

Sentencia C-032/05

IMPUESTO PREDIAL-Metodología para la determinación de la base gravable/AVALUO CATASTRAL DE CONSERVACION-Reajuste anual por el Gobierno Distrital

VALOR CATASTRAL DE INMUEBLE URBANO Y RURAL-Facultad del Gobierno Distrital de reajustar anualmente

IMPUESTO PREDIAL-Competencia para fijar la base gravable

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Ley no puede determinar en cada caso concreto el valor de un bien

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Remisiones a autoridades administrativas para la concreción de variables técnicas no susceptibles de fijar en las disposiciones

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, son legítimas aquellas remisiones a autoridades administrativas contenidas en la ley, las ordenanzas o los acuerdos orientadas a la concreción de variables técnicas o económicas que por razones de la misma índole no son susceptibles de fijar en tales disposiciones. Pero tal legitimidad concurre solo si tales remisiones, en cada caso específico, se muestran razonables; esto es, si constituyen un medio adecuado de realización del fin pretendido y si el cumplimiento de tal tarea por parte de la autoridad constitucionalmente habilitada para determinar el tributo y sus elementos se muestra inadecuada dada la índole estrictamente técnica de la variable correspondiente.

IMPUESTO PREDIAL-Facultad precisa del Gobierno Distrital para señalar el porcentaje en el cual se debe reajustar anualmente los avalúos catastrales

Referencia: expediente D-5256

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3º de la Ley 601 de 2000.

Actor: Tito Enrique Orozco Prada

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Tito Enrique Orozco Prada contra el artículo 3º de la Ley 601 de 2000.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

LEY 601 DE 2000

(Julio 25)

Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes

del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTICULO 3o. Los avalúos catastrales de conservación se reajustarán anualmente en el porcentaje que determine y publique el Gobierno Distrital en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria urbana y rural, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal, Confis del periodo comprendido entre el primero de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

I. LA DEMANDA

Afirma el actor que la norma legal demandada vulnera los artículos 95, 113, 150, 313 numerales 4 y 5, 315, 317, 322, 338 y 340 de la Carta y por ello le solicita a la Corte que declare su inexecutable. Los fundamentos de la demanda son los siguientes:

1. La Constitución no le dio facultades al Congreso para reconocerles a los alcaldes el derecho de fijar bases impositivas, pues esta facultad se fijó en las corporaciones de elección popular. En particular, a los Concejos Municipales les corresponde “votar de conformidad con la ley los tributos y gastos locales”.
2. La norma demandada, al atribuirle al gobierno distrital la facultad de reajustar los avalúos catastrales anualmente en un porcentaje determinado por el mismo distrito, le está atribuyendo la facultad de fijar la base para la determinación del impuesto predial y para modificarla a su antojo.
3. El artículo 315 de la Carta consagra las facultades del alcalde distrital y entre ellas no está la de señalar y modificar los tributos, las bases gravables, ni porcentajes anuales de aumento. En estas materias, su única facultad radica en presentar proyectos de acuerdo ante el Concejo.
4. El artículo 317 superior señala que sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble y que lo pueden hacer a través de los Concejos Municipales y el 338 consagra el principio de legalidad del tributo. De acuerdo con estos, la determinación de los elementos del tributo en el caso planteado no le corresponde al alcalde sino a las corporaciones de elección popular.

I. INTERVENCIONES

A. Del ciudadano Antonio Galán Sarmiento

B. Del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Este Instituto le solicita a la Corte declarar exequible la disposición demandada. En su criterio, el Alcalde de Bogotá, al señalar el porcentaje en el cual se deben reajustar anualmente los avalúos catastrales de los predios del Distrito, no está fijando la base para determinar el impuesto predial. Ello es así porque el avalúo catastral no es, en estricto sentido, la base gravable del impuesto predial, se trata de un límite a la autonomía con que se cuenta para determinar el avalúo del inmueble. De allí que no se vulnere el principio de legalidad del tributo y que, en consecuencia, sea infundado el cargo planteado por el actor.

C. Del ciudadano Gilberto Toro Giraldo

Este ciudadano, en representación de la Federación Colombiana de Municipios, destaca el absurdo en que incurre el actor al demandar no lo que la norma dice sino aquello que el intérprete le hace afirmar. En su criterio, el artículo 3º de la Ley 601 de 2000 no despoja al Congreso de la República ni a los Concejos Municipales de las facultades que les asiste en materia tributaria y por ello no contraría precepto superior alguno.

D. De la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital de Bogotá

Esta Secretaría le solicita a la Corte declarar exequible la disposición demandada. En apoyo de esta solicitud plantea que la base gravable del impuesto predial en el Distrito Capital es el valor que mediante avalúo establezca el contribuyente, el que, como mínimo, según lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 601 de 2003, debe corresponder al avalúo catastral vigente para el momento de causación del impuesto. En ese contexto, el artículo 3º de esa ley regula el reajuste anual de los avalúos catastrales y para el efecto dispone que se tendrá en cuenta el porcentaje que determine y publique el Gobierno Distrital de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria urbana y rural por parte del Confis. Por lo tanto, la facultad otorgada al Gobierno Distrital no es para determinar la base gravable del impuesto predial sino para reajustar esa base gravable determinada. Esto evidencia el estricto respeto del principio de legalidad del tributo y la falta de fundamento de la demanda instaurada.

E. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio le solicita a la Corte declarar exequible la norma legal demandada. Para ello afirma que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la determinación política de los elementos del tributo está sujeta al rigorismo propio del principio de legalidad y que las

variables económicas que inciden en los mismos son susceptibles de un tratamiento menos restringido. En ese marco, lo que hace la norma demandada es atribuirle al Gobierno Distrital la facultad de reajustar la base gravable para la liquidación del impuesto predial pero esta base gravable no es determinada por él sino por la ley y de allí que su intervención se circunscriba a precisar una de las variables económicas del tributo. Por lo tanto, se trata de una disposición que no vulnera el principio de legalidad del tributo y que, en lugar de ello, desarrolla los principios de equidad y progresividad al permitir que el impuesto predial guarde correspondencia con el valor económico de los bienes.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación le solicita a la Corte declarar exequible el precepto demandado. Su solicitud se apoya en los siguientes argumentos:

1. Bogotá está organizada como Distrito Capital, con un régimen político, fiscal y administrativo determinado en la Constitución y leyes especiales y residualmente en las disposiciones vigentes para los municipios.
3. De acuerdo con ello, en materia de fijación de los elementos de la obligación tributaria, el Congreso de la República ejerció su potestad de unidad política definiendo mediante la Ley 601 de 2000 un esquema especial para el avalúo catastral de los inmuebles de Bogotá, incluyendo lo correspondiente al reajuste de los avalúos catastrales de conservación. Por lo tanto, no se vulneró la competencia constitucional dada al Concejo de Bogotá para determinar directamente los elementos del tributo pues esta función se debe ejercer dentro de los límites de la Constitución y la ley.
4. La facultad conferida al Gobierno Distrital, para reajustar los avalúos catastrales, es una labor eminentemente administrativa, de contenido técnico y económico que resulta compatible con el principio de legalidad del tributo.

I. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 601 de 2000.

B. Problema jurídico

Según el actor, la atribución de facultades al gobierno distrital para reajustar anualmente los avalúos catastrales vulnera una multiplicidad de normas superiores, fundamentalmente porque la Carta Política no le atribuye a esa entidad competencia para determinar la base gravable del impuesto predial. De allí que los cargos formulados planteen un problema jurídico que puede sintetizarse de la siguiente manera: ¿La atribución que una norma legal le hace al gobierno distrital de Bogotá, de la facultad de reajustar anualmente los avalúos catastrales de conservación de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria urbana y rural, previo concepto del Confis, vulnera el principio de legalidad del tributo?

En criterio del actor y del ciudadano Antonio Galán Sarmiento, tal vulneración es clara y por ello esta Corporación debe declarar la inexecutable de la norma demandada. Por el contrario, para el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el ciudadano Gilberto Toro Giraldo, la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital de Bogotá, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Procurador General de la Nación, la norma demandada no contraría precepto superior alguno y por ello debe ser declarada executable por esta Corte.

Pasa la Corte a solucionar el problema jurídico suscitado.

C. Solución

1. Como se ha indicado, el problema jurídico sometido a consideración de la Corte está relacionado con la metodología seguida para efectos de la liquidación del impuesto predial correspondiente a bienes inmuebles urbanos y rurales en el distrito capital. Para su adecuada contextualización hay que tener en cuenta que en vigencia del Decreto 1421 de 1993, la base gravable para la determinación del impuesto predial estaba determinada por el valor que mediante autoavalúo establecía el contribuyente y no podía ser inferior al avalúo

catastral o autoavalúo del año anterior, incrementado en la variación porcentual del índice nacional de precios al consumidor certificado por el DANE. Esta metodología pretendía guardar una relación de equilibrio entre el progresivo incremento del costo de los inmuebles y la determinación de la base gravable para la liquidación del impuesto predial, evitando que este tributo se congelara no obstante el incremento del valor de los predios.

Con todo, ese sistema se mostró desafortunado en los momentos de desaceleración que afectaron la economía nacional a mediados de la década del noventa. Esto fue así porque la desaceleración económica evidenció que el valor de la propiedad inmueble no se incrementaba de manera correlativa a la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, determinada con el IPC, y que a pesar de ello los avalúos catastrales, los autoavalúos y el impuesto predial se incrementaban de manera automática cada año en un porcentaje igual a la inflación. Esa falta de correspondencia entre el incremento del valor de la propiedad raíz y la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, hizo que los contribuyentes terminaran liquidando y pagando el impuesto predial a partir de unas bases gravables que en muchos casos excedían el valor comercial de los inmuebles, desvertebrándose así los principios de justicia y equidad del sistema tributario.

2. Ante ese panorama, en el Congreso de la República se tramitó un proyecto de ley mediante el cual se establecía una nueva metodología para la determinación de la base gravable del impuesto predial en el distrito capital. Tal metodología se concibió de tal manera que se mantuviera la correspondencia entre el valor efectivo de los inmuebles, el autoavalúo y el impuesto predial a pagar por el contribuyente. Ese proyecto fue debatido y aprobado, con algunas modificaciones, correspondiendo su texto a la Ley 601 de 2000.

Mediante esta ley:

- Se dispuso que a partir del año fiscal 2000 la base gravable del impuesto predial unificado para cada año será el valor que mediante avalúo establezca el contribuyente, valor que deberá corresponder como mínimo al avalúo catastral vigente al momento de la causación del tributo.
- Se ordenó que los avalúos catastrales de formación y/o actualización se entenderán notificados una vez se publique el acto administrativo de clausura y se incorpore en los archivos de los catastros.

- Se fijó la metodología para el reajuste anual de los avalúos catastrales de conservación.
- Se facultó al propietario o poseedor del bien raíz para solicitar la revisión de los avalúos de formación, actualización o conservación.
- Se estableció la manera como debían determinar la base gravable los responsables del tributo a los que no se les haya fijado avalúo catastral.
- Se dispuso que la información de identificación de los predios registrada en las declaraciones tributarias del impuesto predial unificado que no se encuentren en las bases catastrales servirá de base para los procesos que realice la autoridad catastral y, finalmente,
- Se estableció que el Distrito Capital podrá mantener o establecer sistemas preferenciales y optativos de liquidación y recaudo del impuesto predial unificado.

3. Como puede apreciarse, mediante la Ley 601 de 2000 se pretendieron resolver los problemas de injusticia e inequidad tributaria generados por la anterior metodología de determinación de la base gravable para la liquidación del impuesto predial. Para ello se estableció como referente mínimo para determinar la base gravable del impuesto predial, el valor catastral vigente al primero de enero de cada año y se dispuso que ese valor se reajustara anualmente por el gobierno distrital de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria y rural y previo concepto del Confis.

4. En el marco indicado, el problema central que plantea la demanda radica en establecer si la atribución conferida por la norma demandada al gobierno distrital para reajustar anualmente los avalúos catastrales de conservación trasgrede o no los fundamentos constitucionales del sistema tributario, prioritariamente los principios de legalidad y certeza del tributo. Como se sabe, el Texto Superior, como sistema normativo dotado de una profunda carga axiológica, consagra los principios con arreglo a los cuales las entidades constitucionalmente autorizadas pueden configurar el sistema tributario. En torno a tales principios, esta Corporación, en la Sentencia C-643-02, hizo los planteamientos que, dada su pertinencia, en seguida se retoman:

“el constituyente ha determinado los principios con arreglo a los cuales debe regularse el

sistema tributario. Tales principios son, por una parte, los de legalidad, certeza e irretroactividad y, por otra, los de equidad, eficiencia y progresividad.

Los primeros están consagrados en el artículo 338 de la Carta. De acuerdo con el principio de legalidad, todo tributo requiere de una ley previa que lo establezca y la competencia para imponerlo radica en el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales como órganos de representación popular. En virtud del principio de certeza, la norma que establece el impuesto debe fijar el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. Y en razón del principio de irretroactividad, la ley que impone un impuesto no puede aplicarse a hechos generadores ocurridos antes de su vigencia.

De otro lado, los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario están consagrados en el artículo 363 del Texto Superior. El principio de equidad tributaria es la manifestación del derecho fundamental de igualdad en esa materia y por ello proscribire formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados tanto por desconocer el mandato de igual regulación legal cuando no hay razones para un tratamiento desigual, como por desconocer el mandato de regulación diferenciada cuando no hay razones para un tratamiento igual. El principio de progresividad compensa la insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario pues como en este ámbito no basta con mantener en todos los niveles una relación simplemente porcentual entre la capacidad económica del contribuyente y el monto de los impuestos a su cargo, el constituyente ha superado esa deficiencia disponiendo que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos aporten en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado; es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente. Finalmente, el principio de eficiencia implica que debe existir una relación de equilibrio entre los costos que la administración debe asumir para el recaudo del tributo y las sumas recaudadas, es decir, se trata de generar el mayor recaudo al menor costo.

Estos principios constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y, como ha tenido oportunidad de precisarlo esta Corporación, se predicen del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular”.

En este orden de ideas, cuestionar la facultad del gobierno distrital para reajustar los avalúos

catastrales de conservación y afirmar esa potestad como privativa del concejo distrital implica afirmar la vulneración del principio de legalidad como fundamento constitucional del sistema tributario. No obstante, una cosa es la reserva fijada por la Constitución para la determinación de los elementos del tributo y otra muy diferente la facultad administrativa de reajustar anualmente uno de tales elementos con base en un índice técnico. En tanto que los elementos del tributo sólo pueden ser fijados por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y el Concejo Distrital de Bogotá; distintas autoridades administrativas bien pueden ser habilitadas para fijar o reajustar los valores patrimoniales de los bienes sobre los cuales pesa la carga tributaria pues este es un ejercicio de una función típicamente administrativa, que obedece a motivos razonables y sobre la que no existe reserva alguna.

5. Tal ha sido el entendimiento a que esa problemática le ha dado la doctrina de esta Corporación. En tal sentido, es cierto que el principio de legalidad involucra la fijación misma del tributo y de sus elementos por parte de los representantes del pueblo; no obstante, “La ley no puede, por razones de tipo técnico que tienen que ver especialmente con la fluctuación de los valores de los distintos activos patrimoniales, entrar a determinar en cada caso concreto el valor de un bien. Debe entonces limitarse a indicar la manera como debe ser fijado ese valor”. Y esto es así en cuanto “No compete al legislador señalar directamente en todos los casos los valores patrimoniales de los bienes que son tomados como determinantes de la base gravable de los tributos, pues esto, por razones de tipo técnico y administrativo, no resulta posible en la mayoría de los casos”. Esta situación es explicable ya que “Fenómenos tan dinámicos como la inflación y la devaluación monetaria, entre otros, hacen pensar en lo inconveniente y contraria a la naturaleza de las cosas que resulta esa posición” (Corte Constitucional, Sentencia C-583-96, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

En este marco, es claro que el principio de legalidad “no tiene el alcance de impedir que el Congreso defiera a otras entidades la fijación de ciertos conceptos técnicos que inciden en la determinación de alguno de los elementos del tributo” (Corte Constitucional, Sentencia C-842-00, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa) pues “Resultaría contrario a la técnica del procedimiento tributario exigir que la ley, el acuerdo o el reglamento, más allá de la fijación de la base de cobro del gravamen, entren a detallar en cada caso concreto la suma sobre la cual el mismo habrá de liquidarse, ya que en esta operación deben tenerse en cuenta variables económicas que escapen al rigorismo propio de esos actos jurídicos y a la

determinación política del tema, lo cual se encuadra dentro del principio de legalidad tributaria” (Sentencia C-597-00, M.P. Álvaro Tafur Galvis).

En la reciente Sentencia C-690-03, M. P. Rodrigo Escobar Gil, esta Corporación realizó un estudio muy detenido de esta temática y reconstruyó la línea jurisprudencial elaborada en torno a ella. Ese estudio le permitió a la Corte llegar a las siguientes conclusiones:

“Con base en el recuento de la jurisprudencia de la Corporación sobre la materia, es posible concluir que en desarrollo del principio de legalidad de los tributos contenido en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, corresponde al legislador, y en ciertos casos a las Asambleas y los Consejos, con sujeción a la ley, determinar directamente y de manera clara todos los elementos de la obligación tributaria. Sin embargo, no toda ambigüedad en la ley que crea un tributo o toda dificultad en su interpretación conduce a la inconstitucionalidad de la misma, porque para ello es necesario que el alcance de la ley no pueda ser determinado de acuerdo con las reglas generales de interpretación de la ley.

Por otra parte, no siempre resulta exigible que la determinación de los elementos del tributo sea expresa, y no se viola el principio de legalidad tributaria cuando uno de tales elementos no está determinado en la ley, pero es determinable a partir de ella.

Finalmente, en materia de remisiones a la administración o al reglamento, es posible concluir que el rigor del principio de legalidad se aplica a la determinación política de los elementos del tributo, y que de tal rigor escapan ciertas variables técnicas o económicas cuya concreción no es posible realizar en la misma ley.

Entre tales remisiones, la Corte se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad de las que se refieren a la certificación de precios, a la fijación de parámetros para la valoración de activos, al avalúo catastral, al índice de bursatilidad de las acciones. Estas hipótesis de remisión a la administración tienen como denominador común que se refieren a elementos variables, que no es posible predeterminar en la ley, pero que responden a realidades técnicas susceptibles de concreción con un alto nivel de certeza. Así, no obstante un relativo margen de apreciación, la determinación del valor de un inmueble, o el precio de un producto, el valor de unos activos o el índice de bursatilidad de unas acciones, está necesariamente vinculada a la realidad objetiva que tales conceptos comportan.

Adicionalmente la Corte también ha dicho que es posible que la remisión recaiga sobre conceptos que no obstante no tener un carácter unívoco en la ciencia económica sean determinables, a partir de ciertos parámetros. Tal es el caso por ejemplo, del concepto de insuficiencia de oferta.

En materia de remisiones en la ley tributaria, entonces, se tiene que conforme a la jurisprudencia constitucional, la determinación de los elementos del impuesto contenidos en la ley puede quedar librada a la actividad de entidades administrativas cuando en un análisis de razonabilidad se pueda concluir que no es posible que la determinación que se deja a la administración se cumpla por el propio legislador.

En este caso la determinación política del tributo, que como se ha expresado está sometida al rigor del principio de legalidad en sentido estricto, hace referencia a un elemento volitivo, esto es a la decisión del legislador de establecer un determinado tributo definiendo los elementos que lo conforman. Pero en la definición del tributo pueden incidir variables económicas cuya determinación puede librarse a la administración”.

Entonces, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, son legítimas aquellas remisiones a autoridades administrativas contenidas en la ley, las ordenanzas o los acuerdos orientadas a la concreción de variables técnicas o económicas que por razones de la misma índole no son susceptibles de fijar en tales disposiciones. Pero tal legitimidad concurre solo si tales remisiones, en cada caso específico, se muestran razonables; esto es, si constituyen un medio adecuado de realización del fin pretendido y si el cumplimiento de tal tarea por parte de la autoridad constitucionalmente habilitada para determinar el tributo y sus elementos se muestra inadecuada dada la índole estrictamente técnica de la variable correspondiente.

6. En el caso presente, la norma demandada:

- Faculta al gobierno distrital para reajustar anualmente los avalúos catastrales de conservación.
- Tal reajuste debe hacerse en el porcentaje que determine y publique en el mes de diciembre de cada año.
- El reajuste debe hacerse de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria y rural del

período comprendido entre el primero de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

- El reajuste debe hacerse previo concepto del Concejo de Política Económica y Social, Confis.

Para comprender el sentido de la norma hay que tener en cuenta que la base gravable para la determinación del impuesto predial fue fijada en el artículo 1º de la Ley 601 de 2000 al indicar que ella estará constituida por “el valor que mediante autoevalúo establezca el contribuyente, -valor- que deberá corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de la causación del impuesto”. En ese contexto, la disposición cuestionada, le concede al gobierno distrital una facultad precisa consistente en señalar el porcentaje en el cual se deben reajustar anualmente los avalúos catastrales de los predios del distrito.

En las condiciones expuestas, para la Corte es claro que la norma acusada no está autorizando al gobierno distrital a fijar la base para determinar el impuesto predial pues la base gravable ya fijada por la ley y ella en manera alguna puede ser interferida por tal entidad. Para lo que sí lo faculta es para reajustar el avalúo catastral de conservación en tanto límite mínimo del autoevalúo fijado por la ley como base gravable. Y, como se ha visto, la concesión y ejercicio de esta facultad resulta compatible con la concreción de las variables técnicas y económicas a que deben atenerse las bases gravables; variables cuya especificación por parte de autoridades administrativas de ninguna manera quebranta los principios de legalidad y certeza del tributo.

Concurren, pues, razones para declarar exequible la disposición acusada.

7. Antes de decidir, la Corte debe realizar una precisión en relación con la cita que en su intervención, a favor de la declaratoria de inexequibilidad de la norma demandada, hace el ciudadano Antonio Galán Sarmiento.

En tal intervención se cita un aparte de la Sentencia C-1251-01, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, para inferir de él que la doctrina de esta Corte afirma la inexequibilidad de una disposición que, como la demandada, faculte al gobierno distrital a reajustar el límite mínimo fijado por la ley para la determinación de la base gravable del impuesto predial. Este argumento basado en el método de precedentes no está debidamente planteado pues pierde

de vista que se trata de situaciones completamente diferentes.

En efecto. En la Sentencia C-1251-01, la Corte se ocupó de una demanda contra los artículos 1º, 2º, 4º, 5º y 8º de la Ley 601 de 2000. Cuando se ocupó del artículo 5º, partió de su texto, que era el siguiente:

“Artículo 5º. Los propietarios o poseedores de predios a los cuales no se les haya fijado avalúo catastral deberán determinar como base gravable mínima el valor que establezca anualmente la administración distrital, conforme a parámetros técnicos por área, uso y estrato. Una vez se establezca el avalúo catastral declararán de acuerdo con los parámetros generales de la presente ley.

Parágrafo. Lo establecido en el presente artículo no impide al propietario o poseedor del predio para que autoevalúe por un valor superior a la base gravable mínima aquí señalada”.

Los argumentos expuestos por la Corte para decidir la demanda presentada contra esta disposición, fueron los siguientes:

“Para el autor de la demanda éste artículo es inconstitucional, puesto que está facultando a la administración distrital para determinar la base gravable mínima del impuesto predial, violando el principio superior de legalidad del tributo consagrado en el artículo 338 Fundamental, en virtud del cual sólo el Congreso, las Asambleas y los Concejos pueden fijar directamente los elementos configurativos de los impuestos.

Sobre este cargo es preciso hacer las siguientes consideraciones:

El artículo 5º bajo estudio dispone que para efectos de determinar la base gravable del impuesto predial -que es el valor que fija el contribuyente mediante autoavalúo-, se debe tomar en cuenta como parámetro mínimo el valor que la administración distrital señale anualmente con arreglo a pautas técnicas por área, uso y estrato, en aquellos casos en que no se le ha fijado avalúo catastral a los predios de propietarios o poseedores.

No escapa a la Corte que una primera lectura de la norma acusada podría llevar a la conclusión de que su contenido normativo está desconociendo el mandato del artículo 338 Superior, que habilita a los cuerpos colegiados de elección popular Congreso, Asamblea y Concejos, para determinar los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y

las tarifas de los impuestos, por cuanto la facultad para establecer la base gravable mínima del impuesto predial estaría siendo delegada en la administración distrital, proyectada en las autoridades que integran la estructura administrativa del distrito capital.

Pero si se entiende que por administración distrital la norma acusada está haciendo referencia al Concejo Distrital, como corporación administrativa de elección popular, no se presentaría quebranto alguno a los dictados de la Carta Política, por cuanto conforme a lo dispuesto en el artículo 338 de la Ley Fundamental dicho organismo es competente para imponer contribuciones en el distrito capital, fijando cada uno de los elementos que integran la obligación tributaria.

Como puede advertirse, se trata de dos situaciones claramente diferenciables. En tanto que el artículo 3º, aquí demandado, le otorga al gobierno distrital la facultad de reajustar periódicamente el avalúo catastral como límite mínimo del autoevalúo en tanto base gravable del impuesto predial; el artículo 5º le concede a la administración distrital la facultad de determinar la base gravable mínima cuando se trata de predios a los que no se les ha fijado avalúo catastral. Ya que en este último caso se trataba de la determinación de una base gravable mínima y no del reajuste del límite mínimo del autoevalúo como base gravable, resultaba constitucionalmente exigible que tal determinación se cumpliera sin desconocer el principio de legalidad del tributo; esto es, radicando tal facultad en el Concejo Distrital, tal como lo hizo la Corte al declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 5º de la Ley 601. Pero en el caso aquí planteado, la lectura es diferente pues al gobierno distrital se lo faculta no para fijar la base gravable mínima del impuesto predial sino sólo para reajustar periódicamente el avalúo catastral como límite mínimo de una base gravable determinada ya por la ley.

Tratándose, entonces, de normas de alcances diferentes, no son susceptibles del mismo análisis de constitucionalidad y por ello la doctrina fijada en la Sentencia C-1251-01 no constituye un precedente a favor de la inexecutable de la norma que en esta ocasión ocupa la atención de la Corte.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 3º de la Ley 601 de 2000.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

Con salvamento de voto

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-032 DE 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

IMPUESTO PREDIAL-Competencia para fijar la base gravable (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-5256

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la Ley 601 de 2000

Magistrado Ponente

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, de conformidad con las siguientes consideraciones:

Debo plantear mi duda respecto de la constitucionalidad de la norma acusada. Mi cuestionamiento tiene su fundamento en que de acuerdo con el texto de la norma demandada, el ejecutivo municipal termina de todas formas señalando el mínimo avalúo catastral, del cual depende la base gravable del impuesto predial, por lo que indirectamente estaría fijando esta última, invadiendo por lo tanto la órbita de competencia del Concejo.

A mi juicio, el gobierno distrital no tiene competencia ni para señalar un mínimo de avalúo catastral ni tampoco un máximo, porque éste último es el que determina el porcentaje de base gravable de dicho impuesto. Sostengo por tanto y de acuerdo al precedente que se cita, que siempre se requiere para la fijación de la base gravable del impuesto predial de la intervención del Concejo Municipal.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado