

Sentencia C-741/99

PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD

El artículo 95 de la Constitución Política, que contiene los deberes de la persona y el ciudadano, establece como uno de ellos el consagrado en su numeral 9, que les impone, a título de obligación, la de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. Es decir, que esa norma superior consagra el principio de reciprocidad que en el Estado social de derecho rige las relaciones que surgen entre los individuos y el Estado y entre éstos y la sociedad.

PRINCIPIO DE EFICIENCIA DEL TRIBUTO-Realización

La sola creación de los impuestos no garantiza el cumplimiento de la obligación a cargo de los ciudadanos y el recaudo efectivo de los mismos, por lo que se hace necesario que el legislador diseñe y adopte, paralelamente, sistemas de control que eviten la evasión y la elusión, fenómenos que afectan los intereses mismos de la sociedad. Esos sistemas no son otra cosa que un mecanismo que sirve para la realización del principio de eficiencia tributaria, consagrado en el artículo 363 de la Carta.

CALCOMANIA PARA VEHICULOS-Acredita pago de impuestos y seguro obligatorio

la obligación que se impone a los contribuyentes, propietarios y poseedores de vehículos automotores, de portar en un lugar visible de los mismos la calcomanía que acredita el pago oportuno de los respectivos impuestos y la adquisición y cancelación del seguro obligatorio contra accidentes de tránsito que cubre a terceros, no puede ser interpretada como un “trato cruel, inhumano o degradante”, tal como lo afirma el demandante, pues en nada lesiona la condición misma del individuo como sujeto autónomo, libre y dotado de razón, ni afecta su condición de ser humano, razón de ser principio y fin último de la organización estatal. Se trata de una medida que le permite a las autoridades competentes, de manera directa y sin mayores traumatismos en el desarrollo del tráfico automotor, distinguir los vehículos respecto de los cuales sus propietarios o poseedores han cumplido con la obligación tributaria que los grava y con la medida preventiva del seguro obligatorio contra accidentes,

de aquéllos cuyos responsables no han cumplido con esas obligaciones, afectando así de manera significativa el interés general y exponiendo a terceros, víctimas de accidentes, a no contar con la atención oportuna que en esos eventos requerirían, lo que desde luego vulneraría sus derechos fundamentales a la salud y a la vida; nótese que el distintivo se exige colocado en el automotor, no en la persona misma, lo que de hecho marca una diferencia sustancial, pues se configura un sistema de control sobre unos bienes muebles cuyo uso implica el usufructo de bienes públicos, las vías y las calles, que los ciudadanos propietarios o poseedores de vehículos están en la obligación de compensar, contribuyendo a los gastos e inversiones necesarias para garantizar el buen estado y el incremento de las mismas.

CALCOMANIA PARA VEHICULOS Y BUEN NOMBRE

En cuanto al derecho al buen nombre, consagrado también en el artículo 15 de la Carta Política, éste no se afecta por la disposición legal que estableció la obligación de portar en el vehículo la respectiva calcomanía, sino por el incumplimiento de la obligación tributaria a cargo del contribuyente, en el caso específico el propietario o poseedor de un vehículo automotor, el cual le acarrea la imposibilidad de obtener dicho documento, lo que desvirtúa de plano la acusación del actor, pues la proyección de la imagen de incumplido que puede derivarse del no porte de la calcomanía, encuentra una base empírica real y cierta. El buen nombre de las personas es un asunto que no se reduce a la apariencia, sino que se construye a partir de las actuaciones objetivas del respectivo sujeto.

CALCOMANIA PARA VEHICULOS Y LIBERTAD DE LOCOMOCION

La libertad de locomoción es un derecho fundamental en cuanto afecta la libertad del individuo, cuyo sentido más elemental, "...radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y espacios públicos", la norma impugnada, que hace parte de una ley de la República, ni siquiera restringe esa libertad, pues lo que ordena es la inmovilización del vehículo, no de su propietario o poseedor, mientras éste no cumpla con la obligación tributaria a su cargo y mientras no adquiera el seguro obligatorio contra accidentes, lo cual la dota con un carácter de medida preventiva a favor de terceros, potenciales víctimas de siniestros de tránsito.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Procedencia

El juicio de proporcionalidad al que se refiere el actor, es pertinente efectuarlo cuando la norma acusada en efecto restringe derechos o principios fundamentales, pues su objetivo es establecer si la finalidad perseguida con la respectiva norma justifica tal restricción, y si su contenido, en cuanto limita el ejercicio de aquellos, es proporcional a la restricción impuesta. En el caso específico que se revisa, ha quedado demostrado que la norma impugnada no restringe ni limita el ejercicio de ningún derecho o principio constitucional, razón por la cual no es procedente recurrir a dicho juicio.

DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES-Inexequible por unidad normativa

Teniendo en cuenta que esta Corporación mediante Sentencia C-702 de 1999, proferida el pasado 20 de septiembre, decidió declarar inexequible el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, se encuentra que el artículo 331 del Decreto 1122 de 1999, por razones de unidad normativa, debe ser considerado igualmente inexequible. “En efecto, si el fundamento de la competencia del legislador extraordinario resultó ser contrario a la Constitución, es claro que [dicho artículo] debe correr la misma suerte”. Por lo tanto, la derogatoria de la disposición que imponía a los propietarios y poseedores de vehículos automotores, la obligación de portar en lugar visible de los mismos la calcomanía, con el objeto de demostrar la adquisición y el pago del seguro obligatorio de accidentes de tránsito, debe considerarse insubsistente, lo que implica que el aparte correspondiente del artículo 149 de la Ley 488 de 1998, norma acusada por el actor, se encuentra nuevamente vigente en el ordenamiento jurídico.

Referencia: Expediente D-2351

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 149 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: Juan Carlos Becerra Hermida

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., octubre seis (6) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente, Eduardo Cifuentes Muñoz y los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Galvis, 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 instaurado por el ciudadano JUAN CARLOS BECERRA HERMIDA, contra el artículo 149 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

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano JUAN CARLOS BECERRA HERMIDA presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia, contra el artículo 149 de la Ley 488 de 1998.

Admitida la demanda, a través de auto del 25 de marzo de 1999, el Magistrado Sustanciador ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio por la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dio traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación, para el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el artículo 149 de la ley 488 de 1998:

Artículo 149. Calcomanías. Todos los vehículos deberán portar en lugar visible la calcomanía que demuestre el pago oportuno del impuesto sobre vehículos automotores y del seguro obligatorio de accidentes de tránsito. Los períodos para el pago del impuesto y el seguro se unificarán para hacer operativo el mecanismo. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y condiciones para su expedición, funcionamiento y entrega.

Todas las autoridades de tránsito en el país y la Policía Nacional deberán inmovilizar los vehículos que no porten la calcomanía establecida en el presente artículo, hasta que se demuestre el pago del impuesto sobre vehículos automotores y del seguro obligatorio de accidentes de tránsito.

Además de la inmovilización, por el hecho de no portar la calcomanía a que se refiere el presente artículo, los municipios, departamentos y distritos podrán establecer multas de hasta cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El demandante considera que la disposición acusada viola los artículos 1, 13, 15, 21 y 24 de la Constitución Política.

B. Los fundamentos de la demanda

Manifiesta el demandante, que el contenido de la norma acusada viola principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, entre ellos el derecho a la igualdad, el derecho a la libre circulación, el derecho a la intimidad y a la dignidad de las personas y el derecho al buen nombre en cuanto afecta el honor y la honra de las mismas.

Luego de hacer referencia a algunos hechos históricos que en su criterio constituyen antecedentes de discriminación que atentan contra la dignidad de las personas, anota “...que la imposición de una calcomanía, que debe colocarse en un lugar visible del automóvil, conduce a que el Estado colombiano apruebe una práctica discriminatoria para diferenciar al contribuyente cumplido del incumplido y a que resulten vulnerados, tal vez sin intención, otros derechos fundamentales como el de la libre circulación, la dignidad y la honra.”

Señala, que si bien el numeral 9 del artículo 95 de la C.P. establece que es deber de las personas contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, el cumplimiento del mismo deben garantizarlo las autoridades competentes, con la creación de mecanismos idóneos para lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el efectivo recaudo de los impuestos debidos, respetando, no sólo los principios tributarios reconocidos en la Constitución, sino los derechos fundamentales de las personas, a los cuales el Constituyente

les dio prevalencia según lo dispuesto en el artículo 5 de la Carta Política.

En su criterio, la obligación que impone la norma acusada de “portar en lugar visible del automóvil la calcomanía”, es una afrenta contra la dignidad de la persona, “...la cual en ocasiones se preserva ocultando una desgracia económica...” que le impide al sujeto cumplir con sus obligaciones tributarias; anota, que no pretende justificar al evasor, pero si a aquel individuo que por un sinnúmero de circunstancias “subjetivas” no puede cancelar sus obligaciones con el Estado, lo que no justifica que tengan que soportar el “INRI” que se desprende de no tener calcomanía.

Se pregunta si en verdad vale la pena sacrificar derechos fundamentales y desmejorar la imagen externa de las personas, e incluso su propia percepción interna, sólo con el objetivo de controlar y asegurar el recaudo de un tributo.

Obligar al individuo a que exhiba ante todo el mundo su condición de “incumplido o inoportuno en el pago”, constituye, según el demandante, un acto que denigra la persona y que conduce a los demás miembros de la sociedad a desvalorizarlo, a tiempo que viola su intimidad, la cual incluye la reserva que el sujeto quiera imponerle a su situación económica, todo lo cual se concreta en una clara vulneración de los derechos a la honra, al buen nombre y a la propia imagen, protegidos de manera expresa en la Constitución.

Considera el actor que el objetivo que se pretende alcanzar a través de la norma impugnada, puede lograrlo el Estado utilizando otros medios igualmente eficaces, pero que no discriminan ni vulneran la dignidad de las personas; así por ejemplo, sugiere que se exija que el sujeto, ante el requerimiento de la autoridad competente, exhiba la respectiva constancia de pago del impuesto, el recibo de pago del seguro, o el certificado que expiden las compañías aseguradoras.

En el caso específico que plantea, agrega el demandante, el conflicto que surge entre el interés general y el particular, debe, necesariamente, “...inclinarse la balanza de la justicia a la guarda del interés particular...”, pues la norma impugnada no cumple con el requisito de proporcionalidad entre la medida que restringe el ejercicio de derechos fundamentales y el objetivo que se pretende, que no es otro que el recaudo de un impuesto.

Por último, considera el actor que la disposición acusada compromete el derecho de las

personas a la libre locomoción, pues una de las consecuencias de no portar la calcomanía en lugar visible del automóvil, se haya o no pagado oportunamente el impuesto, es la de la inmovilización del vehículo. Anota, que no obstante que el artículo 24 de la Carta Política establece que “...todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional”, tales limitaciones deben estar contenidas en la ley y ser necesarias, como lo estipulan varias normas de carácter internacional incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico, entre ellas el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Ley 74 de 1968.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El Señor Procurador General de la Nación rindió dentro del término el concepto de su competencia, en el cual solicita a esta Corporación que declare ajustado a la Constitución el artículo demandado por los motivos que se resumen a continuación:

Manifiesta el Ministerio Público, que según lo establece de manera expresa la Constitución Política, el Estado colombiano es un Estado social de derecho, lo que significa, “...que el comportamiento de cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, debe atender a las necesidades y a los fines que el Constituyente ha señalado a la organización estatal.”

En ese orden de ideas, agrega, los derechos reconocidos a cada individuo no pueden ser considerados como absolutos, pues la convivencia con los demás miembros de la comunidad, hace necesario establecer normas jurídicas que permitan garantizar la prevalencia del interés general, considerado como principio fundante del Estado social de derecho, sin que ello conlleve la arbitraria restricción de los derechos fundamentales.

En cuanto al juicio de proporcionalidad al que debe someterse la norma acusada, con base en la jurisprudencia de esta Corporación, señala el Ministerio Público lo siguiente: que la medida impugnada está dirigida a proteger valores que tienen fundamento constitucional, específicamente los derechos a la vida y a la salud, que se protegen al obligar al conductor de un vehículo a adquirir y portar el seguro obligatorio. De otra parte, agrega, la medida es eficaz, pues la obligación de portar la calcomanía implica que el contribuyente se vea en la necesidad de pagar oportunamente sus obligaciones tributarias. Por último, anota, que no existen medidas alternativas menos lesivas, pues está comprobado que el cumplimiento oportuno de los deberes tributarios exige la imposición de medidas coactivas como la que se

demanda.

Señala el Procurador, que contrario a lo que afirma el demandante el interés general prima sobre el particular, mucho más si lo que está de por medio es la garantía de los derechos fundamentales de terceras personas ; así mismo, que la obligación que emana de la norma atacada en ningún caso vulnera el buen nombre del ciudadano infractor, pues "...este se construye con el cumplimiento estricto de sus obligaciones ; tampoco, anota, se vulnera el derecho a la libre circulación, pues lo que se inmoviliza es el vehículo, sin que ello implique su decomiso o la extinción de su dominio en favor de la Nación, con el objeto de que su propietario o poseedor cumpla con sus obligaciones tributarias y tome el seguro que protegerá la vida y la salud de sus conciudadanos en el evento de un accidente.

Por último, aclara el Ministerio Público, que efectivamente, tal como lo sostiene el actor, la calcomanía no es el único medio válido para probar el cumplimiento de la obligación tributaria, luego el propietario o conductor que no porta la calcomanía pero exhibe el recibo de pago del impuesto y el documento que acredita que tomó el seguro obligatorio, se hará acreedor a la multa por infringir el deber de hacerlo, pero su vehículo no podrá ser inmovilizado, pues no se cumple el presupuesto que establece la norma para el efecto, no haber cancelado el impuesto y no haber adquirido el seguro obligatorio contra accidentes.

V. INTERVENCION OFICIAL

Dentro del término establecido se hizo presente el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, abogado Jorge Luis Trujillo Alfaro, quien solicitó a esta Corporación que se declare exequible la norma acusada, para el efecto, puso a consideración de la Corte los argumentos que se resumen a continuación:

Manifiesta, que el sistema de las calcomanías tiene como objeto hacer efectivo el recaudo del pago de impuestos sobre vehículos y la adquisición por parte de los propietarios del seguro obligatorio de accidentes de tránsito, a través del cual se protege a terceros, luego es un instrumento que sirve para desarrollar el principio constitucional de la eficiencia tributaria.

En tal sentido, los mecanismos que plantea el demandante como alternativos respecto del uso de la calcomanía, contrarían el citado principio, en la medida que el control de pago de las referidas obligaciones sería prácticamente imposible, dado que las autoridades de

tránsito no tendrían capacidad para detectar, en todos los casos, a quienes no han cumplido con sus obligaciones y de hacerlo se verían en la necesidad de obstaculizar y congestionar el tránsito.

Señala, que la norma demandada no implica discriminación alguna, pues cobija a todos los contribuyentes que tienen la obligación de pagar el impuesto sobre vehículos automotores, haciéndose acreedor a la sanción únicamente el contribuyente incumplido, quien con su conducta se coloca en una situación diferente a la del contribuyente cumplido, lo que descarta la violación del principio de igualdad. Agrega, que tampoco su contenido produce vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad, a la honra y a la intimidad de las personas, pues de ninguna manera se está dando un trato denigrante a los sujetos pasivos de la obligación tributaria, sino exigiéndoles el cumplimiento de obligaciones a su cargo, cuyo desconocimiento afecta el interés general.

Afirma finalmente, que la inmovilización de los vehículos como consecuencia del incumplimiento de la obligación tributaria o del pago del seguro obligatorio de tránsito, al no afectar a la persona no configura la violación al derecho a la locomoción de la misma, pues tal medida no afecta la libertad de movimiento de los asociados, quienes la mantienen con las limitaciones que impone la ley. Concluye señalando, que pretender, como lo hace el demandante, que la calcomanía constituye “un salvoconducto” para poder transitar, sería tanto como pretender darle la misma connotación a las placas que identifican los vehículos.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia y el objeto de control

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer las acusaciones planteadas contra el artículo 149 de la Ley 488 de 1998, por ser ella parte de una ley de la República.

Segunda. La materia de la demanda

La demanda del actor pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 149 de la Ley 488 de 1998, que impone a los propietarios y poseedores de vehículos automotores, la obligación de portar en un lugar visible de los mismos una calcomanía, con la que se acredita

el pago oportuno de los correspondientes impuestos y la adquisición del seguro obligatorio de accidentes de tránsito que cubre a terceros.

Esa disposición, en opinión del demandante, atenta contra la dignidad de las personas, en cuanto las “etiqueta” y expone ante terceros su condición de incumplidos, sin tener en cuenta que en muchas ocasiones tal situación se origina en circunstancias ajenas por completo a la voluntad de las personas, como puede ser, por ejemplo, una grave situación económica, circunstancia que según él cabe dentro de los elementos que constituyen la privacidad del individuo, cuya reserva y protección garantiza la Constitución.

De otra parte, sostiene el actor, que la norma impugnada no resiste el juicio de proporcionalidad que debe efectuarse para determinar si se justifica o no restringir el ejercicio de algunos derechos fundamentales, en aras del propósito que se busca con la medida adoptada, que en el caso que se analiza no es otro que recaudar un impuesto.

El artículo 149 de la Ley 488 de 1998, en opinión del demandante, viola también el derecho a la igualdad, a la libre locomoción y al buen nombre de la personas, por lo que le corresponde a la Corte determinar, si en efecto la disposición acusada transgrede los mandatos constitucionales a los que alude el actor o cualquiera otro.

Tercera. El cumplimiento de la obligación que tienen todos los ciudadanos, de contribuir a la financiación de los gastos e inversiones del Estado, constituye una forma de realización del principio de reciprocidad que consagra el artículo 95 de la Carta, el cual se traduce en el reconocimiento que hace el Estado de sus derechos y libertades, pero también en la imposición de obligaciones que sirven para compensar los beneficios que ellos reciben de la organización jurídico-política a la que pertenecen.

El artículo 95 de la Constitución Política, que contiene los deberes de la persona y el ciudadano, establece como uno de ellos el consagrado en su numeral 9, que les impone, a título de obligación, la de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad. Es decir, que esa norma superior consagra el principio de reciprocidad que en el Estado social de derecho rige las relaciones que surgen entre los individuos y el Estado y entre éstos y la sociedad, principio sobre el cual ha dicho esta Corporación:

“En la base de los deberes sociales se encuentra el principio de reciprocidad (C.N. art. 95). La Constitución reconoce a la persona y al ciudadano derechos y libertades, pero, al mismo tiempo, le impone obligaciones.

“Los beneficios que representa para el individuo las relaciones conmutativas de la vida en sociedad deben ser compensados por éste a fin de mejorar las condiciones materiales y espirituales de la convivencia social y ampliar permanentemente el número de miembros de la comunidad capaces de gozar de una existencia digna (C.N. Preámbulo, arts. 1, 95, 58, y 333). En una sociedad pobre, la justicia distributiva no puede ser solamente cometido del Estado, sino actitud y praxis de todos, mayormente de los mejor dotados.

“La filosofía moral que subyace al ordenamiento jurídico emerge con fuerza normativa vinculante cuando la Constitución faculta a las autoridades para exigir del individuo la superación de su egoísmo, mediante el cumplimiento de sus deberes y obligaciones.” 1

Para hacer efectiva esa obligación, la de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, y propiciar la realización del principio de reciprocidad, la misma Carta Política, a través de lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338, le atribuyó al legislador la función de establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley, a través de la cuales capta los recursos con los que atiende las múltiples funciones inherentes a su responsabilidad de realizar efectivamente los derechos y principios sobre los cuales se cimienta el paradigma del Estado social de derecho.

“...para poder desarrollar sus actividades, cumplir sus fines y realizar los valores que encarna el ordenamiento constitucional, las autoridades públicas requieren permanentemente de recursos, puesto que no sólo ciertas necesidades sólo pueden ser satisfechas mediante prestaciones públicas sino que, además, muchos de los derechos fundamentales que en apariencia implican un deber estatal de simple abstención -los llamados derechos humanos de primera generación o derechos civiles y políticos- en la práctica requieren también intervenciones constantes del Estado ...”2

En cumplimiento precisamente de esa función, el legislador promulgó la Ley 488 de 1988, por la cual expidió normas en materia tributaria y dictó otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales. A través del artículo 138 de esa ley, creó “...el impuesto sobre

vehículos automotores”, el cual sustituyó “a los impuestos de timbre nacional” que venían siendo aplicados sobre los mismos; de otra parte, a través del artículo 139, el legislador determinó que los beneficiarios de las rentas derivadas de ese impuesto serían los municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, estableciendo, en el artículo 140, que el hecho generador del impuesto lo constituye la propiedad o posesión de los vehículos gravados.

Para efectos de controlar el cumplimiento de esa obligación a cargo de los propietarios y poseedores de vehículos automotores, el legislador dispuso, a través del artículo 149 de esa misma ley, que los vehículos deberán portar en lugar visible una calcomanía que demuestre el pago oportuno del impuesto y la adquisición del seguro obligatorio de accidentes de tránsito, estableciendo, como obligación a cargo de las autoridades de tránsito en el país y de la Policía Nacional, la de inmovilizar los vehículos que no porten dicha calcomanía, hasta que se demuestre el pago del respectivo impuesto y del seguro obligatorio, y facultando a las entidades territoriales para, si lo consideran pertinente, establecer multas de hasta cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Es claro, que la demanda del actor cuestiona la constitucionalidad de esta última disposición, la que impone la obligación de colocar en lugar visible del respectivo vehículo la calcomanía, no la del impuesto en sí, pues sus argumentos están dirigidos a atacar la legitimidad del sistema de control por el cual optó el legislador, el cual considera violatorio de varios preceptos superiores. En consecuencia, la Corte analizará dicho sistema de control para verificar si él, como lo afirma el actor, vulnera principios y derechos fundamentales consagrados en la Carta Política.

Cuarta. Para propiciar el cumplimiento de la obligación a cargo de los ciudadanos, de contribuir a la financiación de los gastos e inversiones del Estado, no basta con que el legislador promulgue leyes tributarias, éste tiene la responsabilidad paralela de establecer sistemas eficaces de control, que eviten la evasión y la elusión tributaria.

De conformidad con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución, en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los consejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales, señalando, en todo caso y de manera expresa, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las

tarifas de los impuestos.

Ahora bien, la sola creación de los impuestos no garantiza el cumplimiento de la obligación a cargo de los ciudadanos y el recaudo efectivo de los mismos, por lo que se hace necesario que el legislador diseñe y adopte, paralelamente, sistemas de control que eviten la evasión y la elusión, fenómenos que afectan los intereses mismos de la sociedad. Esos sistemas no son otra cosa que un mecanismo que sirve para la realización del principio de eficiencia tributaria, consagrado en el artículo 363 de la Carta, sobre el cual esta Corporación se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“ ... el Estado goza de la facultad de imponer unilateralmente tributos (C.P. art. 338), y todas las personas están obligadas a contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones públicos, dentro de conceptos de justicia y equidad (C.P. art. 95). Además, es natural que el sistema tributario busque captar esos recursos en la forma más eficiente posible, puesto que de ello depende en gran parte el propio éxito de la actividad estatal. El principio de eficiencia es entonces la materialización en el sistema tributario (C.P. art. 363) del principio de efectividad propio del Estado social de derecho (C.P. arts. 1 y 2)

“ ...la Corte considera que este principio de eficiencia implica que el Estado debe controlar la evasión y la elusión tributarias en la mejor forma posible, puesto que de poco sirve promulgar leyes tributarias si se permite que los contribuyentes desconozcan sus obligaciones fiscales. Además, la evasión termina afectando en la práctica, de manera profunda, la propia equidad horizontal en materia fiscal, ...puesto que se puede constatar una diferencia en la carga tributaria para contribuyentes con igual capacidad económica, originada en la mayor facilidad que exhiben ciertos grupos de contribuyentes para evadir o eludir el impuesto, en relación con otros como los que perciben sueldos y salarios.”³

Desde luego, esos sistemas de control deben diseñarse de manera tal que no desconozcan o vulneren los principios y derechos fundamentales que consagra la Constitución, ni ninguna de sus disposiciones, ellos deben ser armónicos con el contenido y filosofía del paradigma propio del Estado social de derecho, por eso, y a partir de esos presupuestos, a continuación la Corte verificará si el sistema de control que impuso el legislador, para verificar el pago oportuno del impuesto sobre vehículos automotores que deben cancelar sus propietarios o

poseedores, consignado en el artículo 149 de la ley 488 de 1998, desconoce los principios de dignidad e igualdad que consagra la Constitución, y vulnera los derechos fundamentales a libre locomoción, a la honra y al buen nombre de los ciudadanos.

Quinta. El sistema de control que adoptó el legislador, para verificar el pago oportuno del impuesto sobre los vehículos automotores y la adquisición y cancelación del seguro obligatorio contra accidentes de tránsito, que cubre a terceros en caso de accidentes de tránsito, en nada contraría los derechos fundamentales que considera vulnerados el actor, ni ninguna otra norma del ordenamiento constitucional.

El actor presenta cargos específicos de inconstitucionalidad contra la norma acusada, pues su contenido, según él, implica la violación de los derechos fundamentales a la dignidad, a la igualdad, a la libre circulación y al buen nombre de las personas. A continuación la Corte analizará cada una de estas acusaciones.

La dignidad de las personas, ha dicho esta Corporación, trasciende el carácter de declaración ética y se erige en norma jurídica vinculante para todas las autoridades, en consecuencia, el respeto de ese principio debe inspirar todas las actuaciones del Estado, lo que implica que “...los funcionarios públicos están en la obligación de tratar a toda persona, sin distinción alguna, de conformidad con su valor intrínseco (C.N. arts. 1, 5, y 13)”⁴, es decir, que la realización plena del principio de dignidad pasa por el respeto del derecho a la igualdad del cual son titulares todas.

En el caso específico que se analiza, la obligación que se impone a los contribuyentes, propietarios y poseedores de vehículos automotores, de portar en un lugar visible de los mismos la calcomanía que acredita el pago oportuno de los respectivos impuestos y la adquisición y cancelación del seguro obligatorio contra accidentes de tránsito que cubre a terceros, no puede ser interpretada como un “trato cruel, inhumano o degradante”, tal como lo afirma el demandante, pues en nada lesiona la condición misma del individuo como sujeto autónomo, libre y dotado de razón, ni afecta su condición de ser humano, razón de ser principio y fin último de la organización estatal.

Se trata de una medida que le permite a las autoridades competentes, de manera directa y sin mayores traumatismos en el desarrollo del tráfico automotor, distinguir los vehículos respecto de los cuales sus propietarios o poseedores han cumplido con la obligación

tributaria que los grava y con la medida preventiva del seguro obligatorio contra accidentes, de aquéllos cuyos responsables no han cumplido con esas obligaciones, afectando así de manera significativa el interés general y exponiendo a terceros, víctimas de accidentes, a no contar con la atención oportuna que en esos eventos requerirían, lo que desde luego vulneraría sus derechos fundamentales a la salud y a la vida; nótese que el distintivo se exige colocado en el automotor, no en la persona misma, lo que de hecho marca una diferencia sustancial, pues se configura un sistema de control sobre unos bienes muebles cuyo uso implica el usufructo de bienes públicos, las vías y las calles, que los ciudadanos propietarios o poseedores de vehículos están en la obligación de compensar, contribuyendo a los gastos e inversiones necesarias para garantizar el buen estado y el incremento de las mismas.

De otra parte, es reconocido el impacto del uso creciente de automotores en las ciudades, sobre los niveles de contaminación del medio ambiente, circunstancia que los propietarios y poseedores también deben compensar, pagando oportunamente los impuestos que en buena medida se destinarán a programas y proyectos cuyo objetivo sea su preservación (artículo 79 C.P.).

Así mismo, no encuentra la Corte ningún elemento que sostenga la tesis planteada por el actor, en el sentido de que la medida se traduce en “una vulneración a la dignidad que merecen las personas”, en cuanto transgrede su derecho a la intimidad consagrado en el artículo 15 superior, pues el no pago de los impuestos por parte de las mismas, cualquiera sea la causa que lo motiva, trasciende la órbita de lo privado, en la medida en que genera consecuencias negativas para la colectividad.

No se trata de uno de aquellos asuntos respecto de los cuales, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, prevalece la obligación del Estado y de los particulares, “...de abstención de conocimiento e injerencia”, por tratarse de “la esfera reservada al individuo, compuesta por asuntos, problemas, situaciones y circunstancias de su exclusivo interés”⁵, pues el cumplimiento del deber que el Constituyente radicó en cabeza de los ciudadanos, de contribuir a la financiación de los gastos e inversiones del Estado, en un marco de equidad (artículo 95 C.P.), es asunto y problema que atañe a la sociedad en su conjunto y particularmente a las autoridades públicas, que tienen la obligación de diseñar el sistema fiscal y propender por su óptimo funcionamiento.

En cuanto al derecho al buen nombre, consagrado también en el artículo 15 de la Carta Política, éste no se afecta por la disposición legal que estableció la obligación de portar en el vehículo la respectiva calcomanía, sino por el incumplimiento de la obligación tributaria a cargo del contribuyente, en el caso específico el propietario o poseedor de un vehículo automotor, el cual le acarrea la imposibilidad de obtener dicho documento, lo que desvirtúa de plano la acusación del actor, pues la proyección de la imagen de incumplido que puede derivarse del no porte de la calcomanía, encuentra una base empírica real y cierta. El buen nombre de las personas es un asunto que no se reduce a la apariencia, sino que, como lo señala el señor Procurador en su concepto, se construye a partir de las actuaciones objetivas del respectivo sujeto.

Tampoco se observa violación del derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, pues no se puede dar el mismo tratamiento a los contribuyentes que cumplen oportunamente con sus obligaciones tributarias, que a aquellos que no lo hacen, dado que mientras los primeros participan efectivamente en la realización de los objetivos del Estado social de derecho, los segundos no sólo no lo hacen sino que los obstruyen, en ese sentido es plenamente aplicable la jurisprudencia de esta Corporación que sobre el tema se ha pronunciado en el siguiente sentido:

“Las aludidas disposiciones no vulneran el principio de igualdad, pues, como en repetidas ocasiones lo ha afirmado esta Corporación, este no consiste en prever para todas las situaciones idénticas consecuencias ni en definir sin distinciones que todos los individuos estarán sujetos a las mismas reglas, dentro de una concepción absoluta y matemática, sino en dar el mismo trato a los entes y hechos que se encuentren cobijados bajo una misma hipótesis y en establecer una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales.”⁶

No se verifica tampoco la violación a la libertad de circulación en la que insiste el demandante, consagrada en el artículo 24 de la Carta Política, la cual, como reza el citado precepto, se garantiza “con las limitaciones que establezca la ley”⁷.

La libertad de locomoción, ha dicho la Corte, es un derecho fundamental en cuanto afecta la libertad del individuo, cuyo sentido más elemental, “...radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata

de las vías y espacios públicos”, la norma impugnada, que hace parte de una ley de la República, ni siquiera restringe esa libertad, pues lo que ordena es la inmovilización del vehículo, no de su propietario o poseedor, mientras éste no cumpla con la obligación tributaria a su cargo y mientras no adquiera el seguro obligatorio contra accidentes, lo cual la dota con un carácter de medida preventiva a favor de terceros, potenciales víctimas de siniestros de tránsito.

Por último, cabe señalar, que el juicio de proporcionalidad al que se refiere el actor, es pertinente efectuarlo cuando la norma acusada en efecto restringe derechos o principios fundamentales, pues su objetivo es establecer si la finalidad perseguida con la respectiva norma justifica tal restricción, y si su contenido, en cuanto limita el ejercicio de aquellos, es proporcional a la restricción impuesta. En el caso específico que se revisa, ha quedado demostrado que la norma impugnada no restringe ni limita el ejercicio de ningún derecho o principio constitucional, razón por la cual no es procedente recurrir a dicho juicio, pues como lo ha señalado esta Corporación:

“...según tal juicio, cuando diversos principios constitucionales entran en colisión, ...corresponde al juez constitucional no sólo estudiar la constitucionalidad de la finalidad perseguida por la medida examinada sino, además, examinar si la reducción del derecho es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado.”⁸

Sexta. El Presidente de la República, en ejercicio de la facultades extraordinarias que le confirió el Congreso a través del numeral 4 del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, había derogado parcialmente el contenido de la norma acusada, no obstante, teniendo en cuenta que la norma legal que había otorgado esas facultades fue declarada inexecutable por esta Corporación⁹ el decreto que contenía tal derogatoria, el 1122 de 1999, por razones de unidad normativa también debe ser considerado inexecutable.

En efecto, el Congreso de la República, a través del numeral 4 del artículo 120 de la Ley 489 de 1998, le confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias “para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública, con el propósito, según reza el párrafo de esa misma norma, de “racionalizar el aparato estatal, garantizar la eficiencia y la eficacia de la función administrativa y reducir el gasto público”.

En ejercicio de esas facultades extraordinarias, el Presidente de la República expidió el Decreto-Ley No. 1122 de 26 de junio de 1999, cuyo artículo 331 establecía lo siguiente:

“Artículo 331. Calcomanías para vehículos.

“Prohíbase la exigencia de calcomanías para los vehículos automotores particulares con el fin de verificar el cumplimiento de cualquier obligación a cargo de su propietario, salvo en materia tributaria.”

Si se tiene en cuenta que la norma impugnada en la demanda de la referencia, consagra dos obligaciones específicas a cargo de los propietarios y poseedores de vehículos automotores, cuyo cumplimiento el legislador ordenó verificar a través del sistema de calcomanías, una el pago del impuesto con el que el legislador a través de la misma ley 488 de 1998 gravó los vehículos automotores, y otra, la adquisición y cancelación del seguro obligatorio de accidentes de tránsito, se concluye que la primera al constituir una obligación de carácter tributario, a la luz del artículo 331 del citado decreto de supresión de trámites se mantenía vigente; mientras la segunda, una medida de carácter preventivo, que como tal no cabe en el universo de la materia tributaria, había sido derogada a través de la citada norma del Decreto 1122 de 1999. Sin embargo, teniendo en cuenta que esta Corporación mediante Sentencia C-702 de 1999, proferida el pasado 20 de septiembre, decidió declarar inexecutable el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, se encuentra que el artículo 331 del Decreto 1122 de 1999, por razones de unidad normativa, debe ser considerado igualmente inexecutable. “En efecto, si el fundamento de la competencia del legislador extraordinario resultó ser contrario a la Constitución, es claro que [dicho artículo] debe correr la misma suerte”¹⁰.

Por lo tanto, la derogatoria de la disposición que imponía a los propietarios y poseedores de vehículos automotores, la obligación de portar en lugar visible de los mismos la calcomanía, con el objeto de demostrar la adquisición y el pago del seguro obligatorio de accidentes de tránsito, debe considerarse insubsistente, lo que implica que el aparte correspondiente del artículo 149 de la Ley 488 de 1998, norma acusada por el actor, se encuentra nuevamente vigente en el ordenamiento jurídico.

Por tal motivo y con base en los fundamentos consagrados en la parte motiva de esta providencia la Corte declarará executable en su integridad el citado artículo 149 de la Ley 488 de 1998.

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

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 149 de la Ley 488 de 1998.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta 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

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración parcial de voto a la Sentencia C-741/99

DECRETO DE SUPRESION DE TRAMITES-Inexequible por unidad normativa (Aclaración parcial de voto)

Ha debido en esta oportunidad declararse por la Corte no sólo la inexequibilidad del artículo mencionado, sino la del Decreto citado en su totalidad, dado que para expedirlo fueron invocadas por el Presidente de la República las facultades extraordinarias de que trata el artículo 121 de la Ley 489 de 1998, cuya inexequibilidad fue declarada por ésta Corporación en Sentencia C-702 de 20 de septiembre de 1999 y, por consiguiente, es claro entonces que el Decreto aludido carece de soporte constitucional para su expedición y, siendo ello así, resulta inexequible, no sólo parcialmente sino en su integridad.

Los suscritos magistrados, con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte, nos vemos precisados en esta ocasión a aclarar nuestro voto en relación con el numeral segundo de la parte resolutive de la Sentencia C-741 del 6 de octubre de 1999, en virtud de que, aún cuando estamos de acuerdo con la declaración de inexequibilidad del artículo 331 del Decreto 1122 de 26 de junio de 1999, “por el cual se dictan normas para suprimir trámites, facilitar la actividad de los ciudadanos, contribuir a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y fortalecer el principio de la buena fe”, a nuestro juicio, ha debido en esta oportunidad declararse por la Corte no sólo la inexequibilidad del artículo mencionado, sino la del Decreto citado en su totalidad, dado que para expedirlo fueron invocadas por el Presidente de la República las facultades extraordinarias de que trata el artículo 121 de la Ley 489 de 1998, cuya inexequibilidad fue declarada por ésta Corporación en Sentencia C-702 de 20 de septiembre de 1999 y, por consiguiente, es claro entonces que el Decreto aludido carece de soporte constitucional para su expedición y, siendo ello así, resulta inexequible, no sólo parcialmente sino en su integridad.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

FABIO MORÓN DÍAZ

1 Corte Constitucional, Sentencia T-532 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 Corte Constitucional, Sentencia C-455 de 1995, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

3 Corte Constitucional, Sentencia C-445 de 1995, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

4 Corte Constitucional, Sentencia T-499, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

5 Corte Constitucional, Sentencia T-261 de 1995, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

6 Corte Constitucional, Sentencia C-335 de 1994, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

7 Con las misma características, varios convenios y pactos internacionales incorporados a nuestro ordenamiento jurídico, consagran el derecho a la libre locomoción de las personas, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas 1948) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Ley 74 de 1968.

8 Corte Constitucional, Sentencia, C-309 de 1997, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

9 Corte Constitucional, Sentencia, C-702 de 1999, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

10 Corte Constitucional, Sentencia, C-722 de 1999, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa