oficinas de planeación departamentales, y (4) apoyar los procesos de descentralización.

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Según el artículo 306 de la Carta, corresponde a los departamentos la decisión de convertirse en Regiones Administrativas y de Planificación, con personería jurídica autónoma y patrimonio propio. No obstante, compete a la ley orgánica de ordenamiento territorial, establecer las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración y los recursos de las regiones.

CORPES-Funciones/CORPES-Entrega de porcentaje de recursos

Los Corpes, en tanto instancias técnicas de coordinación e intermediación entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, tienen la misión de poner en práctica los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad mencionados en el artículo 288 de la Carta. Adicionalmente, buscan fomentar el proceso de regionalización impulsado por el artículo 306 de la Constitución, con el objeto de promover el desarrollo económico y social de los departamentos que integran el respectivo territorio. En consecuencia, debe afirmar la Corte que los actuales Concejos Regionales de Planificación persiguen finalidades que resultan constitucionalmente valiosas. Nada obsta para que el legislador establezca que un porcentaje menor de los recursos cedidos a las entidades directamente beneficiadas por la gestión del Corpes se destine al funcionamiento de este importante instrumento de planeación y coordinación intergubernamental. En criterio de la Corte resulta ajustada a la Carta la norma legal que destina un porcentaje de las rentas cedidas a las entidades territoriales para el cumplimiento de una finalidad constitucionalmente admisible cuando la intervención del legislador se muestra útil, necesaria y estrictamente proporcionada para el logro de intereses

propios de la entidad territorial beneficiada.

RENTAS TRIBUTARIAS-Concepto

El artículo 362 de la Constitución consagra a favor de las rentas tributarias de las entidades territoriales, las mismas garantías que confiere a la propiedad y renta de los particulares. Sin embargo, la Corte ha señalado que el verdadero significado de la norma constitucional citada no se alcanza a comprender si antes no se define el alcance de la expresión “rentas tributarias”. El concepto de “rentas tributarias” se refiere, fundamentalmente, a los recursos efectivamente causados - recaudados o no recaudados -, en virtud de un determinado tributo. Sin embargo, como lo ha reiterado esta Corporación, dicha acepción no incluye la facultad impositiva del sujeto activo del tributo, es decir, el poder de crear, modificar o recaudar, una determinada carga tributaria. En efecto, a juicio de la Corte, el hecho de que el legislador establezca o autorice un tributo a favor de las entidades territoriales no implica que la facultad de recaudar el mencionado tributo ingrese al patrimonio de la respectiva entidad y, por lo tanto, el Congreso quede inhabilitado para derogar o modificar el mencionado régimen legal. El artículo 362 de la Carta, según el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales gozan de la misma protección que la propiedad de los particulares, inhibe al legislador para apropiarse o trasladar a la Nación las rentas efectivamente causadas a favor de una entidad territorial. En efecto, si el artículo 362 de la Constitución se lee en armonía con lo dispuesto por los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 de la Carta no puede afirmarse nada distinto a que la garantía contenida en la primera de las normas citadas no limita la competencia del legislador para modificar o derogar tributos de las entidades territoriales.

REGIMEN FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia del legislador para modificarlo

El Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad, como quiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria.” Si bien el legislador tiene un amplísimo margen de acción respecto al diseño del sistema de finanzas intergubernamentales, lo cierto es que debe proceder de manera tal que

no afecte los principios de razonabilidad y proporcionalidad que protegen la autonomía de las entidades territoriales frente a injerencias arbitrarias del nivel central de gobierno.

Referencia: Expediente D-2325

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 146 (parcial) y 150 (parcial) de la Ley 488 de 1998, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”

Actor: Guillermo Leon Gomez Moreno

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., septiembre veintinueve (29) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

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

SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 146 (parcial) y 150 (parcial) de la Ley 488 de 1998, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”.

I. ANTECEDENTES

El Congreso de la República expidió la Ley 488 de 1998, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”, la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 43.460 de diciembre 28 de 1998.

El ciudadano Guillermo León Gómez Moreno demandó, de manera parcial, los artículos 146 y 150 de la Ley 488 de 1998, por considerarlos violatorios del artículo 287 de la Constitución Política.

Mediante auto fechado el 25 de febrero de 1999, el magistrado sustanciador solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que absolviera una serie de interrogantes relacionados con el impuesto de que tratan los artículos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998. De igual forma, se solicitó al Instituto Colombiano de Derecho Tributario que conceptuara en torno a una serie de cuestiones referentes al impuesto antes anotado.

El representante judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de memorial fechado el 13 de abril de 1999, solicitó la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

Por medio de escrito calendarado el 16 de abril de 1999, el Gobernador del Departamento de Santander defendió la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Mediante memorial fechado el 13 de abril de 1999, el representante legal de la Federación Colombiana de Municipios coadyuvó las pretensiones del demandante.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 7 de mayo de 1999, solicitó a la Corte declarar exequibles los apartes acusados del artículo 146 y del inciso segundo del artículo 150 de la Ley 488 de 1998 y declarar inexecutable el inciso primero y el párrafo del artículo 150 de la misma ley.

II. NORMAS DEMANDADAS

LEY NUMERO 488 DE 1998

(Diciembre 24)

“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 146. Declaración y pago. El impuesto de vehículos automotores se declarará y

pagará anualmente, ante los departamentos o el Distrito Capital según el lugar donde se encuentre matriculado el respectivo vehículo.

El impuesto será administrado por los departamentos y el Distrito Capital. Se pagará dentro de los plazos y en las instituciones financieras que para el efecto éstas señalen. En lo relativo a las declaraciones, determinación oficial, discusión y cobro, para lo cual podrán adoptar en lo pertinente los procedimientos del estatuto tributario nacional.

La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público prescribirá los formularios correspondientes, en los cuales habrá una casilla para indicar la compañía que expidió el seguro obligatorio de accidentes de tránsito y el número de la póliza. Así mismo discriminará el porcentaje correspondiente al municipio, al departamento y al Corpes respectivo. La institución financiera consignará en las respectivas cuentas el monto correspondiente a los municipios, al departamento y al Corpes.

(...)

Artículo 150. Distribución del recaudo. Del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración. El Gobierno Nacional determinará el máximo número de días que podrán exigir las entidades financieras como reciprocidad por el recaudo del impuesto, entrega de calcomanías y el procedimiento mediante el cual éstas abonarán a los respectivos entes territoriales y a los Corpes el monto correspondiente.

PARAGRAFO 1°. Al Distrito Capital le corresponde la totalidad del impuesto recaudado en su jurisdicción.

PARAGRAFO 2°. Del ochenta por ciento (80%) correspondiente a los departamentos, el cuatro por ciento (4%) corresponde se girará al Corpes respectivo.

(Se subraya lo demandado)

III. LA DEMANDA

El demandante considera que los apartes acusados de los artículos 146 y 150 de la Ley 488

de 1998 vulneran la autonomía de los departamentos para “administrar y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (C.P., artículo 287-3), al transferir a los Corpes un porcentaje del impuesto sobre vehículos automotores.

Según el actor, desde el año de 1983 (Ley 14 de 1983, artículo 52) la Nación cedió a los departamentos, a las intendencias, a las comisarías y al Distrito Especial de Bogotá el impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores. Señala que “[d]icha cesión, al ser establecida sin limitantes ni cortapisas, involucraba no sólo una cesión de la renta o producto del impuesto sino que también llevaba ínsita una cesión de la propiedad misma del impuesto”.

Manifiesta que el artículo 138 de la Ley 488 de 1998 creó el impuesto sobre vehículos automotores - el cual sustituyó el impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores - , cuyas rentas se ceden a los departamentos. Opina que “a pesar de que el citado artículo hace mención expresa sólo a la cesión de las rentas, (...), si éste se lee en armonía con el artículo 362 de la Constitución Política que señala que los impuestos departamentales gozan de protección constitucional y que por ende no pueden ser trasladados a la Nación, es forzoso concluir que la propiedad del impuesto sobre vehículos automotores, (...), permanece inalterable en cabeza de los departamentos”. Agrega que “[s]ostener lo contrario sería asegurar que un impuesto de propiedad de los departamentos fue trasladado a la Nación, con clara violación del artículo 362 de la Constitución. Sin embargo, hay que reconocer que aun cuando la Ley 488 de 1998 no traslada la propiedad del impuesto a la Nación, sí se quedó corta al mencionar sólo la cesión de la renta, siendo necesario recurrir a los antecedentes del impuesto para establecer su propiedad en cabeza de los departamentos”.

Conforme a lo anterior, estima que “a pesar de que los departamentos son propietarios del impuesto [sobre vehículos automotores] y de la renta, en asocio con los demás entes territoriales mencionados en el artículo 139 de la Ley 488 de 1998, la Ley estableció en forma indebida un porcentaje de destinación específica en favor de los Corpes”. Indica que, aunque la autonomía de las entidades territoriales se ejerce dentro del marco de la ley, “el legislador no puede establecer reglas que hagan de la autonomía una facultad meramente nominal”. Así mismo, señala que, según la sentencia C-219 de 1997, proferida por la Corte Constitucional, la ley puede establecer destinaciones específicas a los tributos de propiedad

de las entidades territoriales sólo cuando ello busque preservar la estabilidad macroeconómica o la protección de recursos nacionales seriamente afectados, lo cual no ocurre en el presente caso.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que los artículos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998 sustituyeron a los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, creados por el artículo 14-2 de la Ley 2ª de 1976 y cedidos a los departamentos, las intendencias, las comisarías y al Distrito Especial de Bogotá por el artículo 113 del Decreto 1222 de 1986. A su juicio, “[l]a revisión de dichas normas [artículos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998] permite afirmar que quedaron sustituidos los impuestos de timbre nacional a vehículos automotores, circulación y tránsito de vehículos de uso particular, y el unificado de vehículos que tenía establecido el Distrito Capital, por un único impuesto sobre vehículos automotores, que, como se observa en dicha ley, se constituye en un nuevo impuesto de carácter nacional cedido su producido en todo lo referente a administración y cobro, a los departamentos y al Distrito Capital”. Agrega que “[l]o anterior se deduce al considerar que las disposiciones de la Ley 488 de 1998 no señalaron titulares del impuesto sino ‘beneficiarios de la renta’ y que se fijaron en su integridad los elementos que conforman la obligación tributaria. De esta manera quedó derogada la legislación que regulaba los tributos enunciados en el artículo 138 de la Ley 488 de 1998”.

Según el interviniente, la derogación operada por los artículos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998, no contraviene lo dispuesto en el artículo 362 de la Constitución Política, según el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales gozan de la misma protección que la propiedad de los particulares. Con fundamento en la sentencia C-219 de 1997, proferida por la Corte Constitucional, afirma que el artículo 362 del Estatuto Superior no inhibe las facultades del Congreso de la República para crear, modificar y eliminar impuestos, así como para regular todos sus elementos básicos. En este sentido, indica que la protección deparada por el artículo 362 antes mencionado sólo opera frente “a los recursos provenientes de tributos de propiedad de las entidades territoriales, que ya ingresaron a su patrimonio”. Opina que “[a]corde con lo anterior, no se estaría transgrediendo los artículos

362 y 287 de la Constitución Política, invocados en la demanda, por cuanto que el legislador ha obrado haciendo pleno uso de sus facultades y estableciendo un nuevo impuesto que deroga las disposiciones anteriores que regulaban dicha materia impositiva, más aún cuando se trata de tributos de propiedad de la Nación, sea que su producido esté cedido o no”.

De otra parte, señala que los CORPES “venían también participando de un porcentaje del producido en cada departamento del impuesto de timbre nacional de que tratan los artículos 111 y siguientes del Decreto 1222 de 1986”. Indica que la Ley 75 de 1985 y los decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986, por medio de los cuales fueron creados los Consejos Regionales de Planificación, establecieron que cada uno de estos entes administraría un Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional, nutrido con recursos provenientes “de un porcentaje gradual del impuesto de timbre nacional otrora recaudado por los departamentos, que a partir de 1993 se estandarizó en un 10%”. Estima, conforme a lo anterior, que “el legislador obró acorde con la filosofía que había impulsado la asignación de dichas rentas y se determinó en la Ley 488 de 1998, que del total del recaudo correspondiente a los departamentos, vale decir, del 80% del total de la renta del impuesto sobre vehículos automotores, el 4% se deberá girar a los CORPES respectivos, de manera que se establece una compensación a las Regiones de Planificación, por la derogatoria de la renta a que [ante] se aludió”.

Por último, el representante judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público indica que, en virtud de lo dispuesto por los artículos 51 de la Ley 152 de 1994 y 1° de la Ley 290 de 1996, los CORPES dejarán de existir a partir del 1° de enero del año 2000. Sobre este particular, manifiesta que “dichas divisiones del territorio nacional que cumplen con funciones de planificación y coordinación del desarrollo continúan con unos ingresos para el cumplimiento de su labor hasta el 1° de enero del año 2000, acorde con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, (...). Adicionalmente, se debe considerar que la Regiones de Planificación están conformadas por el territorio de los departamentos respectivos, de suerte que estos son los beneficiados de la actividad que realizan los CORPES”.

2. Intervención del Departamento de Santander

El Gobernador del Departamento de Santander manifiesta que “[s]i analizamos el origen del

anterior impuesto de timbre sobre vehículo automotor, este fue de orden nacional y transferido a los departamentos. El hecho de que la nación efectuara la cesión de dicho impuesto (transferencia) no significa que corresponda a un impuesto departamental”.

Agrega que “[e]n este orden de ideas al expedirse la Ley 488 de 1998, (...), debe entenderse que el legislativo tenía facultad para regular lo referente a dicho impuesto para determinar su distribución como en efecto lo hizo, sin que esta circunstancia viole de manera alguna el artículo 362 de la Carta Política; toda vez que el impuesto allí establecido sigue siendo de orden nacional, sólo que reafirma la transferencia o cesión a los entes territoriales”.

3. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios señala que el artículo 139 de la Ley 488 de 1998 es claro al establecer que los beneficiarios de la renta del impuesto sobre vehículos automotores son los municipios, los distritos, los departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. A su juicio, lo anterior “permite concluir de entrada que los textos acusados son contrarios a la Constitución, pues si ya la misma ley, en una cláusula anterior, ha determinado sin ambages, con la mayor claridad, quiénes son los beneficiarios de la renta del impuesto, y entre ellos no aparecen por parte alguna los CORPES, es obvio que no puede la ley misma unos renglones más adelante determinar que se transfiera a estos entes una porción del producido del impuesto”. De igual modo, indica que “[e]l artículo 150 [de la Ley 488 de 1998], en su parágrafo 2°, es inconstitucional porque deja ver nítidamente que lo que está haciendo el legislador es primero crear una renta o más precisamente una participación en una renta tributaria para los departamentos, y luego entrar a disponer, sin más, de un porcentaje de dicha renta para transferirlo a una entidad diferente”.

A juicio del interviniente, el artículo 287-3 de la Constitución Política “reconoce a las entidades territoriales una potestad fundamental en materia presupuestal, que consiste en el poder de diseñar su propio sistema de ingresos y gastos. Esta atribución se encuentra íntimamente ligada con la capacidad de auto-gestión política, que es consustancial a las entidades autónomas. En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones”. Con base en lo anterior y con apoyo en la jurisprudencia constitucional

(sentencia C-219 de 1997), afirma que el legislador sólo puede intervenir en la destinación de recursos endógenos de las entidades territoriales cuando (1) exista expresa autorización constitucional; (2) se trate de defender la estabilidad macroeconómica de la Nación; y (3) sea necesario “evitar una lesión injustificada al fisco nacional”.

V. PRUEBAS

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Subdirector de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que el impuesto de vehículos automotores, establecido en los artículos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998, “fue concebido teniendo en cuenta que los departamentos no contaban con rentas dinámicas que les permitieran cumplir las obligaciones constitucionales y legales. Adicionalmente tal vez una de las pocas rentas elásticas que tenían era el impuesto de timbre nacional a vehículos automotores (nacional cedido a los departamentos) cuyo comportamiento venía presentando una situación alarmante reflejada en una baja capacidad de recaudo y crecimientos desmesurados en la cartera por este concepto, Por lo anterior se hacía necesario mejorar las rentas departamentales sin menoscabo de las rentas municipales. El cambio del impuesto era una buena oportunidad para lograr tal objetivo”.

De otro lado, señala que “[l]a ley en nuestro concepto sustituye los impuestos de timbre nacional a vehículos automotores, circulación y tránsito de vehículos de uso particular, y el unificado de vehículos que tenía establecido el Distrito Capital, por un único impuesto sobre vehículos automotores, el cual se constituye en un nuevo impuesto de carácter nacional cedido en todo lo referente a la administración, fiscalización y cobro, a los departamentos y el Distrito Capital. Los beneficiarios del tributo, son los departamentos y el Distrito Capital en la proporción que correspondía al sustituido impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores; y los municipios y distritos, en la proporción correspondiente al también sustituido impuesto de circulación y tránsito a vehículos de uso particular”.

Por último, indica que “[l]a ley determinó que del total del recaudo correspondiente a los departamentos, es decir el 80% del total de la renta, el 4% se deberá girar a los CORPES respectivos dado que a estas Regiones de Planificación desde su creación con la Ley 76 de 1985 y los Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986 se les había asignado dentro de sus rentas un porcentaje gradual que a partir de 1993 se estandarizó en el 10% del impuesto de

timbre nacional recaudado por los departamentos. En este sentido la Ley 488 de 1998 establece una compensación de esa renta a las Regiones de Planificación”.

2. Instituto Colombiano de Derecho Tributario - ICDT -

En su concepto, el ICDT manifiesta que, antes de la vigencia de la Ley 488 de 1998, la posesión, tenencia o conducción de vehículos generaba los siguientes tributos: (1) el impuesto de circulación y tránsito (Ley 97 de 1913, artículo 1°; Ley 91 de 1931, artículo 1°; Ley 48 de 1968, artículo 1°; Ley 14 de 1983, artículos 49, 53-55, 58-60; Decreto 2926 de 1983, artículo 1°; Decreto 1333 de 1986, artículos 214-219, 260; Decreto 2626 de 1994, artículos 441 y ss.); (2) el impuesto de timbre nacional sobre los recibos de pago que expidan las autoridades municipales por concepto de impuesto municipal a vehículos automotores de servicio particular (Decreto 1593 de 1966, artículos 1°-4°; Ley 48 de 1968, artículo 1°; Decreto 284 de 1973, artículo 5°; Ley 2ª de 1976, artículo 14; Decreto 3674 de 1981, artículo 1°; Ley 14 de 1983, artículos 50 y ss.; Decreto 2926 de 1983, artículos 1° y 2°; Decreto 3579 de 1983, artículo 2°; Ley 50 de 1984, artículos 7° y 8°; Decreto 3138 de 1984, artículo 1°; Decreto 1222 de 1986, artículos 111 y ss.; Decreto 3017 de 1989, artículo 2°); y, (3) el impuesto unificado de vehículos, resultado de la fusión de los impuestos de timbre nacional y de circulación y tránsito, autorizada al Distrito Capital por el artículo 179 de la Ley 223 de 1995 y adoptada por el Concejo de Santa Fe de Bogotá, D.C., mediante el artículo 12 del Acuerdo 28 de 1995.

Así mismo, el Instituto consultado señala que “[e]l impuesto previsto en los artículos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998 no deroga los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá sino que, conforme lo expresa el artículo 138 de la Ley 488, los sustituye”.

Por otra parte, el ICDT se ocupa de establecer si los impuestos sustituidos por el impuesto de vehículos automotores, establecido en la Ley 488 de 1998, eran o son rentas propias de las entidades territoriales o rentas nacionales cedidas a aquéllas. En punto al impuesto de circulación y tránsito, asevera que, de la normatividad que lo regula, se desprende éste era un “gravamen municipal en la medida en que las respectivas normas de carácter nacional contemplaron que eran los municipios los sujetos activos de este impuesto”. Al referirse al impuesto de timbre, indica que se trataba de un tributo de carácter nacional hasta la

expedición de la Ley 14 de 1983, cuyo artículo 52 lo cedió a los departamentos, intendencias, comisarías y al Distrito Especial de Bogotá. Por último, afirma que el impuesto unificado de vehículos era un gravamen de carácter municipal cuyas rentas eran propias de Santa Fe de Bogotá, D.C., toda vez que el mismo era el resultado de la fusión de un impuesto municipal (circulación y tránsito) con uno nacional cedido a las entidades territoriales (timbre sobre vehículos), según lo dispuso la Ley 223 de 1995.

Según el ICDT, el impuesto de vehículos automotores “sí desconoce, (...), derechos que tienen o tenían las entidades territoriales antes de la vigencia de la mencionada disposición [Ley 488 de 1998]”. En primer lugar, el Instituto señala que los tributos sustituidos por el impuesto de vehículos automotores eran gravámenes del orden territorial, motivo por el cual cuando la Ley 488 de 1998, en sus artículos 138 y 139, “dispone la cesión de rentas a los entes territoriales, desconoce que ya les correspondían como rentas propias y no simplemente cedidas”. De igual modo indica que “[e]n la medida en que la Ley 488 de 1998 modifica la distribución del recaudo, y dispone que del total recaudado en cada jurisdicción le corresponde al departamento el 80% y a los municipios el otro 20%, pero además cuando dispone que de lo que le corresponde a los departamentos, el 4% debe girarse al CORPES respectivo, está alterando de manera sustancial el recaudo de rentas tributarias que eran propias de cada entidad territorial, seguramente en beneficio de algunas y en perjuicio de otras. En cuanto hace al recaudo que le corresponde a los municipios, la nueva ley lo reparte entre ellos de acuerdo con la dirección informada en la declaración y no de acuerdo con el lugar de matrícula como venía haciéndose con la legislación anterior, factor que también alterará el recaudo en cada municipio”. Así mismo, asevera que, al haberse operado una modificación del reparto y de las tarifas del tributo, “posiblemente se darán casos en que el gravamen calculado bajo la nueva ley será inferior al que se hubiera originado bajo la legislación anterior”.

Para terminar, el ICDT manifiesta que “teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 362, 287, 294 y 339 de la Constitución Nacional que conforman el marco constitucional de protección de las rentas de las entidades territoriales y, dado que, como lo ha sostenido la H. Corte Constitucional, en principio, la ley sólo autoriza fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la Nación y especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional, la destinación de recursos que se obtengan del

impuesto sobre vehículos automotores contemplado en la Ley 488 de 1998 a favor del CORPES desconoce derechos de las entidades territoriales (sentencia C-219/97)".

VI. Concepto del Procurador General de la Nación

El jefe del Ministerio Público señala que el impuesto sobre vehículos automotores de que tratan los artículos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998 sustituyó a los impuestos de circulación y tránsito y de timbre sobre vehículos automotores. Indica que, desde el año de 1913, el impuesto de circulación y tránsito pertenecía a los municipios (Ley 48 de 1968; Decreto 2629 de 1983; Decreto 1333 de 1986). En cuanto al impuesto de timbre, afirma que éste, en sus inicios, era un tributo del orden nacional (Ley 2ª de 1976) que, por virtud de los artículos 50 de la Ley 14 de 1983 y 113 del Decreto 1222 de 1986, fue cedido a los departamentos, las intendencias, las comisarías y al Distrito Especial de Bogotá. Según el Procurador, "la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1222 de 1986, se refieren a la cesión de un impuesto del orden nacional, a favor de las mencionadas entidades territoriales y no simplemente de las rentas obtenidas por este concepto". Agrega que "[e]n cuanto al Distrito Capital, a quien pertenecen, tanto el impuesto de circulación y tránsito como el impuesto de timbre, debe advertirse que en uso de las facultades otorgadas por la Ley 223 de 1995, éste fusionó los impuestos mencionados en el llamado 'impuesto unificado de vehículos', por lo tanto, el legislador es simplemente reiterativo al establecer la propiedad total del Distrito Capital sobre este impuesto como lo hace en el parágrafo 1º del artículo 150 de la Ley 488 de 1998, puesto que de hecho ya le pertenece, no por la cesión de rentas de que trata esta ley, sino por cesión definitiva de la titularidad del impuesto de timbre, a que se refiere la Ley 14 de 1983".

El concepto fiscal indica que el artículo 12-b de la Ley 76 de 1985 determinó que los fondos de inversiones para el desarrollo regional administrados por los CORPES estarían constituidos, entre otras rentas, por el 10% del producido del impuesto de timbre nacional en cada departamento e intendencia, según lo estipulado en la Ley 14 de 1983. Sobre este punto, afirma que "mediante esta norma [artículo 12-b de la Ley 76 de 1985] se destina una parte de estos recursos a los CORPES a pesar de la cesión que del impuesto hubiera hecho la Ley 14 de 1983, actuación del legislador ajustada al ordenamiento jurídico vigente en ese momento. Posteriormente, en el Acto Legislativo N° 2 de 1987 se prohíbe expresamente al legislador, modificar las cesiones que se hubiesen efectuado en favor de las entidades

territoriales”.

Con base en lo anterior, el Procurador concluye que “exceptuando el porcentaje que corresponde a los CORPES, del cual como se explicó, puede disponer el legislador, la distribución establecida en el artículo 150 de la Ley 488 de 1998 vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto invade la órbita de los bienes y rentas de las entidades territoriales al modificar la distribución de unos recursos que les pertenecen y de los cuales por mandato constitucional sólo ellas pueden disponer, quedando al legislador únicamente la facultad rectora y coordinadora (C.P., artículo 339), pero no la dispositiva”.

Para terminar, la vista fiscal asegura que “no es coherente que mediante la Ley 488 de 1998 la Nación, retome la propiedad sobre este impuesto, so pretexto de sustituir por un impuesto unificado otros ya existentes, entre tanto que deja a las entidades territoriales únicamente como beneficiarios de los recursos provenientes de este tributo. La Nación no puede ceder derechos que no le pertenecen ni tampoco puede el legislador disponer la distribución de los mismos, despojando a las entidades territoriales de sus derechos y usurpando a las autoridades locales y seccionales sus competencias, puesto que ello vulnera el artículo 362 de la Constitución Política”. Conforme a esto último, estima que las expresiones acusadas del inciso 3° del artículo 146 y del inciso 2° del artículo 150 de la Ley 488 de 1998 no son contrarias a la Carta Política, toda vez que “es compatible la cesión del impuesto de timbre a favor de los departamentos y del Distrito Capital con la destinación de un porcentaje de tal impuesto con destino a los CORPES, a la luz de las disposiciones vigentes al momento de adoptarse estas decisiones por parte del legislador, es decir, antes del Acto Legislativo N° 2 de 1987, el cual consagró la permanencia de estas cesiones”. Agrega que “[c]on respecto a la acusación relativa al parágrafo 2° del artículo 150 de la misma ley, es necesario conformar la proposición jurídica completa integrando la parte demandada con el inciso 1° del mismo artículo, en tanto que no es posible analizar el porcentaje asignado a los departamentos y a los CORPES, sin revisar las implicaciones constitucionales de la distribución total del impuesto de vehículos automotores”.

VII. FUNDAMENTOS

1. Competencia

2. El problema planteado

El demandante considera que los apartes acusados de los artículos 146 y 150 de la Ley 488 de 1998, al transferir a los Corpes un porcentaje del impuesto sobre vehículos automotores, vulneran la autonomía de los departamentos para “administrar y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (C.P., artículo 287-3). Según el actor, el impuesto en mención pertenece a los respectivos departamentos y, en consecuencia, la ley no puede entrar a definir su destinación. Adicionalmente, afirma que en la medida en que los impuestos de las entidades territoriales gozan de una garantía constitucional reforzada, no le es dable a la ley, transferirlos a la Nación sin vulnerar lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta.

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que las normas demandadas son exequibles. En su criterio, el impuesto sobre vehículos automotores constituye un tributo de carácter nacional cedido en parte a los departamentos y al Distrito Capital, por lo que nada obsta para que la ley pueda destinar un porcentaje al Corpes respectivo. En igual sentido se pronuncia el Gobernador del Departamento de Santander.

A su turno, el Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios coadyuva la demanda al considerar, entre otras cosas que “[e]l artículo 150 [de la Ley 488 de 1998], en su párrafo 2°, es inconstitucional porque deja ver nítidamente que lo que está haciendo el legislador es primero crear una renta o más precisamente una participación en una renta tributaria para los departamentos, y luego entrar a disponer, sin más, de un porcentaje de dicha renta para transferirlo a una entidad diferente”.

En su concepto remitido al expediente, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario se ocupa de establecer si los impuestos sustituidos por el impuesto de vehículos automotores eran o son rentas propias de las entidades territoriales o rentas nacionales cedidas a aquéllas. Finalmente, como se resume en los antecedentes de esta providencia, el Instituto concluye que el impuesto estudiado es de carácter territorial. En consecuencia, manifiesta que “teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 362, 287, 294 y 339 de la Constitución Nacional que conforman el marco constitucional de protección de las rentas de las entidades territoriales y, dado que, como lo ha sostenido la H. Corte Constitucional, en principio, la ley sólo autoriza fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la Nación y especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto

nacional, la destinación de recursos que se obtengan del impuesto sobre vehículos automotores contemplado en la Ley 488 de 1998 a favor del CORPES desconoce derechos de las entidades territoriales (sentencia C-219/97)".

A juicio del Procurador General de la Nación "exceptuando el porcentaje que corresponde a los CORPES, del cual como se explicó, puede disponer el legislador, la distribución establecida en el artículo 150 de la Ley 488 de 1998 vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto invade la órbita de los bienes y rentas de las entidades territoriales al modificar la distribución de unos recursos que les pertenecen y de los cuales por mandato constitucional sólo ellas pueden disponer, quedando al legislador únicamente la facultad rectora y coordinadora (C.P., artículo 339), pero no la dispositiva".

Para terminar, la vista fiscal asegura que "no es coherente que mediante la Ley 488 de 1998 la Nación, retome la propiedad sobre este impuesto, so pretexto de sustituir por un impuesto unificado otros ya existentes, entre tanto que deja a las entidades territoriales únicamente como beneficiarios de los recursos provenientes de este tributo.

Según lo expuesto, el caso que se estudia gira en torno a dos cuestiones constitucionales fundamentales.

En primer lugar, la Corte debe identificar si, según el régimen legal vigente, los recursos provenientes del impuesto de vehículos son recursos propios de las entidades territoriales. Si así fuera, tendría la Corporación que definir si le está permitido a la ley asignar un porcentaje de tales recursos a una entidad regional o interdepartamental como el Corpes.

Ahora bien, con independencia de la respuesta a la primera cuestión planteada, la Corporación debe establecer si es cierto, como parecen sostenerlo tanto el actor como algunos de los intervinientes, que una vez el legislador ha otorgado a las entidades territoriales la condición de beneficiarias de un determinado tributo, queda inhabilitado para reformar el respectivo régimen legal y trasladar a la Nación la condición de beneficiaria de dicho impuesto. Si el aserto anterior fuera verdadero, la Corte tendría que analizar si la norma demandada otorgó a la Nación un porcentaje de los recursos que pertenecían, por concepto del impuesto de vehículos, a los departamentos.

Procede la Corporación a estudiar, en su orden, las dos cuestiones planteadas.

3. Titularidad de las rentas provenientes del impuesto de vehículo automotor y capacidad del legislador para incidir en la destinación de dichos recursos

El demandante considera que el impuesto de vehículos automotores pertenece a las entidades territoriales. Alega que, en estas circunstancias, la ley no puede establecer la destinación específica de un porcentaje de dichos recursos.

Corresponde a la Corte definir si el mencionado impuesto es una fuente tributaria cuyo titular es la Nación o, por el contrario, alguna de las entidades territoriales. Como ha sido establecido por la jurisprudencia, de la anterior definición dependerá el análisis posterior respecto de la presunta violación de la protección constitucional a las rentas de las entidades territoriales (C.P. art. 362) y de la garantía institucional de la autonomía de los departamentos (C.P. art. 287, 298, 300-2, 300-3, 305- 4).

Antes de resolver la cuestión planteada, es necesario recordar que, como lo ha precisado esta corporación¹, por “propiedad” de un tributo, debe entenderse la propiedad, no sobre la especie tributaria ni sobre la competencia de crear, modificar o suprimir el tributo, sino, sobre las rentas que efectivamente éste origina. En efecto, un tributo no es otra cosa que una institución jurídica a partir de la cual se definen los presupuestos objetivos de una determinada obligación fiscal. En consecuencia, el tributo – la tasa, la contribución o el impuesto – no es un bien susceptible de dominio sino una mera institución jurídica. En el mismo sentido, la Corte ha indicado que la competencia constitucional – directa o derivada -, en virtud de la cual se crea, modifica o extingue un tributo tampoco es susceptible de dominio, como no lo es ninguna otra de las competencias o facultades que la Carta adscribe a las entidades públicas. A juicio de la Corte, “en los términos de la Constitución, los órganos en los cuales reposa el poder tributario – original o derivado – (C.P. art. 338) gozan de una facultad impositiva y no de un derecho de propiedad”².

En virtud de lo anterior, debe afirmarse que la pregunta por la propiedad del tributo, conduce, en realidad, a indagar si el impuesto de que se trate constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales o, lo que es lo mismo, si las rentas que se origina a raíz del mencionado impuesto tienen el carácter de recursos propios de las entidades territoriales.

De la respuesta a la pregunta planteada en el fundamento anterior sobre el carácter de la

renta estudiada, depende el alcance de las facultades de intervención del legislador respecto de su recaudo y asignación. Ciertamente, los principios constitucionales que orientan el régimen de finanzas intergubernamentales, establecen una serie de distinciones fundadas en la naturaleza endógena o exógena de las fuentes de financiación de las entidades territoriales. Como pasa a recordarse, el legislador tiene un campo de intervención mucho mayor respecto de las fuentes exógenas y una muy reducida competencia para intervenir en el recaudo y administración de las fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales.

4. Facultad de intervención del legislador en el proceso de asignación de las rentas de las entidades territoriales

La Constitución establece una forma de Estado unitario, pero señala que las entidades territoriales tienen autonomía para el manejo de sus propios asuntos. La definición concreta sobre el grado de autonomía de las entidades territoriales es algo que la Constitución delega al legislador a quien, sin embargo, vincula a la defensa de una serie de principios mínimos que son esenciales para hablar de un régimen descentralizado con verdadera autonomía de sus entidades territoriales.

El artículo 287 C.P., establece el contenido o reducto mínimo del principio de autonomía territorial. Según el artículo citado, el legislador debe diseñar el régimen de ordenamiento territorial respetando los derechos de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus tareas, a administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones, y a participar en las rentas nacionales. La Corte ha sido enfática en señalar que el legislador no puede, en ningún caso, establecer reglas que vacíen de contenido la cláusula general de competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 C.P. A este respecto, la jurisprudencia ha indicado que no puede la ley, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que “limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses”³.

Evidentemente, las entidades territoriales sólo podrán cumplir con las atribuciones constitucionales que les corresponden si tienen recursos suficientes para ello. En

consecuencia, la propia Carta señaló que los derechos a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, a participar en las rentas de la Nación y a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos, hacen parte del reducto mínimo de la autonomía (C.P. art. 287). No obstante, las facultades referidas se ejercen, según la Constitución, en los términos de la ley.

Ahora bien, la referencia al legislador no apareja la concesión de plenos poderes para intervenir en el sistema fiscal de las entidades territoriales. Dado que el estudio de los límites del legislador en el diseño del sistema de finanzas intergubernamentales es una cuestión de la mayor relevancia para resolver el caso que se estudia, procede la Corte a realizar un breve recuento de algunos de los principios constitucionales más importantes sobre esta materia.

Las entidades territoriales cuentan, en principio, con dos tipos de fuentes de financiación. En primer lugar, la Constitución les confirió el derecho a participar en los recursos del Estado, para lo cual estableció una serie de normas encaminadas a asegurar la transferencia o cesión de rentas nacionales a los departamentos y municipios así como los derechos de participación en las regalías y compensaciones. Como lo ha señalado la jurisprudencia, este tipo de fuentes de financiación se denominan fuentes exógenas y admiten una amplia intervención del legislador dado que, en última instancia, se trata de fuentes de financiación nacionales.

En particular, la Corte ha señalado que nada obsta para que la ley intervenga en la definición de las áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación. Así por ejemplo, la ley puede definir las áreas de inversión social a las que debe destinarse el llamado situado fiscal, siempre que las mismas correspondan a las prioridades mencionadas en el artículo 356 de la Carta⁴. De igual manera, el legislador está habilitado para establecer la destinación de los recursos nacionales transferidos a las entidades territoriales, mientras ello se avenga a lo dispuesto en los artículos 288 y 357 de la Constitución⁵. Adicionalmente, la jurisprudencia ha señalado que la ley puede ordenar la destinación de los recursos provenientes de las regalías siempre y cuando respete los límites y directrices establecidos en la Carta⁶. Por último, las rentas que la Nación cede anticipadamente a las entidades territoriales pueden tener una destinación específica

definida en la ley, sin que ello quebrante la prohibición de que trata el artículo 359 de la Constitución⁷. Sin embargo, tal destinación debe perseguir un fin constitucionalmente importante y resultar útil, necesaria y estrictamente proporcionada, en términos de la autonomía de las entidades territoriales, para la consecución del fin perseguido.

En suma, la jurisprudencia de la Corte ha encontrado que no vulnera la Constitución la definición legislativa de las áreas a las cuales deben orientarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que se trate de aquellas áreas que tienen prelación constitucional.

Pero las entidades territoriales no sólo se financian con recursos exógenos. Adicionalmente, gozan de una serie de recursos que, en estricto sentido, deben denominarse recursos propios, y que se encuentran constitucionalmente sometidos a una mayor autonomía. Los recursos propios de las entidades territoriales son aquellos que provienen de fuentes de financiación endógenas, es decir, que se originan y producen sus efectos dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de decisiones políticas internas. En consecuencia, son recursos propios tanto los que resultan de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva, como las rentas tributarias que surgen gracias a fuentes tributarias - impuestos, tasas y contribuciones - propias.

La intervención del legislador sobre la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación es francamente excepcional y limitada. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia, las razones que avalan la destinación legal de los recursos nacionales cedidos o transferidos a las entidades territoriales no sirven para justificar la injerencia del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales, es decir, de aquellos recursos que se originan en fuentes endógenas de financiación.

Dado que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, uno de cuyos elementos centrales es el derecho a administrar sus recursos propios, resulta claro que cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente. Como fue explicado, la facultad de intervenir en la destinación de los recursos nacionales cedidos o transferidos surge de un conjunto de

normas constitucionales que habilita, de manera específica, dicha intervención. No obstante, no existe en la Carta una norma que justifique, in genere, la intervención del legislador en la administración de los recursos propios de dichas entidades⁸. Por el contrario, la posibilidad constitucional de manejar en forma autónoma sus propios recursos, es una garantía necesaria para asegurar que las entidades territoriales puedan, verdaderamente, diseñar un presupuesto de gastos e inversiones ajustado a sus propias necesidades y prioridades.

Como ha sido señalado por la jurisprudencia, “la autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente. En estas condiciones, considera la Corte Constitucional que para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación – o recursos propios strictu sensu – deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador.”⁹

Sin embargo, en algunos casos excepcionales el legislador está autorizado para intervenir en el manejo y aprovechamiento de los recursos propios de las entidades territoriales. Así, por ejemplo, la defensa del patrimonio nacional seriamente amenazado o de la estabilidad económica interna y externa, avala, en casos extremos, la intervención del legislador en el proceso de asignación de los recursos propios de las entidades territoriales¹⁰.

En los términos descritos, resulta fundamental definir si el impuesto de vehículos automotores constituye una fuente endógena o exógena de financiación de las entidades territoriales, pues de ello dependerá que el legislador pueda intervenir en la destinación de un porcentaje de los mencionados recursos. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia, “el alcance de la actuación del poder nacional en las finanzas de las entidades territoriales, dependerá, en buena medida, de la definición previa sobre la procedencia de los recursos que se intervienen. Así, la injerencia del poder central en la configuración, el manejo o la destinación de fuentes de financiación que no pertenecen a la entidad territorial o de sus frutos – verbigracia, recursos nacionales transferidos o cedidos – podrá ser más intensa que la que se pretenda realizar sobre fuentes de financiación o recursos propios de tales entidades”.

En consecuencia, procede la Corte a recordar las reglas que deben ser aplicadas al momento de definir si un determinado tributo origina recursos propios de las entidades territoriales.

5. Criterios para identificar las fuentes exógenas y endógenas de financiación de las entidades territoriales

En materia tributaria la Constitución otorga primacía al principio unitario. En consecuencia, no es de extrañar que sea el legislador quien deba definir, en primera instancia, si un determinado tributo constituye una fuente exógena o endógena de financiación de las entidades territoriales. (C.P. arts. 150-12, 287, 300-4 y 313-4). Por lo tanto, el primer criterio al que debe acudir el intérprete para identificar el tipo de fuente de financiación, es el criterio formal que lo vincula con el texto de la ley que crea o autoriza el respectivo tributo.

No obstante, existen múltiples eventos en los cuales la ley guarda silencio respecto de la entidad titular de la fuente o que la manifestación formal contradiga evidentemente el régimen material del respectivo tributo. En estos casos, la jurisprudencia ha establecido la necesidad de acudir a otro tipo de criterios como el criterio orgánico o el material.

El criterio orgánico ha sido utilizado por la doctrina y la jurisprudencia incluso antes de la expedición de la Carta de 1991 para identificar la entidad titular de un determinado tributo¹¹. Según este criterio, el dato fundamental para identificar si una fuente de financiación es nacional, departamental o municipal reside en identificar los órganos políticos que participan en su creación. Si para perfeccionar un determinado tributo es necesaria una decisión política de los órganos de representación local o regional, es procedente afirmar que se trata de un tributo de las entidades territoriales y no de una fuente nacional de financiación. A juicio de esta Corte “en la medida en que una entidad territorial participa en la definición de un tributo, a través de una decisión política que incorpora un factor necesario para perfeccionar el respectivo régimen y que, en consecuencia, habilita a la administración para proceder al cobro, no puede dejar de sostenerse que la fuente tributaria creada le pertenece y, por lo tanto, que los recursos captados son recursos propios de la respectiva entidad”¹².

Por último, el criterio material sirve de apoyo fundamental para identificar la titularidad del tributo cuando los criterios formal y orgánico resultan insuficientes. A la luz de este criterio, una fuente de financiación tendrá el carácter de fuente endógena en aquellos eventos en los

cuales las rentas que entran al patrimonio de la entidad territorial se recaudan integralmente en su jurisdicción y se destinan a sufragar gastos propios de la entidad territorial, sin que exista algún elemento sustantivo – como, sería por ejemplo, la movilidad interjurisdiccional de alguno de sus elementos¹³ – que sirva para señalar que se trata de una renta nacional.

En aquellos casos en los cuales la aplicación de los distintos criterios ofrezca soluciones contradictorias, debe darse prelación al derecho sustancial sobre las manifestaciones meramente formales del legislador. En especial, la Corte considera que en casos de conflicto e incertidumbre el criterio orgánico constituye el criterio definitorio fundamental. En consecuencia, pese a que un impuesto hubiere sido formalmente clasificado como una fuente exógena de financiación, lo cierto es que si (1) para perfeccionar la respectiva obligación tributaria es necesaria una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal – criterio orgánico -; (2) su cobro se realiza enteramente en la jurisdicción de la respectiva entidad territorial; (3) las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; y, (4) no existe ningún elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional, deberá concluirse que se está frente a una fuente endógena de financiación.

6. Aplicación de los criterios mencionados al caso bajo estudio

Coincide la Corte con el concepto enviado por el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de sostener que los artículos 138 a 151 de la ley 488 de 1998 fijan en su integridad los elementos que conforman el impuesto de vehículos automotores creado por las mencionadas normas.

En efecto, la Ley 488 de 1998 creó un nuevo impuesto sobre vehículos automotores que sustituye a los impuestos de timbre nacional, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá¹⁴. El artículo 139 de la mencionada ley, señala como beneficiarios de las rentas del impuesto a “los municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en las condiciones y términos establecidos en la presente ley”. Los siguientes artículos de la ley 448 regulan en su integridad el régimen del tributo: el hecho generador del impuesto (artículo 140) vehículos gravados (artículo 141), sujeto pasivo (artículo 142), base gravable (artículo 143), causación (artículo 144), tarifas (artículo 145), declaración y pago del impuesto (artículo 146),

administración y control (artículo 147), traspaso de propiedad y traslado del registro (artículo 148), obligación de portar calcomanía (artículo 149) y, finalmente, distribución del recaudo (artículo 150).

Se trata, en suma, de un nuevo impuesto cuyo régimen es definido integralmente por los artículos citados de la ley 448 de 1998. Ahora bien, las disposiciones precitadas no señalan de manera expresa si el impuesto creado es nacional, departamental o municipal.

Tanto el demandante como algunos de los intervinientes consideran que la respuesta a la cuestión planteada debe buscarse en los antecedentes o en la historia legislativa de las disposiciones demandadas. Sin embargo, dado que en el presente caso la Corte se enfrenta al estudio de un tributo enteramente nuevo, regulado integralmente por el nuevo régimen legal y, en consecuencia, no parece procedente acudir a las disposiciones anteriores, derogadas, modificadas o sustituidas, para averiguar el dato que se echa de menos. En efecto, el hecho de que en el pasado un determinado tributo hubiere tenido carácter territorial no implica, necesariamente, que la nueva ley que lo sustituye y regula integralmente le haya otorgado el mismo carácter. Otra es la cuestión sobre si una reforma de esta naturaleza al régimen legal de un tributo apareja una lesión de lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta. Sin embargo, este asunto será estudiado más adelante en esta providencia. Por ahora, baste con afirmar que en eventos como el que se analiza, en el cual la nueva ley reglamenta integralmente el régimen de un nuevo impuesto, resulta improcedente acudir a los antecedentes históricos para identificar el carácter territorial o nacional del tributo estudiado.

Podría sostenerse que si el legislador establece integralmente el régimen de un tributo y no señala que se trata de una fuente propia de las entidades territoriales, en principio, la renta es nacional. Sin embargo, este criterio no deja de ser un criterio auxiliar, en ningún caso definitivo, por lo que resulta necesario acudir a la aplicación de los criterios material y orgánico antes mencionados.

Materialmente podría afirmarse que el impuesto de vehículos automotores es una renta propia de las entidades territoriales. En efecto, se trata de un tributo que se recauda en la jurisdicción de las respectivas entidades; cuyo producto ingresa a los respectivos presupuestos; destinado a satisfacer intereses o necesidades locales o regionales; y, que, en

principio, no cuenta con elementos sustantivos que permitan afirmar que se trata de una renta nacional.

Puede entonces afirmarse que existe una virtual contradicción entre los criterios formal y material, pues mientras el primero sugiere que se trata de una renta nacional, el segundo permite pensar que constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales.

La aplicación del criterio orgánico al caso que se estudia conduce a afirmar que el impuesto de vehículo automotor es un impuesto de carácter nacional. Ciertamente, dicho tributo se encuentra establecido por la Ley 488 de 1998, sin que para su perfeccionamiento se requiera decisión alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehículos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporción a lo recaudado en la respectiva jurisdicción.

7. Facultad de intervención del legislador en la destinación de las rentas nacionales cedidas a las entidades territoriales

Las rentas cedidas anticipadamente a las entidades territoriales son rentas creadas en virtud de una decisión política del nivel central de gobierno que no constituyen, estrictu sensu, recursos propios de las entidades territoriales. En consecuencia, como fue explicado anteriormente (ver supra F.J. 10) el legislador puede intervenir en el proceso de asignación de las mencionadas rentas, mientras persiga un fin constitucionalmente importante directamente relacionado con los intereses propios de la entidad territorial beneficiada, y siempre que no afecte, de manera desproporcionada, la autonomía de las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realiza el recaudo.

En efecto, si la renta se cede a la entidad territorial en proporción al recaudo realizado en la respectiva jurisdicción, no podría el legislador ordenar que la misma se destinara a objetivos alejados de los verdaderos intereses de la entidad territorial beneficiada. De lo contrario, se estaría creando una figura que sólo serviría para esconder la destinación específica de rentas nacionales, al margen de lo dispuesto en el artículo 359 de la Carta. Adicionalmente, una tal operación financiera comprometería la autonomía de las entidades territoriales, en la medida en que el fruto del esfuerzo fiscal de la población de la respectiva jurisdicción se estaría destinando a la satisfacción de intereses ajenos.

Procede la Corte a estudiar si la intervención del legislador en la destinación de un porcentaje del impuesto nacional de vehículos cedido en parte a los departamentos reúne los requisitos mencionados.

La disposición parcialmente demandada cede a los departamentos el 80% del total recaudado en la respectiva jurisdicción por concepto del impuesto nacional de vehículos. No obstante, señala que el 4% del porcentaje cedido debe ser girado al Corpes respectivo.

Como ha quedado establecido, la ley puede intervenir en la destinación de un porcentaje de las rentas cedidas anticipadamente a las entidades territoriales. No obstante, dado que dicha intervención restringe la autonomía de las entidades territoriales, sólo será admisible si persigue un objetivo constitucionalmente deseable, directamente vinculado a los genuinos intereses de la respectiva entidad territorial. Se pregunta la Corte si la destinación de un porcentaje del impuesto nacional de vehículos cedido a los departamentos, a los Corpes, reúne las anteriores condiciones.

Los Consejos Regionales de Planificación - CORPES - son los órganos rectores de las Regiones de Planificación en las que se encuentra dividido el territorio nacional¹⁵.

En general, las regiones de planificación tienen la misión de (1) fortalecer y propiciar el crecimiento armónico e integrado de los departamentos que integran cada región; (2) multiplicar la capacidad técnica y administrativa de las entidades territoriales que conforman cada territorio; (3) crear instrumentos permanente y efectivos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno; (4) garantizar la verdadera participación de las entidades territoriales en la elaboración del plan nacional de desarrollo y en el diseño del presupuesto de inversión anual de la Nación. En cuanto a esta última cuestión, la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo, señala, en su artículo 47, las funciones especiales de las Regiones de Planificación en relación con el Plan de Desarrollo. Según este artículo, además de las funciones para las cuales fueron creadas, corresponderá a las regiones de planificación legalmente existentes, (1) contribuir a que haya la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales, (2) promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y de los departamentos, (3) asesorar técnica y administrativamente a las oficinas de planeación departamentales, y (4) apoyar los procesos de descentralización.

Cada Región de Planificación, cuenta con un Fondo de Inversiones para el desarrollo de la respectiva región. Desde su creación dichos fondos se han nutrido de recursos provenientes tanto de la Nación como de los departamentos,¹⁶ pues resulta evidente que los planes y proyectos elaborados y financiados con recursos del mencionado Fondo benefician a todos los niveles de gobierno comprometidos en el desarrollo regional, pero, especialmente, a los departamentos que integran cada zona.

Como fue mencionado, los CORPES son los órganos rectores de las Regiones de Planificación. Se encuentran conformados por el Presidente de la República o su delegado, el Jefe y el Subjefe del Departamento Nacional de Planeación o sus delegados y, los gobernadores de los departamentos que integran cada región de planificación.

La ley le adscribe a los Corpes las siguientes funciones: Definir y aprobar la asignación del gasto de inversión de los recursos del Fondo de Inversiones para el desarrollo regional; destinar los recursos del Fondo de Inversiones a obras y proyectos regionales que tengan como prioridad las políticas y programas señalados por el Plan Nacional de Desarrollo y los planes regionales; coordinar la actividad de los organismos de planeación de las entidades territoriales que conforman la región; proponer las orientaciones generales que deben seguir las entidades nacionales, departamentales y municipales; velar por la exacta correspondencia de las acciones administrativas de todo nivel con las políticas señaladas en los planes nacionales y regionales de desarrollo; fijar las bases de los programas de inversión y del gasto público de la región y recomendar a las autoridades correspondientes su inclusión en el proyecto anual de presupuesto nacional; y, evaluar la ejecución de los planes y programas regionales y proponer las iniciativas que se consideren necesarias para garantizar su cumplimiento¹⁷.

Según el artículo 306 de la Carta, corresponde a los departamentos la decisión de convertirse en Regiones Administrativas y de Planificación, con personería jurídica autónoma y patrimonio propio. No obstante, compete a la ley orgánica de ordenamiento territorial, establecer las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración y los recursos de las regiones (C.P. arts. 285, 286, 288 y 307).

En desarrollo de las disposiciones citadas, el párrafo del artículo 47 de la ley 152 de 1994, señaló que las funciones y competencias de las regiones de planificación existentes, serán asumidas por las regiones administrativas y de planificación que se organicen en desarrollo del artículo 306 de la Constitución. En este mismo sentido, el artículo 51 de la ley precitada, indicó que los Consejos Regionales de Planificación, existentes, promoverán dentro del término de dos años contados a partir de la promulgación de la ley, la organización de las regiones de que trata el artículo 306 de la Constitución y los gobernadores deberán definir los términos de dicha transición, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley. A su turno, el párrafo 2 del mencionado artículo indicó que, mientras se constituyen las Regiones Administrativas y de Planificación, las funciones y atribuciones que les son asignadas en esta ley, serán ejercidas por los actuales CORPES. Sin embargo, dada la dificultad de consolidar el proceso de regionalización, la Ley 290 de 1996 postergó hasta, el 1 de enero del año 2000, el plazo para la constitución de las Regiones Administrativas y de Planificación y, por consiguiente, la existencia de los Corpes.

En suma, los Corpes, en tanto instancias técnicas de coordinación e intermediación entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, tienen la misión de poner en práctica los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad mencionados en el artículo 288 de la Carta. Adicionalmente, buscan fomentar el proceso de regionalización impulsado por el artículo 306 de la Constitución, con el objeto de promover el desarrollo económico y social de los departamentos que integran el respectivo territorio. En consecuencia, debe afirmar la Corte que los actuales Concejos Regionales de Planificación persiguen finalidades que resultan constitucionalmente valiosas.

Sin embargo, para que la destinación legal de un porcentaje de las rentas cedidas a las entidades territoriales resulte exequible, no basta con que la ley que la establece persiga una finalidad legítima. Es necesario, adicionalmente, que dicha finalidad corresponda a los verdaderos intereses de la entidad territorial beneficiaria de la cesión. En otras palabras, es necesario que la renta se destine a sufragar gastos generados con ocasión del cumplimiento de las responsabilidades de la entidad territorial beneficiada.

Podría afirmarse que en la medida en que el Corpes no es una entidad de carácter departamental, nada justifica la destinación a dicha entidad, de un porcentaje de las rentas cedidas al departamento. Sin embargo, el argumento anterior olvida que el Corpes es la

entidad rectora de agremiaciones interdepartamentales, cuya función no es otra que la de promover la coordinación intergubernamental para lograr el desarrollo económico, social y cultural de los distintos departamentos. En esa medida, no puede afirmarse que se trate de una entidad que responda o defienda intereses meramente nacionales. Por el contrario, a través de este tipo de instrumentos de coordinación se patrocinan y promueven los más importantes intereses seccionales o departamentales.

En consecuencia, nada obsta para que el legislador establezca que un porcentaje menor de los recursos cedidos a las entidades directamente beneficiadas por la gestión del Corpes se destine al funcionamiento de este importante instrumento de planeación y coordinación intergubernamental.

Adicionalmente, no puede afirmarse que la destinación del 4% de una renta cedida a los departamentos, en beneficio de una entidad de coordinación y planeación regional, comprometa de manera desproporcionada la autonomía de los órganos de decisión seccional. En efecto, nada permite pensar que la relación entre el porcentaje legalmente destinado al Corpes (el 4% del 80% del impuesto nacional de vehículos automotores recaudado en la respectiva jurisdicción) y el beneficio que este instrumento puede reportar al departamento, resulte desproporcionada. Adicionalmente, como ha quedado establecido (ver supra F.J. 17) los Fondos de Inversiones administrados por los Corpes son destinatarios de recursos estatales, en la medida en que existe un interés nacional en promover la planeación coordinada y el desarrollo armónico de las distintas entidades territoriales.

En síntesis, en criterio de la Corte resulta ajustada a la Carta la norma legal que destina un porcentaje de las rentas cedidas a las entidades territoriales para el cumplimiento de una finalidad constitucionalmente admisible cuando la intervención del legislador se muestra útil, necesaria y estrictamente proporcionada para el logro de intereses propios de la entidad territorial beneficiada.

Pese a los argumentos que han sido esgrimidos a favor de la exequibilidad de la disposición parcialmente demandada, resta analizar una cuestión que ha sido planteada reiterativamente por la mayoría de las personas que intervinieron en el presente proceso. Se trata de verificar si el legislador tiene competencia para modificar el régimen fiscal de las entidades territoriales, suprimiendo o reformando la capacidad legal de cobrar un

determinado tributo.

8. Competencia del legislador para modificar el régimen fiscal de las entidades territoriales

En criterio del actor, de sostenerse que la Ley 488 trasladó la propiedad del impuesto de vehículo automotor de las entidades territoriales a la Nación debe, en consecuencia, afirmarse que la mencionada ley vulneró lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta. Considera, al igual que algunos de los intervinientes, que una vez la ley ha otorgado a las entidades territoriales el derecho a gozar de las rentas recaudadas en virtud de un determinado impuesto no puede, posteriormente, convertir a la Nación en sujeto activo del mencionado tributo. Procede la Corte, en consecuencia, a recordar la jurisprudencia relativa al alcance del artículo 362 de la Carta.

El artículo 362 de la Constitución consagra a favor de las rentas tributarias de las entidades territoriales, las mismas garantías que confiere a la propiedad y renta de los particulares (C.P. art. 58). Sin embargo, la Corte ha señalado que el verdadero significado de la norma constitucional citada no se alcanza a comprender si antes no se define el alcance de la expresión “rentas tributarias”.

Según la jurisprudencia constitucional, el concepto de “rentas tributarias” se refiere, fundamentalmente, a los recursos efectivamente causados - recaudados o no recaudados -, en virtud de un determinado tributo. Sin embargo, como lo ha reiterado esta Corporación, dicha acepción no incluye la facultad impositiva del sujeto activo del tributo, es decir, el poder de crear, modificar o recaudar, una determinada carga tributaria. En efecto, a juicio de la Corte, el hecho de que el legislador establezca o autorice un tributo a favor de las entidades territoriales no implica que la facultad de recaudar el mencionado tributo ingrese al patrimonio de la respectiva entidad y, por lo tanto, el Congreso quede inhabilitado para derogar o modificar el mencionado régimen legal.

En palabras de la Corte, “la tensión entre la exigencia constitucional de dotar a los fiscos departamentales y municipales de sistemas fiscales relativamente seguros y el principio democrático, no puede resolverse, simplemente, a favor de la primera, sin atender a las graves distorsiones constitucionales que ella implica. Suponer que la garantía contemplada en el artículo 362 de la C.P. comporta un poder de resistencia a favor de las entidades territoriales contra las normas legales que revocan la autorización para cobrar un

determinado tributo o que modifican los factores que lo integran, equivale a proponer la completa exclusión del principio democrático de ciertos ámbitos cuya regulación, por expresa atribución constitucional, corresponde al legislador (C.P. art. 150-12 y 338). Esta contradictoria tesis tendría como consecuencia, la adscripción, a las mayorías políticas eventuales, de un poder igual o, incluso, superior, al propio poder constituyente. En efecto, tal interpretación aseguraría la perpetuación en el tiempo de una decisión legislativa que terminaría vinculando a los futuros legisladores y, en consecuencia, a las generaciones futuras de colombianos que no podrán variar la opción que una mayoría política eventual, en ejercicio del poder legislativo, adoptó en un cierto momento histórico.”¹⁹

En consecuencia, a la luz del ordenamiento constitucional vigente, no es posible sostener que expedida la norma que crea un tributo a favor de las entidades territoriales nazca, a favor de estas últimas, un derecho similar al derecho de propiedad privada que limita la capacidad del legislador para modificar o derogar la disposición que crea el tributo. Como lo ha señalado la Corporación, “nada en el artículo 362 estudiado, conduce a que el intérprete de la Carta, pueda sacrificar completamente el principio democrático en nombre de la estabilidad de los fiscos territoriales”²⁰.

En suma, el artículo 362 de la Carta, según el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales gozan de la misma protección que la propiedad de los particulares, inhibe al legislador para apropiarse o trasladar a la Nación las rentas efectivamente causadas a favor de una entidad territorial²¹. En efecto, si el artículo 362 de la Constitución se lee en armonía con lo dispuesto por los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 de la Carta no puede afirmarse nada distinto a que la garantía contenida en la primera de las normas citadas no limita la competencia del legislador para modificar o derogar tributos de las entidades territoriales²².

Como lo ha reiterado esta Corporación, “el poder tributario del legislador es pleno. Por esta razón, puede crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos, sin que con ello afecte lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta²³. En este orden de ideas, el Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad²⁴, como quiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función

legislativa en materia tributaria²⁵.”²⁶

Las consideraciones realizadas hasta ahora son suficientes para desestimar los cargos formulados contra las disposiciones parcialmente demandadas, por violación de lo dispuesto en el artículo 362 de la Constitución.

No obstante, no sobra reiterar que si bien el legislador tiene un amplísimo margen de acción respecto al diseño del sistema de finanzas intergubernamentales, lo cierto es que debe proceder de manera tal que no afecte los principios de razonabilidad y proporcionalidad que protegen la autonomía de las entidades territoriales frente a injerencias arbitrarias del nivel central de gobierno. Sobre este tema esta Corporación ya ha señalado.

“Es claro para la Corte Constitucional que la garantía de la propiedad privada que ampara los bienes y rentas fiscales de las entidades territoriales, no tiene el alcance de negar la facultad del Congreso de establecer los tributos que aquéllas están autorizadas para imponer y cobrar, así como las características y elementos esenciales que los conforman. Entendida de otra manera esta garantía, quedaría sin explicación el papel de la ley cuando la Constitución apela a ella al consagrar en cabeza de las asambleas y concejos municipales un poder impositivo residual y condicionado (CP arts. 300-4, 313-4 y 338). El Congreso, por su parte, debe hacer uso razonable de esta función, si pretende que sus preceptos sean constitucionales, pues, en el marco de la autonomía de las entidades territoriales, resulta fundamental que éstas puedan “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (CP art. 287-3)²⁷”.

En el presente caso, como fue estudiado, la intervención del legislador persigue una finalidad constitucionalmente valiosa y es necesaria y útil respecto de la mencionada finalidad. Adicionalmente, la norma parcialmente demandada no implica una intromisión desproporcionada en la autonomía de los departamentos para el manejo de los asuntos propios.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Primero- Declarar EXEQUIBLES las expresiones y al Corpes respectivo; y al Corpes; y a los Corpes del artículo 146 de la ley 488 DE 1998.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el párrafo segundo del artículo 146 de la Ley 448 de 1998, según el cual Del ochenta por ciento (80%) correspondiente a los departamentos, el cuatro por ciento (4%) corresponde se girará al Corpes respectivo.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Auto 045A/00

Referencia: expediente D-2325

Corrección de la parte resolutive de la Sentencia C-720/99

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D,C mayo diez (10) de dos mil (2000)

La Sala Plena de la Corte Constitucional,

CONSIDERANDO

Que en la sentencia C-720 de septiembre 29 de 1999, esta Corporación resolvió lo siguiente:

Primero. Declarar EXEQUIBLES las expresiones y al Corpes respectivo; y al Corpes; y a los Corpes del artículo 146 de la ley 488 de 1998

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el párrafo segundo del artículo 146 de la ley 488 de 1998, según el cual Del ocheta por ciento (80%) correspondiente a los departamentos, el cuatro por ciento (4%) corresponde se girará al Corpes respectivo.

Que por un error de transcripción, en el numeral segundo de la parte resolutive de dicha sentencia, se mencionó el artículo 146, en lugar del artículo 150, al cual pertenece el párrafo segundo objeto de pronunciamiento.

Que, en consencuencia, es necesario corregir la parte resolutive de la citada providencia.

RESUELVE

Primero: El numeral segundo de la parte resolutive de la Sentencia C-720 de septiembre 29 de 1999, quedará así:

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el párrafo segundo del artículo 150 de la ley 448 de 1998, según el cual Del ochenta por ciento (80%) correspondiente a los departamentos, el cuatro por ciento (4%) se girará al Corpes respectivo.

Segundo: Ordenar a la Relatoría de esta Corporación, que adjunte copia del presente auto a la sentencia respectiva, con el fin de que sea publicado junto con ella en la Gaceta de la Corte Constitucional correspondiente.

Tercero: Ordenar a la Secretaría General de la Corte, que envíe copia del present auto al archivo de esta Corporación, para que sea adjuntado al expediente correspondiente.

Cuarto: Ordenar a la Secretaría General de la Corte, que envíe copia del presente auto a todas las autoridades a las que se les comunicó la snetencia de la referencia.

Notifíquese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

IMPUESTO DE VEHICULOS-Naturaleza (Salvamento de voto)

No creemos que el impuesto a los vehículos automotores sea nacional. Por el contrario, según nuestro parecer, existen elementos que permiten concluir que se trata de un impuesto territorial, frente al cual la posibilidad de intervención del legislador para señalar su destinación es mínima. Por ello no podemos compartir el análisis y las conclusiones de la sentencia. En la presente ocasión, la Corte, sin ninguna razón que lo justifique, señala que prima el criterio orgánico, esto es, que si hay conflicto entre el criterio formal y el material, la contradicción se resuelve acudiendo al criterio orgánico. Pero no hay ninguna argumentación convincente al respecto. Así, la propia sentencia reconoce que este tributo se recauda en la jurisdicción respectiva e ingresa al presupuesto seccional para satisfacer necesidades regionales, lo cual significa que es materialmente una contribución territorial. Si esto es así

¿por qué el hecho de que todos los elementos del tributo hayan sido determinados por la ley lo convierte en una contribución nacional, cuando claramente la sentencia C-219 de 1997 había insistido en que ese elemento orgánico no era siempre decisivo? La presente sentencia no brinda ninguna razón para ese cambio de criterio, en virtud del cual la Corte termina casi por absolutizar el criterio orgánico.

IMPUESTO DE VEHICULOS-Criterios para determinar naturaleza (Salvamento de voto)

¿Qué sucede cuando existe un conflicto entre el criterio material y el orgánico? En tales eventos, nosotros creemos que el conflicto puede a veces ser adecuadamente resuelto acudiendo al elemento histórico. Así, conforme lo señalado por algunos intervinientes, el impuesto de vehículos automotores lo que hace es unificar rentas propias de las entidades territoriales, o rentas nacionales cedidas a aquéllas. Por ende, eran recursos que manejaban las entidades territoriales, en muchos casos, como recursos endógenos. Es entonces más lógico concluir que este impuesto seguía siendo un tributo territorial, a fin de proteger en mejor forma la autonomía territorial. O al menos, la sentencia debió intentar determinar qué componentes del “nuevo” impuesto a los vehículos provenían de rentas que en el pasado eran territoriales, y por ende seguían teniendo ese carácter, y no podía la ley señalarles una destinación determinada.

IMPUESTO DE VEHICULOS Y AUTONOMIA TERRITORIAL (Salvamento de voto)

Si, conforme a los criterios formal, orgánico y material, fuera absolutamente claro que el “nuevo” impuesto a los vehículos automotores es nacional, creemos que el análisis histórico sigue siendo importante, a fin de establecer salvaguardas a la autonomía territorial. Así, es cierto que la ley puede derogar un impuesto territorial, o convertirlo en nacional, pero eso no significa que esa decisión legislativa sea totalmente libre, pues como lo dijo con acierto la sentencia C-219 de 1997, el Congreso debe “cuidarse de no afectar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En especial, el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356).” En esas condiciones, supresiones súbitas de impuestos territoriales, que alteren gravemente a los fiscos departamentales y municipales, o la eliminación de esos tributos sin

modificar el reparto de competencias, pueden resultar inconstitucionales.

1- Con el acostumbrado respeto, los suscritos magistrados Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, nos permitimos salvar nuestro voto de la presente sentencia, por cuanto consideramos que las expresiones acusadas “y al Corpes respectivo” del artículo 146 de la Ley 488 de 1998 debieron ser declaradas inconstitucionales, por cuanto desconocen la autonomía territorial.

2- El argumento central de la sentencia es que esas expresiones no violan la Carta, porque la ley podía ordenar que un porcentaje del impuesto a los vehículos automotores fuera destinado a los CORPES, o Consejos Regionales de Planificación, por cuanto se trata de un tributo nacional cedido a las entidades territoriales, y por ende su asignación puede ser determinada por el Congreso, por tratarse de una fuente exógena de financiación de la actividad de esas entidades. Según la sentencia, en los casos de esas fuentes exógenas de financiación, la ley puede determinar la asignación de los recursos de las entidades territoriales, siempre y cuando se persiga un fin importante para la entidad territorial beneficiada, y no se afecte de manera desproporcionada su autonomía, requisitos que se cumplen en el presente caso.

Compartimos la doctrina reiterada por la Corte sobre la distinción entre fuentes exógenas y endógenas de financiación de las entidades territoriales, y el distinto alcance que tiene el Legislador para orientar la asignación de los recursos en ambos casos, la cual ya había sido desarrollada por la Corporación en decisiones previas, como la sentencia C-219 de 1997, MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Así, es obvio, que en el caso de las fuentes endógenas, o propias, de financiación, la posibilidad de intervención de la ley es mucho menor que en relación con las fuentes exógenas, pues las primeras constituyen recursos propios de las entidades territoriales, cuya gestión independiente constituye uno de los elementos esenciales de la autonomía (CP art. 287). Coincidimos pues con los criterios generales señalados por la Corte; nuestra discrepancia reside en su aplicación en el caso concreto, pues no creemos que el impuesto a los vehículos automotores sea nacional. Por el contrario, según nuestro parecer, existen elementos que permiten concluir que se trata de un impuesto territorial, frente al cual la posibilidad de intervención del legislador para señalar su destinación es mínima. Por ello no podemos compartir el análisis y las conclusiones de la sentencia.

3- Según la Corte, si la ley reglamenta integralmente un nuevo impuesto, tal y como sucede con la presente contribución sobre los vehículos automotores, entonces “resulta improcedente acudir a los antecedentes históricos para identificar el carácter territorial o nacional del tributo estudiado”. En tales eventos, sólo son relevantes, señala la sentencia, los criterios formal (cómo califica la ley al impuesto), material (recaudo y utilización) y orgánico (quienes participan en su creación), para determinar si el impuesto es territorial o nacional. Por ello, la sentencia no analiza, en ningún momento, si el impuesto sobre los vehículos automotores, regulado por la Ley 488 de 1998, no es más que una nueva denominación que la ley asigna a tributos que ya existían, como el impuesto de timbre sobre vehículos automotores, de circulación y tránsito, y el unificado de vehículos del Distrito Capital, los cuáles, según muchos criterios, eran de naturaleza territorial. Esa omisión sobre la evolución histórica del tributo no nos parece convincente.

Así, supongamos que la sentencia tiene razón y que, conforme a los criterios formal, material y orgánico, el nuevo tributo sobre los automotores es nacional, lo cual es de todos modos discutible, como veremos posteriormente. Sin embargo, ¿significa eso que la Corte puede dejar de lado la historia de ese impuesto y asumir que es un tributo nacional frente al cual la ley goza de un amplio poder para determinar su destinación? No es claro, pues no es razonable que la Corte ignore que el nuevo impuesto no es materialmente un nuevo tributo sino que es una contribución nacional que sustituye tributos que en el pasado eran del orden territorial. De esa manera, unos recursos que anteriormente financiaban endógenamente a las entidades territoriales, súbitamente se convierten, por una decisión legislativa nacional, en recursos que son propios de las autoridades centrales, que pueden entonces utilizarlos para sus propias necesidades, o determinar su destinación si deciden transferirlos a las entidades territoriales. ¿Es compatible una tal decisión legislativa con la defensa de la autonomía territorial, que supone una protección de los recursos propios de los departamentos y de los municipios?

4- La sentencia argumenta que esa transformación del tributo, que de territorial se convierte en nacional, no implica ningún vicio de inconstitucionalidad, ya que el Legislador puede suprimir un tributo territorial y crear un impuesto nacional similar, sin violar el artículo 362 de la Carta, según el cual, las rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva, por cuanto esa disposición constitucional protege los recursos causados en virtud de un impuesto, pero no implica que la facultad de recaudar el tributo haya ingresado al

patrimonio de la entidad territorial y sea intangible. Según la Corte, la tesis según la cual la entidad territorial tiene la propiedad sobre el tributo es no sólo conceptualmente equívoca sino que, además, implica un congelamiento de las decisiones legislativas, pues supone que si la ley atribuye un tributo a las entidades territoriales, ese impuesto seguirá siendo territorial para siempre, lo cual es contrario al principio democrático y a las competencias propias del Congreso. Por ende, bien puede la ley derogar un impuesto territorial.

En principio compartimos esos criterios, que habían sido desarrollados en decisiones previas, pero nos parece que la presente sentencia los lleva a extremos que no podemos aceptar. Así, una cosa es que la ley pueda derogar un impuesto territorial, pero otra muy diferente es que el Congreso pueda suprimir esos tributos en cualquier forma, y que la Corte, al examinar el impuesto que ha sido creado en reemplazo del tributo anterior, pueda dejar de lado su historia.

Un ejemplo nos permite precisar nuestras objeciones. Supongamos que existe la ley L-1 que establece un impuesto territorial sobre el hecho gravable A, con una base gravable B y una tarifa C. Supongamos que el Legislador expide una ley posterior L-2 que determina la orientación de ese impuesto territorial. Conforme a la doctrina elaborada por la Corte, esa ley L-2 es inconstitucional, pues viola la autonomía territorial, ya que impone a las entidades territoriales la destinación de un recurso endógeno. Y efectivamente, con tal criterio, la sentencia C-219 de 1997, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, retiró del ordenamiento el artículo 236 de la Ley 223 de 1995, pues concluyó que esa disposición desconocía la autonomía territorial, ya que señalaba la destinación de un impuesto territorial. Sin embargo, si el Congreso expide la ley L-3, que deroga la ley L-1, y “crea” al mismo tiempo un “nuevo” impuesto nacional sobre el mismo hecho gravable A, con la misma base gravable B y con la misma tarifa C, entonces esa ley L-3 puede transferir ese impuesto a las entidades territoriales y señalarles su destinación, sin que exista violación a la autonomía, puesto que ya no se trata de un recurso endógeno de los departamentos y municipios sino de una fuente exógena de financiación, por tratarse de una renta cedida. Esa conclusión, que es la que se desprende inequívocamente de los criterios adelantados por la presente sentencia, es formalista e inaceptable, pues la misma decisión material, que consiste en que una nueva ley determina la destinación de unos impuestos sobre los cuales antes las entidades territoriales disponían libremente, es en el primer caso inconstitucional, mientras que en el segundo evento se torna súbitamente en un acción legítima de las autoridades centrales,

simplemente porque el legislador se tomó el trabajo -puramente formal- de encubrir su invasión a la autonomía territorial, mediante el expediente de cambiar mágicamente la naturaleza del tributo.

5- En esas condiciones, creemos que, con el fin de proteger adecuadamente la autonomía territorial, la Corte no puede ignorar el aspecto histórico, cuando se trata de determinar la naturaleza nacional o territorial de un tributo. Y con tales elementos, creemos que la conclusión a la que se llega es que el impuesto a los automotores previsto por el artículo 146 de la Ley 488 de 1998 es territorial.

Así, es cierto que esa ley establece todos los elementos del impuesto y no señala que sea un tributo territorial, lo cual sugiere que se trata de una contribución nacional. Sin embargo, la sentencia C-219 de 1997 había aclarado que “no resulta posible afirmar que en todos los eventos en los cuales el legislador defina integralmente los elementos del tributo, este constituirá una fuente exógena de financiación de las entidades territoriales”, pues es perfectamente posible que el legislador establezca integralmente el régimen de un tributo y, no obstante, éste sea la fuente directa de recursos propios de las entidades territoriales y no, simplemente, de recursos nacionales que se transfieren a éstas. Y si se dan tales contradicciones, esa sentencia había dado una cierta preferencia al criterio material. En cambio, en la presente ocasión, la Corte, sin ninguna razón que lo justifique, señala que prima el criterio orgánico, esto es, que si hay conflicto entre el criterio formal y el material, la contradicción se resuelve acudiendo al criterio orgánico. Pero no hay ninguna argumentación convincente al respecto. Así, la propia sentencia reconoce que este tributo se recauda en la jurisdicción respectiva e ingresa al presupuesto seccional para satisfacer necesidades regionales, lo cual significa que es materialmente una contribución territorial. Si esto es así ¿por qué el hecho de que todos los elementos del tributo hayan sido determinados por la ley lo convierte en una contribución nacional, cuando claramente la sentencia C-219 de 1997 había insistido en que ese elemento orgánico no era siempre decisivo? La presente sentencia no brinda ninguna razón para ese cambio de criterio, en virtud del cual la Corte termina casi por absolutizar el criterio orgánico.

6- En tales condiciones, una obvia pregunta surge: ¿qué sucede cuando existe un conflicto entre el criterio material y el orgánico? En tales eventos, nosotros creemos que el conflicto puede a veces ser adecuadamente resuelto acudiendo al elemento histórico. Así, conforme lo

señalado por algunos intervinientes, el impuesto de vehículos automotores lo que hace es unificar rentas propias de las entidades territoriales, o rentas nacionales cedidas a aquéllas. Por ende, eran recursos que manejaban las entidades territoriales, en muchos casos, como recursos endógenos. Es entonces más lógico concluir que este impuesto seguía siendo un tributo territorial, a fin de proteger en mejor forma la autonomía territorial. O al menos, la sentencia debió intentar determinar qué componentes del “nuevo” impuesto a los vehículos provenían de rentas que en el pasado eran territoriales, y por ende seguían teniendo ese carácter, y no podía la ley señalarles una destinación determinada.

Por todo ello creemos que el presente impuesto a los vehículos automotores es territorial, y no podía la ley imponer que un determinado porcentaje del mismo sea girado al CORPES. Las expresiones debieron entonces ser retiradas del ordenamiento.

7- Con todo, podría argumentarse que la anterior conclusión no es válida, pues puede conducir a un cierto congelamiento de la estructura tributaria, ya que confiere un peso excesivo al análisis histórico, con lo cual sugiere que la ley no puede derogar tributos territoriales, resultado hermenéutico inadmisibles. Sin embargo esa objeción no es de recibo, por cuanto en ningún momento afirmamos que la evolución histórica es siempre decisiva para identificar el carácter territorial o nacional de un nuevo impuesto, sino que simplemente cuestionamos la tesis de la sentencia, según la cual es improcedentes acudir en estos casos a los antecedentes históricos. Según nuestro parecer, un tributo puede ser formalmente nuevo pero en realidad constituir la continuación de un tributo precedente con distinto nombre. Y en tales casos, el análisis histórico cobra enorme relevancia.

8- Finalmente, incluso si, conforme a los criterios formal, orgánico y material, fuera absolutamente claro que el “nuevo” impuesto a los vehículos automotores es nacional, creemos que el análisis histórico sigue siendo importante, a fin de establecer salvaguardas a la autonomía territorial. Así, es cierto que la ley puede derogar un impuesto territorial, o convertirlo en nacional, pero eso no significa que esa decisión legislativa sea totalmente libre, pues como lo dijo con acierto la sentencia C-219 de 1997, el Congreso debe “cuidarse de no afectar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En especial, el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su

cumplimiento (C.P. art. 356).” En esas condiciones, supresiones súbitas de impuestos territoriales, que alteren gravemente a los fiscos departamentales y municipales, o la eliminación de esos tributos sin modificar el reparto de competencias, pueden resultar inconstitucionales. Por ello, uno de los retos del Congreso es expedir la muy importante ley orgánica de ordenamiento territorial, que defina reglas que protejan a las entidades territoriales de esos cambios súbitos de la naturaleza de los tributos, modificaciones que pueden llegar a comprometer la autonomía territorial. E igualmente, un desafío para esta Corte es elaborar una doctrina específica que armonice la posibilidad que tiene el Congreso de suprimir o “nacionalizar” los impuestos territoriales, con la protección de la estabilidad financiera de las entidades territoriales, requisito necesario para que exista una verdadera autonomía.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

1 C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

2 C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

3 C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón).

4 C-219/97 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

5 “A este respecto, la Corte señaló que la destinación legal de las transferencias, en los

términos indicados, responde a la necesidad de asegurar los objetivos sociales consagrados en la propia Constitución. Por estas razones, la jurisprudencia ha determinado que los recursos municipales provenientes de la transferencia contemplada en el artículo 357 de la Constitución Política, sólo pueden ser destinados a inversión social y que el legislador está habilitado para determinar los porcentajes mínimos de inversión en cada área". SC 219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Véanse al respecto, las sentencias C-151/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-520/94 (MP. Hernando Herrera Vergara).

6 Según la Corte, el tratamiento que debe otorgarse a la destinación de los recursos provenientes de las regalías es similar al que la Ley 60 de 1993 otorga al situado fiscal y a las transferencias, en la medida en que las regalías se inscriben dentro de la política general de gasto público social y de planeación económica (C.P., artículo 339). Véanse al respecto las Sentencias C-567/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-075/93 (MP Alejandro Martínez Caballero); C-098/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

7 C-036/96 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

8 C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

9 C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

10 C-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón); SC-070/94 (MP. Hernando Herrera Vergara).

11 Corte Suprema de Justicia, Corte Plena, sentencia de 4 de diciembre de 1925. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de 26 de febrero de 1973.

12 C-219/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

13 C-219/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

14 Como se afirma en el concepto elaborado por el Dr. Alfredo Lewin Figueroa y enviado a esta Corporación por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el Impuesto de circulación y tránsito de vehículos tiene su origen en la Ley 97 de 1913, que en su artículo primero autorizó al Concejo Municipal de Bogotá a crear, cobrar y dar el destino que considerara conveniente a los recursos recaudados por concepto de este tributo, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental. La Ley 48 de 1968 (art.1),

ratificó que el mencionado impuesto era un gravamen municipal e indicó que “el Distrito Especial y los municipios están autorizados para gravar con el impuesto de circulación y tránsito los vehículos de tracción mecánica”. Posteriormente, la Ley 14 de 1983 (art.49) reitera que los vehículos de uso particular “serán gravados por los municipios por concepto del impuesto de circulación y tránsito”. Adicionalmente, la citada ley modificó el régimen de tarifas y exenciones”. Los Decretos 2969 de 1983, 1333 de 1986 y 2626 de 1994 reformaron lo referente a las tarifas, base para la liquidación del impuesto y recaudo, modificaciones que no afectaron la naturaleza municipal del tributo. Respecto al Impuesto de timbre nacional, el Decreto Legislativo 1593 de 1966 señaló que “causan impuesto de timbre nacional los recibos de pago que expidan las autoridades municipales, por concepto de impuesto municipal a vehículos automotores de servicio particular”. Posteriormente, la Ley 48 de 1968 (art.1), el Decreto 284 de 1973 (art.5), la Ley 2 de 76 (art.14) y el Decreto 3674 de 1981 (art.1), establecieron ajustes en las tarifas para el cobro del impuesto mencionado, sin alterar el carácter nacional del gravamen. La Ley 14 de 1983, dispuso la cesión del impuesto a los entes territoriales. En su artículo 52 indicó: “Cédese el impuesto de timbre nacional de que trata el artículo 50 de esta ley a los departamentos, intendencias, comisarías y al Distrito Especial de Bogotá. En consecuencia, el recaudo del impuesto será hecho por las entidades territoriales (...)”. Más tarde, Algunas normas (Decreto 3579 de 1983, Ley 50 de 1984, Decreto 3138 de 1984, Decreto 1222 de 1986 y Decreto 3017 de 1989) modificaron parcialmente el régimen del tributo, especialmente en cuanto se refiere a las tarifas del impuesto, pero no afectaron el carácter nacional del mismo. Por último, respecto al impuesto unificado de vehículos para el D.C, el Artículo 179 de la Ley 223 de 1995 autorizó al D.C. de Santa Fé de Bogotá para fusionar el impuesto de timbre nacional con el de circulación y tránsito, de los vehículos matriculados en Bogotá. De esta forma fueron unificados un tributo de carácter nacional y uno de naturaleza municipal. Finalmente, como ha sido mencionado, la Ley 488 de 1998 creó un nuevo impuesto sobre vehículos automotores que sustituyó a los impuestos de timbre nacional, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá.

15 La Ley 76/85 – reglamentada por los Decretos 1817 de 1986, 2411/87,1113/92 – creó la Región de Planificación de la Costa Atlántica, la que comprende los territorios de los departamentos del Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, Guajira, Sucre, Cesar y de la Intendencia de San Andrés y Providencia. Posteriormente se crearon cuatro nuevas regiones de planificación: la de la Amazonía, integrada por el departamento del Caquetá, la

intendencia de Putumayo y la comisaría del Amazonas, (D. 3083/86); la Región de Planificación de Orinoquía, compuesta por el departamento del Meta, las intendencias de Arauca y Casanare y las comisarías de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, (D. 3084/86); la Región de Planificación del Occidente Colombiano, conformada por Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Quindío, Risaralda y Valle (D. 3085/86); y, la del Centro Oriente, integrada por los departamentos de Huila, Tolima, Boyacá, Cundinamarca, Santander y Norte de Santander (D. 3086/86). El territorio del Distrito Especial de Bogotá, se considera como una región independiente.

16 Originalmente los Fondos Regionales de Inversión contaban con las siguientes fuentes de financiación: El 10% del producido en cada departamento, intendencia y comisaría del impuesto de timbre nacional (arts. 111 y ss. del D. L. 1222/86, Código de Régimen Departamental); el 10% de los gravámenes de valorización de las obras ejecutadas por la Nación en la respectiva Región de Planificación; el 5% de las regalías cedidas por la Nación a los departamentos, intendencias y comisarías que conformen cada región por la explotación de los recursos naturales no renovables; el 5% de las regalías y participaciones nacionales que por la explotación de los recursos naturales no renovables se generen en cada región.

17 Ley 76/85 y decretos 3083/86; D. 3084/86; D. 3085/86; y, D. 3086/86.

18 Ley 76/85 y decretos 3083/86; D. 3084/86; D. 3085/86; y, D. 3086/86.

19 C 219/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

20 C 219/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). A este respecto la jurisprudencia citada indicó: "De otra parte, una interpretación amplia del artículo 362 de la C.P., terminaría por sacrificar el interés general ínsito en la defensa de una política económica nacional coherente, estable y sana. En efecto, el impacto de la política tributaria en las funciones estabilizadoras y de redistribución de la hacienda pública, hace que las decisiones fiscales que, en un momento histórico, parezcan oportunas, deban poder ser revisadas si, con el paso del tiempo, cambian las circunstancias y resulta imperativo modificar tal decisión para la implementación de un nuevo modelo o, simplemente, para realizar la función estabilizadora o de redistribución, de la que se ha hablado. En estas condiciones, no parece ajustado a los mandatos constitucionales, dar supremacía absoluta a la estabilidad de los fiscos de las entidades territoriales, perpetuando el régimen legal que define sus fuentes internas de financiación,

sobre una nueva opción de política económica o sobre la estabilidad de la economía nacional. Adicionalmente, las rentas tributarias a las que se refiere el artículo 362 de la C.P., deben corresponder a bienes o derechos susceptibles de ser objeto de dominio, pues de otra manera no se entendería la referencia a la propiedad de los particulares. En otras palabras, el artículo constitucional estudiado, protege sólo aquello respecto de lo cual puede predicarse un derecho de propiedad. En estos términos, como fue explicado en el fundamento 5 de esta sentencia, la acepción “rentas tributarias” debe entenderse referida al producto de un impuesto, una tasa o una contribución, pero de ninguna manera a la facultad de crear, modificar o extinguir el régimen de un determinado tributo, pues esta última no puede ser objeto de dominio.”

21 C-506/95 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

22 C-205/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

23 C-222/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-486/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

24 C-486/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

26 C 219/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

27 C-205/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).