

**II. EXPEDIENTE D-10662 - SENTENCIA C-657/15 (Octubre 21)**  
M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

**1. Norma acusada**

**LEY 1682 DE 2013**  
(Noviembre 22)

*Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias*

**ARTÍCULO 27. PERMISO DE INTERVENCIÓN VOLUNTARIO.** Mediante documento escrito suscrito por la entidad y el titular inscrito en el folio de matrícula, podrá pactarse un permiso de intervención voluntario del inmueble objeto de adquisición o expropiación. El permiso será irrevocable una vez se pacte.

Con base en el acuerdo de intervención suscrito, la entidad deberá iniciar el proyecto de infraestructura de transporte.

Lo anterior, sin perjuicio de los derechos de terceros sobre el inmueble los cuales no surtirán afectación o detrimento alguno con el permiso de intervención voluntaria, así como el deber del responsable del proyecto de infraestructura de transporte de continuar con el proceso de enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial, según corresponda.

**PARÁGRAFO.** En el proceso administrativo, en caso de no haberse pactado el permiso de intervención voluntario del inmueble objeto de adquisición o expropiación, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que la dispuso, la entidad interesada solicitará a la respectiva autoridad de policía, la práctica de la diligencia de desalojo, que deberá realizarse con el concurso de esta última y con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y/o el personero municipal quien deberá garantizar la protección de los derechos humanos, dentro de un término perentorio de cinco (5) días, de la diligencia, se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 27 de la Ley 1728 de 2013, de conformidad con la *ratio* por los cargos examinados, el numeral 12 del artículo 38 de la Ley 1607 de 2012 "*por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*".

**3. Síntesis de los fundamentos**

El problema jurídico que le correspondió resolver a la Corte en este proceso, consistió en determinar si el legislador al excluir el *asfalto* del impuesto a las ventas (IVA), pero no hacer lo propio con otros productos que tienen un uso similar, como el concreto, vulnera los principios de igualdad y equidad tributaria, consagrados en los artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política.

En primer término, la Corte reafirmó la amplia potestad de configuración normativa del legislador en el diseño de la política tributaria y en particular, para fijar los elementos básicos de cada gravamen, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal. Al mismo tiempo, reiteró que a pesar de la alta dosis de discrecionalidad, el legislador no tiene un poder absoluto, por cuanto la propia Constitución le impone límites como el respeto a los derechos fundamentales (art. 2º), la garantía de los principios de justicia y equidad en la distribución de las cargas fiscales (art. 95.9), la observancia del principio de legalidad (art. 228) y el

cumplimiento de los principios de equidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad (art. 363), todo lo cual supone legislar bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. Advirtió, que el control de estos últimos parámetros no significa que al tribunal constitucional le compete, dentro del amplio espectro de posibilidades normativas, definir cuál es la *mejor* política tributaria, sino establecer si el Congreso se ha excedido en el ejercicio de sus atribuciones los límites previstos en la Constitución.

En el caso concreto de la exclusión del asfalto del impuesto a las ventas (IVA), sin disponer lo mismo respecto de otros materiales con un uso similar, la Corte determinó que se encuentra justificada desde la perspectiva constitucional, especialmente, frente a los principios de igualdad y equidad tributaria, los cuales no se desconocen sino que por el contrario, dicha medida se enmarca dentro del margen de la potestad legislativa en este ámbito. A su juicio, la regulación adoptada atiende fines constitucionalmente válidos expuestos y debatidos ampliamente en el Congreso, en donde la inclusión de otros productos análogos en esta exención tributaria, no contó con el aval del Gobierno que se exige por el artículo 154 de la Carta Política, con fundamentos en criterios de orden económico y de política tributaria. Se trata de generar incentivos económicos para fomentar proyectos de infraestructura pública, en especial, en la pavimentación y repavimentación de las vías y superar las deficiencias y problemas en el sector del transporte. Respecto del concreto, se cuestionó la eficacia de dicho incentivo para el usuario final ante la presencia de los monopolios que pueden comprometer la libre competencia y alterar o incluso distorsionar los precios.

Para la Corte, las anteriores motivaciones son legítimas en la medida en que se relacionan con la función de intervención del Estado en la economía para asegurar por la vía de la tributación y el recaudo fiscal, importantes recursos para el funcionamiento del Estado y el cumplimiento de sus fines (art. 334 C.Po.). De igual modo, con esta disposición tributaria se pretende garantizar la libre competencia y evitar posibles abusos de quienes se encuentran en posición dominante en el mercado (art. 333 C.Po.), en particular, la producción y comercialización del cemento, que es el producto que sirve de base para la preparación de mezclas de concreto. Tampoco se observa, que la decisión de no ampliar la exclusión del IVA al cemento sea manifiestamente irrazonable para alcanzar dichos cometidos. Sin duda, dicha exención al asfalto se muestra como una medida idónea para fomentar la construcción y mantenimiento de la infraestructura del transporte. Adicionalmente, el cemento tiene una aplicación potencial mucho más amplia en obras civiles y arquitectónicas, de modo que su impacto en la economía es bien diferente al del asfalto, con independencia de cuáles son sus propiedades técnicas.

Las razones expuestas llevaron a la Corte a concluir en la constitucionalidad de la expresión normativa demandada del artículo 38 de la Ley 1607 de 2012.

#### **4. Aclaración de voto**

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a los elementos que se comparan en el test aplicado en esta sentencia.

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
Presidenta (e)

