

Sentencia C- 035-09

Referencia: expediente D-7422

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal b) del artículo 233 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, “por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”.

Actor: Marcel Tangarife Torres.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., veintisiete (27) de enero de dos mil nueve (2009).

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 presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Marcel Tangarife Torres demandó la inconstitucionalidad del literal b) del artículo 233 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, “por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, por estimar que viola los artículos 150 numerales 10 y 12, 313 numeral 4, 338 y 363 de la Constitución Política de Colombia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma acusada, con la advertencia de que dentro de su texto se subrayan y resaltan las expresiones parcialmente acusadas:

“DECRETO NÚMERO 1333 DE 1986

(abril 25)

“POR EL CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE RÉGIMEN MUNICIPAL

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 11 de 1986 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere,

“DECRETA:

“...

Artículo 233. Los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, pueden crear los siguientes impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales:

a) Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos, dentro de los términos municipales, sin perjudicar el laboreo y el aprovechamiento legítimos de las minas y de las aguas.

b) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.

c) Impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas.”

III. LA DEMANDA

Inicialmente el demandante aclara que no se configura el fenómeno jurídico de la cosa juzgada en relación con el objeto de la presente demanda, pues a pesar de que esta Corporación en la Sentencia C-517 de 2007¹ ya se pronunció sobre el mismo literal que ahora se acusa, en aquella oportunidad tanto el cargo principal de constitucionalidad como otros aducidos en forma secundaria básicamente consistían en alegar la incompetencia del legislador para establecer gravámenes a la propiedad inmueble, por cuanto dicha facultad supuestamente estaría en cabeza de los municipios en forma exclusiva, como se deduciría de lo preceptuado por el artículo 317 superior. Al descartar la anterior acusación, la Corte declaró la exequibilidad del literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, pero únicamente por cargos examinados en esa oportunidad. Como la presente demanda propone unos cargos de inconstitucionalidad diferentes, a juicio del actor resulta viable.

Aclarado lo anterior, la demanda entra a explicar por qué la disposición acusada viola el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Al respecto, recuerda que dicho numeral prohíbe al Congreso revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República para “decretar impuestos”. Ahora bien, dado que el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, que permite a los municipios y al Distrito de Bogotá crear el impuesto de delineación, fue expedido por el legislador extraordinario en vigencia de la Constitución Nacional de 1886, dicha norma está afectada de inconstitucionalidad sobreviviente.

Prosigue la demanda afirmando que la disposición acusada también desconoce el numeral 12 del artículo 150 de la Carta y el artículo 338 ibidem. Para explicar esta aseveración, recuerda que la primera de estas normas confiere al legislador la función de establecer las contribuciones fiscales y la segunda indica que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los elementos del tributo. Recordado lo anterior, afirma que el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 es inconstitucional, “pues al autorizar a los consejos municipales la creación del impuesto de delineación, tan sólo definió el hecho generador y no determinó los demás elementos del tributo como son los sujetos activo y pasivo, la tarifa y la base gravable, y tampoco fijó el sistema y el método para establecer los costos y los beneficios de los que depende la tarifa.” Agrega que la jurisprudencia constitucional ha dicho que si bien el legislador puede autorizar a las entidades territoriales para la creación del tributo, la correspondiente ley “al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen los contenidos concretos”.²

En un tercer cargo de inconstitucionalidad, la demanda afirma que el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 desconoce los principios de legalidad (C.P. art. 338), equidad y progresividad del tributo (C.P. art. 363), así como el de eficiencia tributaria (C.P. art. 363).

En cuanto a lo primero, nuevamente la demanda insiste en que el desconocimiento del principio de legalidad tributaria recogido en el canon 338 superior se produciría porque la norma acusada define “únicamente el hecho generador del impuesto de delineación, dejando por fuera los sujetos pasivo y activo, la tarifa y la base gravable.” (Negritas y subrayas propias del texto). Al respecto, afirma que el señalamiento de los elementos del tributo por parte del legislador puede ocurrir por dos caminos: a) que sea el Congreso

mediante ley quien, en virtud de lo dispuesto por el numeral 12 del artículo 150, fije los elementos del impuesto de delineación, de manera que con base en ello los concejos lo establezcan; b) que el Congreso de la República cree el impuesto o autorice su creación, “pero con fundamento en los artículos 287 numeral 3, 313 numeral 4, 338 le corresponde a los concejos municipales la determinación de los elementos del impuesto de delineación... En este último caso, la Ley debió señalar al menos los límites dentro de los cuales el acuerdo municipal correspondiente debe fijar el contenido concreto de los elementos del tributo.” (Negritas propias del texto)

Respecto de la violación del principio de equidad tributaria, dice la demanda que tanto desde un punto de vista horizontal, que exige que las instituciones sean aplicadas de una manera razonable y uniforme a todos los contribuyentes con ingreso real igual, como a partir de un criterio vertical, según el cual a cada contribuyente se le debe imponer una obligación conforme a sus niveles de ingreso, la norma acusada resulta inconstitucional; pues al no definir los elementos del tributo, “ante un mismo hecho gravable un municipio podrá crear el impuesto en condiciones inequitativas respecto a otro municipio que puede crearlo en condiciones menos gravosas para el contribuyente; o en un municipio el impuesto es creado en condiciones diferentes a las de otro municipio, lo que evidencia su inequidad.”

En relación con la presunta vulneración del principio de progresividad tributaria, el actor sostiene que el mismo tiene por objeto garantizar la equidad vertical del tributo. Y que en cuanto la norma acusada no define los elementos del impuesto de delineación, “los concejos municipales pueden adoptar acuerdos municipales que no tengan en cuenta el principio de progresividad tributaria..., lo que convertiría este tributo en inconstitucional por regresivo.” (Negritas propias del texto).

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Cámara Colombiana de la Construcción -Camacol-.

En representación de la Cámara Colombiana de la Construcción -Camacol-, intervino oportunamente dentro del proceso la ciudadana Beatriz Uribe Botero, presidenta ejecutiva y representante legal de la asociación gremial.

Sostiene la interviniente que la demanda es procedente, por cuanto “(l)a estructura del impuesto de delineación cuenta con un alto grado de indeterminación y vaguedad en el marco previsto por el legislador.” Estima que ni de la lectura de la disposición, ni de la de otras normas legales vigentes o de algunas derogadas que mencionaban el tributo, es posible establecer cuál es la base gravable, el sujeto pasivo, la tarifa o el momento de causación del impuesto en cuestión. Esta situación, afirma, “ha conllevado a que su estructura resulte ser muy diferente de un municipio a otro y se presenten notables distancias respecto a los emolumentos que pueden llevarse a cabo por obras de construcción similares en diferentes ciudades.” Además, la ley tampoco fijó parámetros sobre los cuales se puedan determinar los elementos de la obligación tributaria, “lo que permitió a las autoridades locales realizar miles de interpretaciones que generan incertidumbre tributaria... y abrió la posibilidad de que los municipios entraran a establecer los elementos, llenando los vacíos de la ley, y de paso, atribuyéndose una facultad para la cual no estaban habilitados.”

En relación con el principio de legalidad del tributo, dice Camacol que el artículo 338 de la Constitución Política debe interpretarse en forma armónica con los cánones 287, 300 numeral 4 y 313 numeral 4 ibídem. En este sentido debe entenderse que la norma superior autoriza a las entidades territoriales a establecer ciertos tributos, pero dentro de los límites consagrados en la Constitución y la ley, “pues de otra manera no se materializarían los principios de eficiencia y equidad tributaria.” Para ello, agrega, es menester que el legislador predetermine los elementos del tributo, sin lo cual no queda garantizada la efectividad de los principios de certeza, igualdad y equilibrio tributario, “pues cada ente territorial señala de manera diversa los elementos del tributo”.

Refiriéndose al hecho generador de la obligación de pagar el impuesto de delineación, dice la entidad interviniente que si bien la norma acusada dispone que el tributo se hace exigible por la construcción “de nuevos edificios o la refacción de los existentes”, no determina el alcance del concepto “edificios”, el de “construcción”, ni el de “refacción de los existentes”, circunstancia que ha producido diferencias muy notables en la regulación adoptada por distintos municipios, especialmente en lo concerniente al hecho generador, la base gravable y la tarifa del impuesto. Mediante la presentación de un cuadro comparativo, la intervención ilustra sobre estas diferencias, mostrando cómo en algunas ciudades se ha ampliado el hecho gravado para cobijar situaciones como

la “urbanización”, la “parcelación”, o la “demolición”, etc. Denuncia también, que la ausencia de un marco jurídico preciso impide identificar quién es el sujeto pasivo de la obligación tributaria, admitiéndose las posibilidades de que sea el propietario, el constructor o quien tramita la respectiva licencia. Además, la inexistencia e indeterminación de la base gravable, “ha permitido que los órganos locales regulen de manera divergente el tributo, lo cual afecta el principio de igualdad a nivel local y contraría el principio unitario...” Así, Bogotá y otras ciudades han considerado que la base gravable es el presupuesto de obra, mientras que Medellín y otras han señalado que dicha base la constituye “el número de metros cuadrados licenciados”. Finalmente, en cuanto a la tarifa todos los municipios y el Distrito de Bogotá la han señalado en distintos porcentajes, lo cual confirma la dispersión de criterios que repercute en la violación del derecho a la igualdad, pues se permite que “de acuerdo con su residencia los contribuyentes estén sometidos a un régimen impositivo particular...”.

De todo lo anterior, Camacol concluye que se evidencia “la oscuridad de la disposición creadora del tributo,... que ha generado múltiples problemas interpretativos en el momento de su ejecución y aplicación...”. Esta indeterminación redundante en el desconocimiento de los principios de igualdad y equidad tributaria a que alude el artículo 363 de la Constitución, “que demanda que los particulares tengan derecho a estar sometidos a la misma estructura del régimen tributario.” Además, vulnera el numeral 9° del canon 95 superior, que consagra la obligación de los ciudadanos de contribuir a los gastos del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

Finalmente, la intervención arguye que la norma acusada desconoce el principio de eficiencia del tributo, pues a su parecer es evidente que “la inexistencia de estructuras tributarias claras y bien definidas implica la generación de costos..., tanto para la autoridad local como para los agentes privados que deben cumplir con la obligación tributaria.”

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la intervención de Camacol aboga por la declaración de inexecutable de la norma acusada.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En defensa de la disposición acusada y en representación del Ministerio de la referencia,

intervino en tiempo oportuno la ciudadana Nathalia Surcar Jaramillo.

En relación con el primer cargo de inexecutableidad propuesto en la demanda, conforme al cual el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 estaría afectado de inconstitucionalidad sobreviviente, en cuanto su alcance regulador sería el de decretar un impuesto contra la expresa prohibición del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, que no permite conceder facultades extraordinarias para decretar impuestos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirma que tal acusación no debe prosperar. En sustento de esta posición alega que la constitucionalidad del Decreto acusado debe examinarse a la luz de la Constitución Nacional de 1886 y no de la de 1991, toda vez que dicho Decreto se expidió bajo la vigencia de aquella³. Agrega que al tenor del numeral 12 del artículo 76 del ordenamiento constitucional anterior, no existía la prohibición de conceder facultades legislativas para decretar impuestos. Además, señala que la jurisprudencia constitucional ha hecho hincapié en que el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviviente no opera cuando se trata del examen sobre los requisitos necesarios para el otorgamiento de facultades extraordinarias.⁴

Profundizando aun más en las razones por las cuales el primer cargo de la demanda no resulta aceptable, la intervención prosigue poniendo de relieve que las facultades extraordinarias en virtud de las cuales se expidió el Decreto aquí parcialmente acusado fueron concedidas al Ejecutivo para “codificar disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y funcionamiento de la Administración municipal.” Al respecto, sostiene que la Corte Suprema de Justicia en su momento explicó que no había impedimento de rango constitucional que impidiera que un código se conformara por varias leyes⁵, por lo cual concluye que a la luz de la Constitución anterior no existían límites que prohibieran conceder facultades al Ejecutivo para codificar leyes vigentes, incluyendo aquellas de tipo tributario como la referente al impuesto de delineación urbana.

Pasando a refutar el segundo cargo de la demanda, referente al presunto desconocimiento del principio de legalidad tributaria, afirma el Ministerio de Hacienda que no es cierto que la ley mediante la cual se decreta un impuesto deba contener la totalidad de los elementos de la obligación tributaria, “toda vez que, en virtud de la autonomía otorgada a las entidades territoriales en la Constitución Política de 1991, éstas

pueden establecer algunos de sus elementos, siempre y cuando exista una Ley expedida por el Congreso de la República que así lo autorice.” Añade que una de las atribuciones de las que constitucionalmente gozan las entidades territoriales es la de determinar los elementos de los impuestos dentro del ámbito de su jurisdicción, sobre la base de una ley previa que dichas entidades desarrollan para concretizarla. Lo anterior, dice, es una manifestación de la autonomía que caracteriza la descentralización administrativa consagrada en la Carta vigente. Ahora bien, dicha autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria no es absoluta, por que se encuentra limitada por la Constitución y la Ley (C.P. Arts. 287-3 y 338)6.

3. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Dentro de la oportunidad legal prevista, intervino dentro del proceso el ciudadano Paul Cahn-Speyer W., miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

En relación con el primer cargo de inconstitucionalidad propuesto en la demanda, la intervención postula que el mismo no es de recibo, puesto que “el tránsito constitucional no deroga automáticamente las normas creadas bajo el amparo de la Constitución anterior, principalmente porque no se puede exigir al legislador cumplir normas formales inexistentes al momento de expedir las leyes.”

En relación con la acusación concerniente al desconocimiento del principio de legalidad tributaria, dice la Academia interviniente que esta Corporación se ha pronunciado muchas veces sobre el asunto del alcance de la competencia de las entidades territoriales para la creación de tributos, materia respecto de la cual se le ha dificultado adoptar una posición consistente, relativa al grado de autonomía de dichos entes, que concilie dicha independencia con la seguridad jurídica de los contribuyentes, la máxima de representación popular del tributo y el principio unitario de la forma de Estado.

Señala que la Corte ha adoptado tres diferentes posturas al respecto: (i) inicialmente, una que se situaba en la “predilección por la legislación nacional”; (ii) más adelante, dice, la Corte acogió otra corriente de pensamiento que propendía por una autonomía relativa de los municipios y departamentos a la hora de decidir en materia impositiva. Dentro de esta postura, dice que la jurisprudencia señaló que si la ley

creadora no definía directamente la base gravable del impuesto, pero esa base era razonablemente determinable, la norma no resultaba inconstitucional. De donde se colegía que la autonomía era importante, pero que la ley debía señalar unos parámetros mínimos que respondieran al principio unitario del Estado. En esta posición ecléctica, dice, cabía distinguir entre leyes que crean el tributo y leyes que autorizan a las entidades territoriales para imponerlo, siguiendo ciertos parámetros. En el primer caso, la ley debía fijar directamente todos los elementos de la obligación tributaria, vaciando de contenido la competencia de las entidades territoriales. En el segundo caso, de todas maneras la ley debía proporcionar ciertos parámetros o directrices, dentro de las cuales en un “marco residual”, los departamentos y municipios especifican los elementos constitutivos del tributo. (iii) Finalmente, afirma que en una tercera posición jurisprudencial la Corte “si bien reconoce la autonomía territorial, permite un elemento volitivo al legislador, dejando en sus manos la suerte de tal autonomía. Puede crear el tributo adoptando todos sus elementos esenciales, o autorizarlo simplemente describiendo el hecho generador, permitiendo que los órganos legislativos territoriales decidan libremente sobre los demás elementos del tributo.”

A juicio del interviniente, sólo si el control de constitucionalidad se ejerce desde la perspectiva de la tercera postura, la norma acusada puede ser considerada como ajustada a la Constitución. No así bajo las otras dos posiciones, debido a la indeterminación absoluta que la disposición presenta respecto de los elementos de la obligación tributaria.

En todo caso, la intervención opina que la última corriente jurisprudencial resulta problemática, porque “pretender que el Congreso solamente autorice genéricamente la creación de impuestos territoriales, sin mediar en su planificación y sin control de las consecuencias que éste pueda traerle a los asociados, haría nugatoria la labor del Congreso de la República.”

Por último, en vista de la dificultad del tema y de la inconsistencia de la jurisprudencia en la materia, la Academia interviniente sugiere que se exhorte al Congreso de la República para que expida una ley orgánica que determine el alcance de la facultad de los entes territoriales para establecer tributos, en armonía con el principio de legalidad y la naturaleza unitaria de la República de Colombia.

4. Intervención de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Estando dentro del término legal previsto para ello, y con el propósito de defender la constitucionalidad de la disposición demandada, intervino dentro del proceso la ciudadana Dalila Astrid Hernández Corzo, obrando como apoderada de la Secretaría Distrital de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Inicialmente la intervención de la Alcaldía de Bogotá afirma que, respecto de algunos de los cargos aducidos en contra de la norma aquí acusada, se presenta el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional. A su parecer, mediante las sentencias C-1043 de 2003 y C-517 de 2007 esta Corporación se pronunció respecto de algunas de las acusaciones que hoy nuevamente se vuelven a formular en contra del literal b) del artículo 233 del Decreto Extraordinario 1333 de 1998. De manera especial, recuerda que en la primera de estas providencias la Corte examinó un cargo de inconstitucionalidad conforme al cual el Congreso de la República no podía autorizar a los concejos municipales o a las asambleas departamentales para crear impuestos, pues este cometido sólo incumbía al legislador, quien en la respectiva ley debía indicar de manera global el marco dentro del cual las entidades territoriales podía proceder a especificar los elementos de la contribución. Agrega que en la segunda de las sentencias que menciona, la Corte estudió si el legislador podía gravar la propiedad inmueble, o si esta facultad era exclusiva de los municipios. A partir de las consideraciones vertidas por la Corte en aquella ocasión, la Alcaldía de Bogotá estima que, sobre el cargo ahora presentado, se configura el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional.

De otro lado, la intervención analiza el cargo relativo a la presunta vulneración del numeral 10 del artículo 150 superior, y al respecto indica que tal acusación se funda en una apreciación errónea de la naturaleza jurídica del Decreto 1333 de 1986. Recuerda que este es un Decreto que fue expedido en virtud de las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo para compilar disposiciones constitucionales y legales vigentes, relativas a la organización y funcionamiento de las administraciones municipales. En tal virtud, el presidente de la República, en el literal b) del artículo 233 del Decreto aquí acusado, compiló el literal g) de la Ley 97 de 1913. Luego mediante la disposición impugnada, el jefe del ejecutivo no creó ningún tributo; tan sólo se limitó a compilar una ley previa que lo había creado. Agrega que sobre la naturaleza jurídica del Decreto acusado, en

especial sobre su carácter compilatorio, esta Corporación judicial se pronunció en la Sentencia C-504 de 2002.

Prosigue la intervención refutando la supuesta vulneración de los principios constitucionales de legalidad, equidad, progresividad y eficiencia tributaria, por parte de la norma acusada. Al respecto, estima la Alcaldía que no existe la supuesta indeterminación de los elementos de la obligación tributaria, toda vez que de la norma acusada se infiere con facilidad cuáles son el sujeto activo, el pasivo y el hecho generador del impuesto de delineación, dejando en cabeza de los concejos municipales la determinación de los demás elementos, esto es la base gravable y la tarifa. En todo caso, tras citar jurisprudencia sentada por esta Corporación y por el Consejo de Estado⁷, afirma que cuando los impuestos son territoriales y no nacionales, la Constitución permite que el legislador deje a las corporaciones públicas la fijación de los elementos del tributo que él ha creado.

5. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

En forma oportuna intervino dentro del proceso el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, que por conducto de su vicepresidenta, ciudadana Lucy Cruz de Quiñones, presentó a la Corte el concepto elaborado por el ciudadano Luis Miguel Gómez Sjöberg, aprobado por el resto de los miembros del Consejo directivo del Instituto.

Inicialmente, el Instituto interviniente manifiesta estar de acuerdo con las apreciaciones de la demanda tendientes a descartar el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, que se presentaría por lo decidido por esta Corporación en la Sentencia C- 517 de 2007.

Más adelante, la intervención recuerda la historia y la naturaleza del impuesto de delineación urbana, a que se refiere la norma acusada. Al respecto, tras referirse a los antecedentes legislativos de dicha disposición, concluye que la facultad de los concejos, relativa a dicho impuesto, estuvo sujeta a la constitución, a la ley y a las ordenanzas de las asambleas departamentales. No obstante, las leyes de 1913 y 1916 suprimieron esta última sujeción a las ordenanzas.

Entrando a referirse a los cargos de inconstitucionalidad planteados en la demanda, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario dice no compartir el primero de ellos,

relativo a la presunta inconstitucionalidad sobreviniente de la disposición acusada. Lo anterior, por cuanto tal tipo de inconstitucionalidad “no resulta por el simple cambio de ciertas facultades, atribuciones o prohibiciones, sino por el contenido material de las normas.”

En cuanto a los restantes cargos de inexequibilidad, especialmente al relativo al desconocimiento del principio de legalidad tributaria, el Instituto afirma que la norma hace una referencia al hecho generador y al sujeto activo de la contribución; y que “estas elementales precisiones, en principio, conducirían a sostener al exequibilidad de la norma”, atendiendo a los criterios jurisprudenciales sentados principalmente en la Sentencia C-992 de 2004, según la cual en la norma habilitante que autoriza la creación de un tributo a los entes territoriales basta con que señale el hecho gravado. No obstante, el concepto del Instituto se orienta en el sentido de apartarse de los criterios dominantes contenidos en la jurisprudencia de esta Corporación, por lo cual “propone una vez más con respetuosa insistencia, entonces, una revisión de la jurisprudencia adoptada por la Corte, para darle una nueva lectura a los artículos 287, 300-4, 313-4 y naturalmente, el 338 de la Carta.” A juicio del Instituto, de la correcta interpretación de las citadas disposiciones superiores debe concluirse que todas las leyes dictadas por el Congreso que decreten o autoricen la creación de tributos deben fijar directa y claramente los elementos esenciales de la obligación tributaria, esto es los sujetos, los hechos y bases gravables y la tarifa. No debe bastar con la simple autorización para la creación de un tributo, por cuanto el artículo 338 superior no hace distinciones. Lo anterior, afirma el Instituto, no significa un desmedro de la autonomía de los entes territoriales, que conservan potestades para adoptar o implantar los tributos en sus territorios, y consagrar exenciones y tratamientos preferenciales. En sustento de su posición, afirma que esta es la tendencia de la jurisprudencia sentada por el Consejo de Estado, y al respecto menciona algunas providencias emanadas de esa Corporación judicial.

Finalmente, la intervención expresa su opinión relativa a la necesidad de que el Congreso de la República expida la ley orgánica a que se refieren los artículos 151 y 228 de la Constitución, en la cual se clarifique cuáles son las competencias en materia tributaria que deben reconocérsele a los entes territoriales.

Con fundamento en todo lo anterior, el Instituto interviniente propone a la Corte que

declare la inexequibilidad del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, por desconocimiento del artículo 338 de la Constitución.

6. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

En representación de la Federación de la referencia, intervino oportunamente su director, ciudadano Gilberto Toro Giraldo, quien manifestó a la Corte lo siguiente:

En relación con el primer cargo de la demanda, conforme al cual la disposición acusada resultaría ser inconstitucional por decretar un impuesto, al haber sido expedida por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, siendo que para tales propósitos no es posible conceder tal tipo de facultades, la Federación interviniente recuerda la jurisprudencia del Consejo de Estado recogida en fallo de 28 de junio de 2007, en donde se explicó que el Decreto 1333 de 1986 es de naturaleza compilatoria, por lo cual mediante el mismo no se habría decretado un impuesto, sino codificado la norma legal anterior que sí lo decretó. Además, recuerda que la jurisprudencia de esta Corporación admitió que en cumplimiento de sus atribuciones compilatorias, el Gobierno Nacional podía excluir normas repetitivas o innecesarias o que hubieran perdido vigencia. Por todo lo anterior, afirma que “no existe la menor duda acerca de que hay cosa juzgada constitucional en torno a la conformidad de la norma impugnada con el ordenamiento, en relación con el cargo de haber sido incluido el texto en una “codificación” realizada por el Gobierno Nacional.”

En cuanto a los restante cargos de inconstitucionalidad, la Federación Colombiana de Municipios estima que los mismos fueron analizados en la Sentencia C-504 de 2002, en donde, dice, se sostuvo que en relación con los tributos territoriales, “basta que la Ley cree o autorice crear el tributo, pues como parte de la autonomía de las entidades territoriales sus órganos colegiados podrán entrar a completar los diversos elementos de los tributos.” En tal virtud, la Federación propone a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

En la oportunidad legal prevista, el señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo

Maya Villazón, solicitó a la Corte declarar inexecutable el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, y exhortar al Congreso de la República para que expida la ley que regule el impuesto de delineación. En sustento de esta solicitud, expuso las siguientes consideraciones:

Inicialmente, la vista fiscal afirma que la disposición acusada no vulnera el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política. Lo anterior, por cuanto “la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que cuando se trata de normas expedidas bajo la vigencia de la Constitución de 1886 los requisitos que rigen el otorgamiento y ejercicio de facultades extraordinarias son aquellos señalados en el citado ordenamiento y es frente a él y no en relación con la Carta Política de 1991 que se debe determinar la competencia del Congreso para realizar la habilitación legislativa y la competencia del presidente para desarrollarla⁸, razón por la cual este cargo no está llamado a prosperar.”

Precisado lo anterior, el Ministerio Público entra a estudiar los demás cargos. Para esos efectos, primeramente recuerda y comenta el texto de los cánones 150 numeral 12, 287, 363, 338, 300 numeral 4 y 313 numeral 4 de la Constitución. Enseguida, deteniéndose en el tenor literal de la norma acusada, sostiene que del mismo se deduce que el legislador determinó en ella el hecho gravado con el impuesto de delineación, y que dicho hecho consiste en “la construcción de nuevos edificios o la refacción de los existentes”. Así mismo, de dicha norma se extrae que el sujeto activo de la contribución son los concejos municipales y el Distrito Capital. No obstante, repara en que no sucede lo mismo con la base gravable y la tarifa, a las cuales la disposición acusada no se refiere de manera alguna. Y aunque la norma tampoco señala expresamente quién es el sujeto pasivo del impuesto de alineación, “éste no puede ser otro que quien realiza el hecho gravable, esto es, la construcción de nuevos edificios o la refacción de los existentes.” En resumen, dice la vista fiscal que “la norma acusada no fija la base gravable ni la tarifa del impuesto, como tampoco señala el marco dentro del cual las entidades territoriales pueden establecerlas.”

Detectada la anterior situación, el concepto del Procurador entra a referirse a la jurisprudencia sentada por esta Corporación en materia de autonomía tributaria de las entidades territoriales. Al respecto afirma que esta Corte “ha señalado en numerosas

ocasiones que las leyes que autorizan la creación de tributos por entidades territoriales pueden ser generales y no tienen que contener todos los elementos del tributo, no sólo en virtud del principio de autonomía territorial sino, además, por cuanto el artículo 338 de la Carta, que ordena la predeterminación del tributo, no señala que la fijación de sus elementos sólo puede ser efectuado por el Legislador, ya que habla específicamente de las ordenanzas y los acuerdos. Por consiguiente, en manera alguna vulnera la Constitución que las asambleas y los concejos fijen, dentro de los marcos establecidos por la ley, los elementos constitutivos del tributo⁹. Sin embargo, como el impuesto territorial debe estar previamente autorizado por la ley, ésta puede ser “general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución” (Sentencia C-084 de 1995). Y obviamente, debido a que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales”.

A partir de lo anterior, el concepto fiscal concluye que la autonomía de las entidades territoriales para imponer impuestos no es absoluta, pues está sujeta a la Constitución y a la ley, que “debe señalar con precisión el hecho gravable y fijar los límites dentro de los cuales deben establecer los demás elementos del tributo.” Agrega que esta autonomía limitada obedece a las proyecciones del principio unitario del Estado colombiano y del derecho a la igualdad, y que en este sentido en la Sentencia C- 517 de 2007 esta Corporación afirmó que “todas las personas tienen derecho a estar sometidas a un mismo régimen tributario”.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio Público concluye que, dado que la norma acusada define de manera general aunque imprecisa el hecho gravable, sin señalar la base gravable ni la tarifa del impuesto, y que tampoco establece los límites dentro de los cuales el Concejo Distrital de Bogotá y los concejos municipales deben fijar los demás elementos del tributo, dicha disposición resulta ser inconstitucional por desconocimiento de los principios de legalidad y predeterminación del tributo.

No obstante, el señor Procurador estima que, dada importancia del impuesto de delineación para las finanzas de las entidades territoriales, es necesario que esta Corporación “exhorte al Congreso de la República para que expida la ley que regule la

materia, la cual debe reunir los requisitos exigidos por la Constitución para este tipo de ordenamientos.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

De conformidad con lo prescrito por el numeral 5° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

2. El problema jurídico que plantea la demanda

2.1. Como se expuso en el acápite de Antecedentes de la presente Sentencia, en esta oportunidad la demanda formula los siguientes cargos de inconstitucionalidad en contra del literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, “por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”: Uno primero, según el cual dicha disposición estaría afectada de inconstitucionalidad sobreviviente por desconocimiento del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, porque esta norma superior prohíbe conceder facultades extraordinarias al ejecutivo para decretar impuestos. Como la norma acusada permite a los municipios y al Distrito de Bogotá crear el impuesto de delineación, y fue recogida en un Decreto preconstitucional expedido con fundamento en este tipo de facultades legislativas concedidas al ejecutivo, al entrar en vigencia la nueva Constitución habría devenido inconstitucional. Los intervinientes que examinan esta acusación, así como la vista fiscal, estiman que la misma no debe prosperar. En sustento de esta posición aducen uno de estos dos argumentos, o ambos: que la constitucionalidad del Decreto acusado debe examinarse a la luz de la Constitución Nacional de 1886 y no de la Constitución Política de 1991, toda vez que dicho Decreto se expidió bajo la vigencia de aquella, que no contenía la prohibición hoy recogida en el numeral 10 del artículo 150 de la carta vigente; y que el Decreto que se acusa tiene una naturaleza especial, pues las facultades con fundamento en las que se expidió fueron concedidas para compilar legislación entonces vigente, por lo que en realidad el ejecutivo no creó ni autorizó a decretar ningún impuesto, sino que se limitó a compilar una ley anterior que sí había hecho tal cosa. En tal virtud, no se irrespetaría la prohibición a que alude el numeral 10 del artículo 150 de la Carta.

Así las cosas, por razones lógicas debe la Corte estudiar en primer lugar si la naturaleza compilatoria del Decreto acusado le resta todo soporte al presente cargo de inconstitucionalidad, porque implica que en la norma acusada el ejecutivo no decretó ningún impuesto; y solamente si se encontrara que lo anterior no es así, y que el presidente sí decretó un tributo, entonces tendría que establecer si la exequibilidad de la norma acusada debe deducirse a partir de la Constitución bajo la cual se expidió, o a partir de la ahora vigente, y enseguida llevar a acabo el examen correspondiente.

2.2 Un segundo cargo de inconstitucionalidad postula que el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 es inconstitucional por desconocimiento de los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución, referentes al principio de legalidad del tributo. Este principio, dice la demanda, en materia de impuestos territoriales exige que al crear el tributo el legislador al menos defina los límites dentro de los cuales las ordenanzas o los acuerdos pueden fijar los contenidos concretos de la obligación tributaria. Como en la norma acusada el legislador tan sólo definió el hecho generador, sin señalar ningún otro límite, tal disposición resulta inconstitucional.

2.3 Los demás cargos de la demanda se edifican a partir del que se acaba de exponer. En efecto, ellos consisten en afirmar que en cuanto el legislador no señaló ningún límite a las facultades de los municipios de fijar los contenidos concretos de la obligación tributaria en materia de impuesto de delineación, desconoció no sólo el principio de legalidad del tributo, sino también el de equidad tributaria, que implica que las instituciones sean aplicadas de una manera uniforme a todos los contribuyentes con ingreso igual y que a cada contribuyente se le imponga una obligación conforme a sus niveles de ingreso, independientemente del municipio donde se verifique el hecho gravado; lo anterior por cuanto, al no definir el legislador ni aun mínimamente los elementos del tributo, “ante un mismo hecho gravable un municipio podrá crear el impuesto en condiciones inequitativas respecto a otro municipio que puede crearlo en condiciones menos gravosas para el contribuyente”. Además, por la misma razón, se desconocería el carácter unitario del Estado, así como los principios de progresividad y eficiencia tributaria, puesto que los concejos podrían adoptar normas muy dispares que no los tuvieran en cuenta.

Algunas de las intervenciones coadyuvan las anteriores acusaciones, como también lo

hace la vista fiscal. En tal virtud, abogan por la declaración de inexecutable de la norma acusada. Otras, en cambio, afirman que la autonomía reconocida a las entidades territoriales en materia tributaria les permite determinar los elementos de los impuestos dentro del ámbito de su jurisdicción, sobre la base de una ley previa que las asambleas y concejos concretan o desarrollan.

Visto lo anterior, entiende la Corte que lo que le corresponde es definir cuál es el alcance de la autonomía de las entidades territoriales en materia impositiva, y con base en ello examinar si la norma acusada incurre en un defecto en la precisión de los elementos de la obligación tributaria; o si puede considerarse que tal defecto no existe, pues dicha determinación puede ser librada a la competencia de dichas entidades.

No obstante, antes de entrar en estas materias, debe la Corte definir si sobre el presente asunto ha operado o no el fenómeno jurídico de la cosa juzgada.

3. Cuestión previa: ¿se presenta en este caso el fenómeno jurídico de la cosa juzgada?

3.1. Dice el actor que en la presente oportunidad no se configura el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, en relación con lo decidido en la Sentencia C-517 de 2007¹⁰. En cambio, una de las intervenciones postula que respecto de algunos de los cargos aducidos en esta ocasión sí se presenta dicho fenómeno, pues tanto en el citado fallo como en la Sentencia C-1043 de 2003¹¹, esta Corporación se pronunció sobre de acusaciones que hoy nuevamente se vuelven a formular. Pasa entonces la Corte a estudiar el asunto.

3.2. En la Sentencia C-1043 de 2003, la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad que se dirigió, entre otras normas, en contra del literal g) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913.¹² Esta disposición, referente al impuesto de delineación, autorizaba al Concejo Municipal de Bogotá para crear el mencionado tributo, organizar su cobro y darle el destino que juzgara más conveniente.¹³

El cargo central de la demanda consistía en sostener que “el Congreso de la República no puede autorizar a los concejos municipales para crear impuestos; los

concejos municipales no pueden crear impuestos, sólo pueden establecerlos y reglamentarlos; y la ley que crea un impuesto debe indicar de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución”.

Al momento de entrar a estudiar la anterior acusación, la Corte sostuvo que el Decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal había incluido este tributo dentro del acápite denominado “Otros impuestos municipales” y que concretamente tal gravamen había quedado recogido en el literal b) del artículo 233 de dicho Código, norma aquí acusada. Agregó que siguiendo el criterio adoptado en la Sentencia C-221 de 1997¹⁴, el mencionado literal g) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 debía entenderse derogado por el Código de Régimen Municipal, por lo cual la Corte debía inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto.¹⁵

Así las cosas, la Corte concluye que la Sentencia C-1043 de 2003 no examinó la constitucionalidad del literal g) de la Ley 97 de 1913, referente al impuesto de delineación, por considerar que dicha norma estaba derogada por el Decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal. Además, la mencionada providencia tampoco estudió la norma de dicho Código que compiló la legislación entonces vigente relativa al referido impuesto de delineación, contenida en el literal b) del artículo 233 de ese ordenamiento, norma aquí acusada. En tal virtud, no se presenta en esta oportunidad el fenómeno jurídico de la cosa juzgada, pues ni la norma aquí demandada, ni otras precedentes de similar sentido regulatorio, fueron objeto de análisis de constitucionalidad en ese momento.¹⁶

3.3. Más adelante, en la Sentencia C-517 de 2007¹⁷ la Corte estudió la demanda presentada en contra, entre otras normas, del literal b) del artículo 233 Decreto 1333 de 1986, disposición que ahora nuevamente se acusa de inconstitucional dentro de este proceso. Los cargos aducidos en esa oportunidad eran: (i) uno de carácter general, que se formulaba en contra de todas las normas entonces acusadas, referentes a gravámenes municipales sobre la propiedad inmueble; y (ii) otro de carácter particular, relativo concretamente al impuesto de delineación regulado en dicho literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986.

Conforme a la acusación general, las normas acusadas eran inconstitucionales porque el

legislador carecía de competencia para establecer gravámenes a la propiedad inmueble, pues de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 317 de la Carta, esa competencia estaba asignada exclusivamente a los municipios y su ejercicio se encontraba limitado por la Constitución, mas no por la ley¹⁸. Además, los numerales 1 y 4 del artículo 150 superior, así como los cánones 151 y 288 ibidem, exigían que la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y el reparto de atribuciones entre ellas y la Nación no pudiera ser hecho mediante ley ordinaria, sino que exigía expedir una orgánica que respetara la competencia constitucionalmente asignada a los municipios para gravar la propiedad inmueble.

En cuanto al cargo particular, decía la demanda que el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, referente al impuesto de delineación, era inconstitucional porque en él la ley había fijado directamente algunos de los elementos de la obligación tributaria, cuestión que era privativa de los concejos y cuya regulación no podría efectuar el legislador sin quebrantar la “autonomía fiscal” correspondiente a los municipios.

3.4 Para declarar la exequibilidad del literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, únicamente por los cargos analizados, la Corte consideró lo siguiente:

a) Que en virtud del principio de autonomía, las corporaciones de representación popular tenían asignadas competencias de orden tributario, pero que la propia Carta, en el numeral 4 de su artículo 313, les atribuía a los concejos municipales la competencia para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”. (Subrayas fuera del original)

b) Que dicho principio de autonomía tributaria de las entidades territoriales, respecto de los gravámenes sobre la propiedad inmueble, debía desenvolverse en perfecta compatibilidad con la unidad nacional y no cabía interpretarla en forma separada ni de modo absoluto, por lo cual dichas entidades no contaban con una soberanía tributaria para efectos de creación de dichos impuestos. En este sentido, explicó que “de la necesaria conciliación entre el principio unitario y la autonomía reconocida a las entidades territoriales también surge una garantía para los contribuyentes, “en el sentido de que su derecho de propiedad, en cuanto a inmuebles se refiere, no será objeto de

varios y simultáneos gravámenes por parte de distintas entidades territoriales”¹⁹, lo cual, adicionalmente, permite “diseñar y coordinar la política fiscal del Estado” en armonía con el principio de legalidad y “especialmente en cuanto tiene que ver con las competencias que puede atribuirse a las entidades territoriales, siempre bajo un criterio de unidad económica”²⁰.”

c) Que “aún cuando la materia tributaria es objeto de una especial reserva de ley, el Constituyente de 1991 no exigió que las leyes referentes a esta materia tuvieran que ser aprobadas mediante un trámite agravado, tampoco incluyó el tema dentro de aquellos que deben ser regulados por tipos especiales de leyes como, por ejemplo, las orgánicas.” En consecuencia, “el legislador tiene competencia para regular los tributos municipales y... es factible ejercer esa competencia mediante leyes ordinarias”.

d) Que “de acuerdo con la regulación constitucional, es claro que las competencias reconocidas al legislador en materia de tributos a la propiedad inmueble no pueden ser asimiladas al vaciamiento de la autonomía de las entidades territoriales y esto porque el principio de legalidad “ha sido objeto de ajustes y transformaciones históricas” destinadas, justamente, a “precisar su alcance en un modelo de Estado Unitario pero descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales”²¹.”

De manera concreta, refiriéndose al literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, aquí nuevamente acusado, en la providencia que se viene comentando la Corte dijo lo siguiente:

“3.4.3. Cargos sobre el impuesto de delineación

“Finalmente, resta una consideración sobre el impuesto de delineación que se cobra “en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes”, impuesto que está vigente y ha sido acusado con fundamento en los mismos cargos hasta ahora examinados²².

“Se encuentra establecido el referido impuesto en el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, su origen se remonta al literal g) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 que autorizó al Concejo de Bogotá para crearlo y reglamentarlo y, con posterioridad, la Ley 84 de 1915 lo autorizó a todos los concejos municipales.

“El literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 que actualmente lo regula alude al hecho generador y al municipio o distrito, para lo cual el legislador tiene competencia, según se ha sostenido con insistencia a lo largo de esta providencia. La Corte Constitucional no advierte en esa regulación que haya inconstitucionalidad por este cargo y advierte que el precepto cuestionado no se refiere a exenciones ni a la administración o recaudo, luego en lo que tiene que ver con estos aspectos no caben las acusaciones del actor que, básicamente, están sustentadas en una pretendida falta de competencia del legislador para regularlas.” (Negritas y subrayas fuera del original)

3.5. Frente a lo anterior, y según se dijo ad supra, en la presente ocasión se demanda la misma norma, es decir el literal b) del artículo 233 Decreto 1333 de 1986. Los cargos, según se recuerda, aducen lo siguiente:

(i) Que dicha disposición estaría afectada de inconstitucionalidad sobreviviente porque del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución prohíbe conceder facultades extraordinarias al ejecutivo para decretar impuestos. Como la norma acusada permite a los municipios y al Distrito de Bogotá crear el impuesto de delineación, y fue recogida en un Decreto expedido con fundamento en este tipo de facultades, al entrar en vigencia la nueva Constitución, llegó a ser inconstitucional. Como fácilmente puede observarse, en la Sentencia C-517 de 200723 no se examinó esta acusación; y como la exequibilidad decretada en esa providencia fue solamente únicamente por los cargos analizados allí, la Corte ahora concluye que, respecto del presente reproche de inconstitucionalidad, se presenta el fenómeno de la cosa juzgada relativa, que no le impide entrar a analizar en este punto la presente demanda.

(ii) Que la norma acusada desconoce el principio de legalidad tributaria, por cuanto en materia de impuestos territoriales la Constitución exige que al crear el tributo el legislador al menos defina los parámetros dentro de los cuales las ordenanzas o los acuerdos pueden fijar los contenidos concretos de la obligación tributaria, cosa que no hizo en la presente oportunidad, pues tan sólo definió el hecho generador, sin señalar ningún otro límite. Como puede observarse, en la presente demanda el cargo se refiere a un supuesto defecto en la regulación legal, pues el legislador extraordinario no habría definido ciertos parámetros que delimitarían las competencias de las

entidades territoriales en materia impositiva; mientras que en la demanda que culminó con la Sentencia C-517 de 2007 la acusación era la contraria, pues el actor aducía que en el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 se presentaba un exceso en la regulación legal, puesto que la norma había fijado directamente algunos de los elementos de la obligación tributaria, cuestión que era privativa de los concejos.

Ahora bien, la Corte observa que en la Sentencia C-517 de 2007²⁴ la Corte sí abordó el tema de la tensión entre el principio de autonomía territorial en materia tributaria, y el principio unitario que define la forma del Estado colombiano; lo anterior, referido concretamente a la autonomía de los municipios para gravar la propiedad inmueble. Y que al respecto concluyó que las competencias del legislador, derivadas del principio unitario, no podían “ser asimiladas al vaciamiento de la autonomía de las entidades territoriales”. Además, en dicha Sentencia la Corte precisó que no era inconstitucional que en el artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 el legislador extraordinario hubiera definido directamente el hecho generador y el sujeto activo de la obligación tributaria para el impuesto de delineación. Sin embargo, la providencia en cuestión no definió si los concejos municipales tenían o no competencias para determinar en forma absolutamente autónoma los demás elementos de la obligación tributaria, para el caso del llamado impuesto de delineación. En tal virtud, la Corte entiende que no se presenta en este punto el fenómeno de la cosa juzgada, por lo cual entrará a examinar la correspondiente acusación.

4. Examen del cargo relativo al presunto desconocimiento del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

4.1 Según se dijo, el primer reproche de inconstitucionalidad que se dirige contra el literal b) del artículo 233 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, “por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, consiste en afirmar que en cuanto el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política prohibió al legislativo conceder facultades extraordinarias al ejecutivo para decretar impuestos, la disposición acusada, contenida en un Decreto expedido por el Presidente de la República bajo la vigencia de la Constitución anterior y con fundamento en la atribución de esta clase de facultades, habría llegado a ser inconstitucional con la entrada en vigencia de la Carta de 1991, toda vez que en ella el Presidente autorizó a los municipios y al Distrito de Bogotá

para crear el impuesto de delineación.

4.2. Como también se reseñó anteriormente, algunas de las intervenciones estiman que el anterior cargo no debe prosperar, por cuanto parte de una apreciación errada respecto de la naturaleza jurídica del Decreto 1333 de 1986; afirman que este es un Decreto meramente compilatorio, por lo cual en realidad el Presidente en la norma acusada no decretó ningún impuesto, ni autorizó decretarlo, sino que se limitó a compilar normatividad entonces vigente expedida por el Congreso de la República, que sí tenía ese alcance normativo.

Otras de las intervenciones no discuten que en la norma acusada el ejecutivo haya decretado un impuesto, pero sostienen que las facultades presidenciales para hacerlo no deben ser examinadas a la luz de la Constitución Política de 1991, que contiene la prohibición mencionada, sino frente a la Carta vigente cuando fue proferido el Decreto 1333 de 1986.

Así las cosas, la Corte examinará en primer lugar la naturaleza y la historia legislativa del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, “por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, a fin de establecer si efectivamente en su artículo 233 se decreta un impuesto, pues este es el presupuesto sobre el cual se edifica el cargo de inconstitucionalidad.

4.3. Mediante el artículo 76 de la Ley 11 de 1986, el Congreso concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para “b) Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal. (...)”. Nótese que las facultades no se concedieron propiamente para legislar, sino para compilar normas constitucionales y legales que entonces ya existían y estaban vigentes. Con fundamento en la anterior autorización, el Gobierno expidió el Decreto 1333 de 1986, contentivo del Código de Régimen Municipal. El artículo 233 de este Estatuto señala que los concejos municipales y el Distrito Especial de Bogotá pueden crear, entre otros impuestos, el de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.

Como lo dejó explicado la Corte en la citada Sentencia C-517 de 200725, el origen del impuesto a que se refiere la norma aquí acusada “se remonta al literal g) del

artículo 1 de la Ley 97 de 1913 que autorizó al Concejo de Bogotá para crearlo y reglamentarlo y, con posterioridad, la Ley 84 de 1915 lo autorizó a todos los concejos municipales.”

Ciertamente, el artículo 1° de la mencionada Ley 97 de 1913 era del siguiente tenor:

“ARTCULO 1. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:

“a. El de expendio a los consumidores de los licores destilados, Se exceptúa el alcohol desnaturalizado que se destine a objetos industriales.

“b. Impuesto sobre el consumo de tabaco extranjero, en cualquier forma.

“c. Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos, dentro de los términos municipales, sin perjudicar el laboreo legítimo de las minas y el aprovechamiento legítimo de las aguas.

“d. Impuesto sobre el servicio de alumbrado público.

“e. Impuesto sobre el barrido y la limpieza de las calles.

“Parágrafo.- La imposición de las contribuciones de que tratan los incisos marcados con las letras d) y e), envolverá implícitamente la derogación de los que hoy se hallaren establecidos por la misma causa.

“f. Impuesto de patentes sobre carruajes de todas clases y vehículos en general, incluidos los automóviles y velocípedos; sobre establecimientos industriales en que se usen máquinas de vapor o de electricidad, gas y gasolina; sobre clubs, teatros, cafés cantantes, cinematógrafos, billares, circos, juegos y diversiones de cualquier clase, casas de préstamo y empeño, pesebreras, establos, corrales, depósitos, almacenes y tiendas de expendio de cualquier clase.

“g. Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de

refección (sic) de los existentes.

“h. Impuesto de tranvías

“i. Impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas²⁶.

“j. Impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas.

“k. Impuesto por colocación de avisos en la vía pública, interior y exterior de coches, de tranvía, estaciones de ferrocarriles, cafés y cualquier establecimiento público.

“l. Impuesto de inscripción de fondas, posadas, hoteles, restaurantes, casas de inquilinato, cualquiera sea su denominación.

“m. Impuesto sobre carbón mineral, que transite o que se consuma dentro de los términos del respectivo Municipio.” (Negrillas fuera del original)

“... a través de la ley 97 de 1913 el Congreso le dio autorizaciones especiales a ciertos concejos municipales, destacándose para el caso examinado las contenidas en su artículo 1...

“...

“Posteriormente, mediante la ley 84 de 1915 fueron extendidas a todos los demás concejos municipales las atribuciones conferidas al Concejo de Bogotá por el prenotado artículo 1 de la ley 97 de 1913, exceptuando las estipuladas en el literal b) del mismo artículo. Siendo clara también la modificación que sufrió el artículo 7 de la ley 97 de 1913, en el sentido de que en adelante ya no se tendría en cuenta la categoría de los municipios para ser titulares de la autorización impositiva dada por las asambleas, a tiempo que se restringió el ámbito tributario de autorización excluyendo taxativamente del mismo al literal b) del artículo 1 de la ley 97 de 1913.

“Tiempo después, en términos del artículo 76 de la ley 11 de 1986 se revistió de facultades extraordinarias al Presidente de la República para:

“b) Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y

el funcionamiento de la Administración Municipal. (...)"

"Como bien se aprecia, el Legislador facultó al Ejecutivo para codificar las señaladas disposiciones, esto es, para estructurar un cuerpo normativo sistemático y coherente de estirpe constitucional y legal, quedando al margen todos los dispositivos de orden administrativo...".

4.4. De esta manera, la historia legislativa del impuesto de delineación muestra con claridad que el mismo no fue "decretado" por el Gobierno Nacional con motivo de la expedición del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, "por el cual se expide el Código de Régimen Municipal", sino que tal gravamen se encontraba vigente en el ordenamiento para cuando tal Decreto fue expedido, de manera que lo que en realidad hizo el legislador extraordinario, ateniéndose a las facultades que le habían sido conferidas, fue compilar la normatividad entonces existente, contenida en ese momento en las dos leyes mencionadas, esto es la Ley 97 de 1913 que autorizó al Concejo de Bogotá para crearlo y reglamentarlo y la Ley 84 de 1915 que lo autorizó a todos los demás concejos municipales.

4.5. Vista la anterior historia legislativa, la Corte concluye que el primer cargo de la demanda no está llamado a prosperar. Ciertamente, tal acusación se funda sobre el presupuesto según el cual en el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, o Código de Régimen Municipal, el Gobierno "decretó un impuesto", contra la expresa prohibición que al respecto se establece en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. Habiéndose visto que la historia legislativa de dicho literal demuestra que en él el Gobierno no decretó el impuesto de delineación, ni autorizó a los municipios decretarlo, sino que simplemente compiló las leyes 97 de 1913 y Ley 84 de 1915 que tenían ese alcance regulatorio, debe concluirse que la acusación formulada en la demanda toma pie en una interpretación errada a cerca de la naturaleza jurídica del Código de Régimen Municipal, y en el desconocimiento de la historia de la disposición acusada.

Ahora bien, en lo que tienen que ver con la actividad compilatoria llevada a cabo por el Ejecutivo en el Decreto 1333 de 1986, contentivo del Código de Régimen Municipal y dentro del cual se inserta la disposición aquí acusada, la Sala observa que el mismo, como se dijo,

fue expedido con apoyo en las facultades extraordinarias otorgadas en ese entonces al Presidente de la República para “Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal. (...). Facultades cuyo otorgamiento y ejercicio para ese objeto se ajustaba a la Constitución Nacional de 1886, entonces vigente”²⁸

, que no contenía una norma expresa como la que ahora se recoge en el artículo 150-10 superior, que refiriéndose al otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República, hoy señala:

“Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, (...)”.

5. Examen del cargo relativo al desconocimiento del principio de legalidad tributaria.

5.1 Como se recordará, en un segundo cargo de inconstitucionalidad la demanda postula que el principio de legalidad tributaria recogido en los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución exige que, en materia de impuestos territoriales, al crear el tributo el legislador defina al menos los límites dentro de los cuales las ordenanzas o los acuerdos pueden fijar los contenidos concretos de la obligación tributaria. Al parecer del actor, en la norma acusada el legislador sólo definió el hecho generador, y no señaló ningún otro límite para la determinación por los concejos de los demás elementos de la obligación tributaria, por lo cual resulta inconstitucional.

De lo anterior se derivaría además la violación de los principios de equidad, progresividad y eficiencia tributaria (C.P. Art. 363), así como y el carácter unitario del Estado colombiano (C.P. Art. 1°), puesto que los concejos podrían adoptar normas muy dispares que no los tuvieran en cuenta y “ante un mismo hecho gravable un municipio podrá crear el impuesto en condiciones inequitativas respecto a otro municipio que puede crearlo en condiciones menos gravosas para el contribuyente”.

Pasa la Corte a estudiar la anterior acusación.

5.2 El problema jurídico que plantea a la Corte el anterior cargo de inconstitucionalidad revela la tensión existente entre los principios de unidad del Estado y de autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria, que suele estar presente en las

disposiciones que crean o autorizan impuestos municipales, distritales o departamentales. Ciertamente, no es la primera vez que esta Corporación se ve enfrentada a la necesidad de explicar la necesaria armonización que debe darse entre estos dos principios superiores, pues el interrogante suele plantearse con motivo de demandas de inconstitucionalidad que recaen sobre este tipo de normas.

En efecto, examinando el alcance general del primer artículo de la Constitución, que define al Estado colombiano como “república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”, la Corte ha dicho que este precepto significa que la unidad de la República no puede confundirse con el predominio absoluto del poder central sobre la autonomía territorial²⁹; ha señalado también que la interpretación adecuada de esta primera norma constitucional no puede ser otra que aquella según la cual la unidad es el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque desprovisto de componentes ³⁰, y que la autonomía de las diferentes entidades territoriales no consiste en la simple transferencia de funciones y responsabilidades del centro al nivel territorial, sino que se manifiesta como un poder de autogobierno y auto administración³¹. Sin embargo, ha recabado en que esta facultad debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley, como se desprende de lo reglado por el artículo 287 superior.³²

5.3 Ahora bien, refiriéndose de manera particular a la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria, y más concretamente a la potestad que la Constitución les reconoce para la imposición de gravámenes³³, la jurisprudencia ha hecho ver que aunque de la lectura del artículo 338 superior parecería deducirse una total autonomía impositiva de los departamentos y municipios, sin embargo ello no es así, pues dicha disposición debe interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 de la Carta, conforme al cual tal autonomía impositiva se encuentra subordinada tanto a la Constitución como a la ley³⁴. De lo anterior ha concluido la Corte que para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere siempre de una ley previa que autorice su creación, y que sólo cuando se ha creado legalmente el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo.³⁵

Profundizando más en el alcance de la autonomía tributaria de las entidades territoriales, la Corte ha sostenido que en virtud del principio unitario, no puede hablarse

propiamente de una “soberanía fiscal” de dichas entidades, pero que su autonomía les permite establecer o suprimir los impuestos de su propiedad, que ya hayan sido creados por la ley. Dijo en este sentido la Corte:

“La autonomía territorial, pues, tiene límites en relación con asuntos atinentes a los intereses nacionales. Tal es el caso del sistema tributario, gobernado por el principio de unidad, en virtud del cual se busca evitar que los tributos municipales resulten incongruentes con propósitos de mayor envergadura... la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley; no obstante, las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos (arts. 287-3 y 313-4 C.N.).³⁶ (Negrillas fuera del original)

5.4. En cuanto a la posibilidad que tendrían las entidades territoriales de fijar directamente los elementos de la obligación tributaria una vez que el impuesto ha sido creado por el legislador, lo cual constituye concretamente el interrogante implícito en el cargo de constitucionalidad que ahora se analiza, la jurisprudencia constitucional ha mostrado una evolución que puede percibirse con el examen de algunas de las sentencias relativas a este asunto, que a continuación se presentan:

5.4.1. Sentencia C-537 de 1995³⁷: En esta providencia la Corte estudió una demanda en la cual el cargo de inconstitucionalidad consistía en decir que ley debía determinar expresamente los elementos de la obligación tributaria, esto es, los sujetos tanto pasivo como activo, los hechos gravables y las tarifas, o al menos señalar criterios objetivos de cada uno de ellos. Como las normas acusadas no contenían tal determinación, las mismas eran inexecutable. Dentro de las consideraciones vertidas por la Corte en esa ocasión para fundamentar la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, sostuvo que los elementos de las contribuciones fiscales o parafiscales podían estar determinados no sólo en la ley sino también en las ordenanzas departamentales o en los acuerdos municipales, de manera que si el legislador no definía directamente dichos

elementos, bien podían hacerlo directamente las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales, como se desprendía del artículo 338 de la Constitución Política. Agregó la Corte lo siguiente:

“... estima la Corte que la regla general en virtud de lo dispuesto por el artículo 338 superior, es que la ley que crea una determinada contribución, debe definir directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Pero ello no obsta para que dentro de una sana interpretación de las normas constitucionales, sean las entidades territoriales las que con base en los tributos creados por la ley, puedan a través de las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales o distritales, a través de sus corporaciones, fijar los elementos de la contribución respectiva, o sea, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas de las mismas.”

Así pues, en consonancia con los mandatos constitucionales -particularmente el consagrado en el artículo 338-, tanto el Congreso de la República como las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales están facultados para determinar en forma autónoma y directa los elementos mínimos y fundamentales de una contribución o gravamen que por estas corporaciones de elección popular se impongan.”³⁸ (Negrillas fuera el original)³⁹

5.4.2. Sentencia C-413 de 1996⁴⁰: En esta oportunidad esta Corporación recordó con particular énfasis que el artículo 338 de la Constitución dispone que no solamente la ley sino también las ordenanzas y los acuerdos pueden consagrar directamente los elementos de los tributos. Y que tal competencia estaba deferida, según que el gravamen fuera nacional, departamental, distrital o municipal, al Congreso, a las asambleas y a los concejos, respectivamente. Agregó este fallo que el mencionado artículo 338 superior debía ser interpretado así:

“Dicho mandato constitucional no se agota, entonces, en la previsión de los poderes del Congreso en materia tributaria, ni en la consagración de los requisitos que deben reunir las leyes mediante las cuales los ejerza, sino que reconoce la existencia de los distintos niveles tributarios, dejando el respectivo espacio a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para percibir, por la vía de impuestos, tasas y

contribuciones, las rentas que habrán de aplicar para la realización de sus funciones y para la afirmación de su autonomía.

“Dentro de ese contexto, la referencia a la obligación de señalar en el acto creador del impuesto los elementos esenciales de la obligación tributaria ha de entenderse hecha, según el tipo de gravamen, por el nivel territorial al que corresponda, de lo cual se infiere que si el legislador, como puede hacerlo (artículos 295, 300-4 y 313-4), decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir, ni debe permitírsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo (hecho gravable, base gravable, sujetos activos, sujetos pasivos y tarifas) o, en los casos de tasas y contribuciones, el método y el sistema para recuperación de costos o la participación en beneficios -como si está obligado a hacerlo tratándose de tributos nacionales-, pues su función no es, ni puede ser, según las reglas de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la de sustituir a los órganos de éstas en el ejercicio de la competencia que les ha sido asignada por la Constitución.” (Negrillas fuera del original)

5.4.3. Sentencia C-1097 de 200141. En este fallo la Corte estudió una demanda que recaía sobre el artículo 38 de la ley 397 de 1997, que faculta a los entes territoriales para crear la “estampilla procultura”. La acusación sostenía que el principio de legalidad del tributo no sólo exigía que éstos fueran creados por la ley, sino que también era la misma ley la que debía indicar en qué casos y bajo qué condiciones podían establecerse. Como en la norma acusada el legislador no indicaba tales asuntos, la misma era inconstitucional por desconocimiento el artículo 338 superior, en concordancia con el 150-12, ibídem. Dentro de las consideraciones vertidas por la Corte en esa ocasión, sostuvo que mientras en los tributos de carácter nacional el Congreso gozaba de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia era compartida con las asambleas y concejos, por lo cual “cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no decretar el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado. Hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y concejos.”

Agregó la providencia que la ley había previsto “la existencia de un tributo documentario -la estampilla- a ser concretado en sus componentes básicos por las asambleas y concejos, esto es, en lo atinente a la fijación de: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa.” (Negrillas fuera del original) Lo anterior, dijo el fallo, conciliaba adecuadamente los principios de unidad nacional y autonomía territorial.

Así pues, en este pronunciamiento la Corte aceptó expresamente que una vez que el legislador ha previsto la existencia de un impuesto territorial, las respectivas asambleas o concejos pueden fijar los todos elementos de la obligación tributaria.

Adicionalmente, en la Sentencia en cita la Corte se refirió en los siguientes términos a la posibilidad de que, en virtud de las facultades antes comentadas de las entidades territoriales, se produjera una multiplicidad de regulaciones tributarias relativas a un mismo impuesto:

“Es de notar que las competencias impositivas que la Carta y la ley 397 de 1997 otorgan a las asambleas y concejos municipales podrían sugerir desigualdades aparentes entre una y otras jurisdicciones en el terreno de su ejecución. Es decir, algunos manifestarán que en el plano municipal, a tiempo que unos concejos podrían establecer una estampilla con tarifa moderada o baja, otros por su parte ejercerían sus facultades estipulando una estampilla con tarifa más alta frente a iguales hechos gravables, generándose así tarifas diferenciales contrarias al principio de equidad tributaria. Iguales glosas cabría esperar de la red departamental. Sin embargo, en presencia de dichas sindicaciones se impone observar que, tratándose de tributos territoriales la igualdad debe entenderse dentro de cada jurisdicción y no con referencia al plano nacional.” (Negrillas fuera del original)⁴²

5.4.4. Sentencia C- 227 de 2002⁴³. Refiriéndose nuevamente al tema de la necesaria armonización que debe darse entre la autonomía tributarias de las entidades territoriales y el principio unitario del Estado colombiano, en la Sentencia C-227 de 2002 esta Corporación estudió qué tan general podía ser la ley que creaba un tributo territorial. Al respecto consideró que cuando el legislador establecía tributos de carácter nacional tenía la obligación de señalar todos sus componentes, de manera clara e inequívoca.

Pero que no sucedía lo mismo tratándose de impuestos territoriales, en donde “aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, éste puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto⁴⁴ y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley.⁴⁵”

Ahora bien, para responder concretamente al interrogante relativo a qué tan general podía ser una ley que autorizaba un tributo territorial, la Corte en el fallo en comento dijo:

“Corresponderá entonces al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización.” (Negrillas fuera del original)

5.4.5. Sentencia C-504 de 2002.⁴⁶

En esta providencia, para declarar la exequibilidad de los literales d) e i) del artículo 1 de la ley 97 de 1913, que autorizaban al Concejo de Bogotá para crear los impuestos de alumbrado público y de “telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas”,⁴⁷ la Corte sostuvo que mientras el Congreso tenía la potestad exclusiva para fijar todos los elementos de los tributos de carácter nacional, en lo atinente a tributos del orden territorial debía “como mínimo crear o autorizar la creación de los mismos, pudiendo a lo sumo establecer algunos de sus elementos, tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo”⁴⁸, al propio tiempo que debía respetarle a las asambleas y concejos “la competencia para fijar los demás elementos impositivos”⁴⁹, en orden a preservar la autonomía fiscal que la Constitución le otorgaba a las entidades territoriales.

5.4.6. Sentencia C-538 de 2002.⁵⁰ En esta providencia la Corte precisó la

jurisprudencia anteriormente sentada relativa al alcance de la autonomía tributaria de las asambleas y concejos, y concretamente al asunto de si en los tributos territoriales los elementos de la obligación tributaria debían ser definidos por el legislador. Al respecto, en esa ocasión la Corte sostuvo que “frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales. De este modo, la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo.”⁵¹ Agregó que “tratándose de recursos propios de las entidades territoriales, no hay razón para que el legislador delimite cada uno de los elementos del tributo, pues de esa forma cercenaría la autonomía fiscal de que aquéllas gozan por expreso mandato constitucional”.(Negrillas fuera del original).

5.4.8. Sentencia C-992 de 2004⁵³. En este fallo la Corte se refirió de manera concreta a las facultades del legislador para determinar uno de los elementos de la obligación tributaria, que consideró básico: el hecho gravado. Este carácter básico de dicho elemento, levó a la Corporación a considerar que el mismo debía ser definido directamente por el legislador. En este sentido se vertieron en ese fallo los siguientes conceptos:

“22- El hecho gravable o hecho generador es uno de los elementos esenciales de todo impuesto y ha sido definido por la doctrina y por la jurisprudencia como aquella “situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal.”⁵⁴ Ahora bien, a fin de proteger la seguridad jurídica de los ciudadanos, el hecho gravable tiene que haber sido previamente determinado por la ley, la ordenanza o el acuerdo para que el impuesto pueda ser causado y cobrado. Pero además, en la medida en que el hecho gravable o hecho imponible “es el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo”⁵⁵, sin lugar a dudas es un elemento que tiene que estar precisado por la ley que autoriza la creación de un tributo territorial. En efecto, esta Corte ha señalado en numerosas ocasiones que las leyes que autorizan la creación de tributos por entidades territoriales pueden ser generales y no tienen que contener todos los elementos del tributo, no sólo en virtud del principio de autonomía territorial sino, además, por

cuanto el artículo 338 de la Carta, que ordena la predeterminación del tributo, no señala que la fijación de sus elementos sólo puede ser efectuado por el Legislador, ya que habla específicamente de las ordenanzas y los acuerdos. Por consiguiente, en manera alguna vulnera la Constitución que las asambleas y los concejos fijen, dentro de los marcos establecidos por la ley, los elementos constitutivos del tributo⁵⁶. Sin embargo, como el impuesto territorial debe estar previamente autorizado por la ley, ésta puede ser “general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución” (Sentencia C-084 de 1995). Y obviamente, debido a que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales.” (Negritas y subrayas fuera del original)

5.4.9. Sentencia C-517 de 2007⁵⁷. Como se dijo arriba, en esta reciente providencia la Corte estudió la demanda presentada en contra del literal b) del artículo 233 Decreto 1333 de 1986, disposición que es la misma que nuevamente se acusa de inconstitucional dentro de este proceso, sin que tal fallo, como se vio, tenga el alcance de cosa juzgada respecto de esta nueva demanda. No obstante, algunas de las consideraciones vertidas en esa ocasión tienen importancia frente al problema jurídico que se plantea en esta causa, toda vez que allí se dijo que, en lo que se refiere al alcance del principio unitario del Estado colombiano, el mismo en materia impositiva y concretamente en relación con los impuestos que gravan la propiedad inmueble, implica que la finca raíz no será objeto de varios y simultáneos gravámenes por parte de distintas entidades territoriales. Agregó que las competencias reconocidas al legislador en materia de tributos a la propiedad inmueble no podían ser asimiladas al vaciamiento de la autonomía de las entidades territoriales, pero que sí permitían que, en el caso concreto del impuesto de delineación regulado por el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, o Código de Régimen Municipal, la ley señalara algunos de los elementos de la obligación tributaria, cuales eran el hecho generador y el municipio o distrito llamado a percibirlo.

5.5 Un resumen y análisis de la evolución de la jurisprudencia que acaba de reseñarse fue presentado en la Sentencia C-121 de 2006, en los siguientes términos que ahora conviene recordar y tener presente por ser importantes para la definición del problema jurídico que propone la demanda. :

“Como puede apreciarse, paulatinamente la jurisprudencia vertida en torno del asunto de las competencias tributarias concurrentes del legislador y de las asambleas y concejos ha ido avanzando de la siguiente manera: (i) inicialmente la Corte hizo ver que la autonomía impositiva de los entes territoriales se encontraba subordinada tanto a la Constitución como a la ley. (Sentencias C-04 de 1993 y C- 467 de 1993, entre otras); (ii) más adelante señaló que aunque la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no era originaria, sino que estaba subordinada a la Constitución y a la ley, las entidades territoriales gozaban de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hicieran parte de sus propios recursos (Sentencia C-506 de 1995 entre otras); (iii) posteriormente, la jurisprudencia sostuvo que los elementos del tributo podían estar determinados no sólo en la ley sino también en las ordenanzas departamentales o en los acuerdos municipales, de manera que al no señalar el legislador directamente dichos elementos, bien podían en forma directa hacerlo las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales o Municipales (Sentencia C-537 de 1995, entre otras); (iv) Sostuvo luego la Corporación en la Sentencia C-1097 de 2001 que “mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos”; y en la Sentencia C-227 de 2002 precisó que las leyes que tan solo autorizan a establecer tributos a las entidades territoriales, solo debían ocuparse de los elementos básicos de los tributos. (v) Por último, en Sentencia C-538 de 2002 la Corte consideró que si bien era cierto que en relación con los tributos nacionales el legislador debía fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas, también lo era que “frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales”; empero, en este caso el legislador puede “señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales”, para el ejercicio de la facultad impositiva territorial.” (Negritillas fuera del original, subrayas del original)

5.6. Conclusiones extraídas del análisis de los precedentes jurisprudenciales: En conclusión, la jurisprudencia viene orientándose en el sentido de admitir que la autonomía tributaria de los entes territoriales exige al legislador reservar un espacio para el ejercicio de sus competencias impositivas, de manera que el Congreso no puede determinar todos los

elementos de la obligación tributaria, porque produciría un vaciamiento de las facultades de las asambleas y concejos. Ahora bien, aunque la determinación por los entes territoriales de los elementos de la obligación tributaria debe llevarse a cabo siguiendo unas pautas mínimas fijadas por el legislador, la Corte ha considerado expresamente que “la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo.”⁵⁸ (Negrillas fuera del original). En otras palabras, la jurisprudencia ha aceptado que la sola autorización del tributo constituye un parámetro mínimo constitucionalmente aceptable, a partir del cual puede admitirse que las ordenanzas y los acuerdos puedan fijar los elementos de la obligación tributaria. Sin embargo, también ha puesto de presente que “debido a que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales.”⁵⁹

Así las cosas, la jurisprudencia ha admitido que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, pero dentro de unos parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador. Estos parámetros mínimos, según se desprende de la jurisprudencia, son dos: (i) la autorización del gravamen por el legislador, y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo.

Sobre la base de esta conclusión, la Corte abordará ahora el estudio concreto de la constitucionalidad de la disposición acusada, en relación con el cargo relativo al desconocimiento del principio de legalidad tributaria.

5.7. Estudio concreto de la constitucionalidad de la disposición acusada, en relación con el cargo relativo al desconocimiento del principio de legalidad tributaria:

5.7.1 La acusación que recae sobre el artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, contentivo del Código de Régimen Municipal, tiene que ver con un supuesto defecto en la fijación de parámetros legales mínimos dentro de los cuales los concejos municipales y distritales puedan ejercer su autonomía para la determinación de algunos elementos de la obligación tributaria, respecto del impuesto de delineación.

5.7.2. Ahora bien, el tenor literal del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, se recuerda, es el siguiente:

Artículo 233. Los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, pueden crear los siguientes impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales:

“...

“b) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.

“....”

El análisis detenido de la anterior disposición, de rango legal por su origen, ya que como se vio corresponde a la compilación de dos leyes preexistentes, y también por su inclusión formal dentro de un Decreto extraordinario, revela a la Corte lo siguiente:

5.7.2.1. El artículo sí contiene la autorización expresa dada a los concejos municipales y al Distrito Especial de Bogotá para imponer el tributo llamado “impuesto de delineación”. A ello se refiere explícitamente la expresión “(l)os Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, pueden crear los siguientes impuestos...”. (Negrillas fuera del original). Así pues, el primer parámetro mínimo que ha sido exigido por la jurisprudencia al legislador en relación con las normas relativas a impuestos territoriales, sí se cumple en este caso.

De otro lado, la norma sí define el hecho gravable, con lo cual logra la identificación plena del tributo, distinguiéndolo de otros impuestos que recaen sobre la propiedad inmueble. Ciertamente, el legislador indica con toda claridad que el impuesto de delineación se causa en los casos de “construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.” Tanto el verbo rector “construir”, como el “refaccionar”, referidos a las propiedades inmuebles, tienen un sentido o significado natural y obvio, comúnmente conocido, que no da lugar a ambigüedades o confusiones sobre la situación fáctica que da origen al nacimiento de la obligación tributaria.⁶⁰

Por lo anterior, la Corte estima que el segundo parámetro mínimo que se exige al

legislador fijar en relación con los impuestos territoriales, esto es, la fijación de hecho gravado, también está contenido en la norma.

5.7.2.2. Adicionalmente, la norma de rango legal que ahora se examina también contiene la definición de los sujetos activos de la obligación tributaria, pues al respecto indica con toda precisión que “los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá” son quienes podrán crear el tributo, “organizar su cobro” y darle “el destino que juzguen más conveniente”. Con lo anterior la norma avanza en la delimitación de los elementos de la obligación tributaria, yendo más allá del mínimo exigido por la jurisprudencia, pero dejando librada a la labor de los concejos la determinación de los demás elementos de dicha obligación, a saber, la base gravable y la tarifa. Con lo anterior la disposición equilibra o armoniza adecuadamente los principios constitucionales implicados en este tipo de normas, cuales son, según se dijo, el principio unitario del Estado, con la autonomía tributaria y fiscal de las entidades territoriales.

5.7.2.3. Visto lo anterior, y teniendo en cuenta los criterios jurisprudenciales arriba expuestos, la Corte estima que el artículo bajo examen no desconoce el principio constitucional que define al Estado como república unitaria, ni tampoco la autonomía tributaria reconocida por las normas superiores a las entidades municipales y distritales. En efecto, dicho artículo se limita a autorizar el impuesto de delineación, a señalar de manera general cuál es el hecho gravado con el mismo y a definir el sujeto activo llamado a percibirlo. Al proceder de esta manera, el legislador fija los parámetros mínimos que han sido exigidos por la jurisprudencia constitucional, pero deja un amplio margen de libertad a los concejos municipales para adoptar o no el tributo dentro de sus territorios, así como para determinar la base gravable y la tarifa que regirá en la respectiva jurisdicción, pudiendo también reglamentar el recaudo, la fiscalización, el control y la ejecución del tributo. Así, como se dijo, la norma concilia de manera adecuada los principios de unidad y de autonomía en materia de facultades impositivas, por lo cual la Corte descarta que dichos principios hayan sido vulnerados por el legislador.

5.7.3 Ahora bien, si como lo denuncian algunas de las intervenciones, en el desarrollo y la aplicación del artículo acusado por parte de diversos municipios, supuestamente se ha excedido la definición legal del hecho gravado, debe decir la Corte que lo anterior no

constituye un problema de inconstitucionalidad de la norma acusada, sino un asunto de ilegalidad de los respectivos acuerdos, que debe ser alegado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa y decidido por ella según sus competencias constitucionales.

Finalmente, el hecho de que en el desarrollo de sus facultades autónomas en materia tributaria, los distintos concejos municipales produzcan acuerdos que definan de manera diferente la base gravable y la tarifa del impuesto de delineación que será aplicable en sus respectivos territorios, no implica la inconstitucionalidad de la norma acusada por desconocimiento del derecho a la igualdad. Ciertamente, como arriba se dijo, esta diversidad de regulaciones territoriales no atenta contra ese principio, pues “tratándose de tributos territoriales la igualdad debe entenderse dentro de cada jurisdicción y no con referencia al plano nacional.”⁶¹ Por último, al tratarse de un impuesto que grava la propiedad raíz, no existe la posibilidad de que un mismo sujeto pasivo resulte gravado por dos o más municipios.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLE literal b) del artículo 233 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, “por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, por los cargos examinados en la presente Sentencia.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Sentencia C-004 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

3 En sustento de esta posición la intervención cita la Sentencia C-176 de 1996.

4 En sustento de esta posición la intervención cita las Sentencia C-416 de 1992, C-1030 de 2002 y C-647 de 1997.

5 La intervención cita la Sentencia proferida por al Corte suprema de Justicia el 14 de abril de 1977.

6 En sustento de esta posición la intervención cita las Sentencias C-944 de 2003, C-495 de 1998 y C-1043 de 2003.

7 La intervención cita las Sentencias C-504 de 2002, y C-1043 de 2003, emanadas de esta Corporación, y la sentencia de 13 de noviembre de 1998, proferida por el Consejo de Estado, dentro del proceso radicado con el número 9125.

8 Sentencia C- 1030 de 2002.

9 Sentencias C-987 de 1999, C-084 de 1995 y C-04 de 1993.

10 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

11 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

12 La demanda estimaba que la disposición desconocía concretamente los artículos 150 -numerales 5 y 12-, 313 -numerales 1 y 4- y 338 de la Constitución Política.

13 El tenor de la disposición era el siguiente:

“LEY 97 de 1913

(noviembre 24)

que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1°. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente;

organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:

“g) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.”

14 En esta Sentencia, la Corte consideró que por cuanto el artículo 1° de la Ley la Ley 97 de 1913 se refería claramente al régimen municipal y algunos de sus numerales habían sido recogidos en el Decreto 1333 de 1986, los mismos no se encontraban formalmente vigentes por cuanto habían sido subrogados precisamente el artículo 233 de dicho Decreto 1333 de 1986.

15 Las consideraciones de la Corte en torno de la vigencia del literal g) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913, se expusieron así:

“Dispone el literal g) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 que el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente el “impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes”.

“El Decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal incluye este tributo dentro del acápite “Otros impuestos municipales”. En el artículo 233 señala que “Los concejos municipales y el distrito Especial de Bogotá, pueden crear los siguientes impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales: (...) b) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios y de refacción de los existentes; (...)”.

“Con el mismo criterio de interpretación aplicado en la sentencia C-221 de 1997, la Corte observa que el literal g) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 fue derogado en 1986 por el Código de Régimen Municipal. Por lo tanto, frente a este precepto esta Corporación se inhibirá para emitir pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto.”

16 No obstante, en la providencia en mención la Corte abordó uno de los problemas jurídicos que se proponen en esta demanda, cual es el relativo al alcance de la autonomía de los municipios para la determinación de los elementos de la obligación tributaria; ciertamente, al examinar literal k) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913,

referente al impuesto de avisos y tableros, la Corte sostuvo que dicha autonomía concedía a los concejos municipales la facultad de “fijar tales elementos.” En este sentido, si bien el fallo no tiene el alcance de constituir cosa juzgada frente a esta nueva demanda, si constituye un precedente jurisprudencial relevante.

17 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

18 Conforme al artículo 317 de la Constitución, “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”.

19 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-275 de 2006. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

20 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-227 de 2002. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

21 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2002.

22 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1043 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño e igualmente Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1201 de junio 9 de 1999, C. P. Javier Henao Hidrón.

23 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

24 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

25 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

26 Texto subrayado declarado inexecutable por la Sentencia C-504 de 2002

27 M.P. Jaime Araujo Rentería.

28 La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que los requisitos que rigen el otorgamiento y el ejercicio de las facultades extraordinarias son aquellos dispuestos en el ordenamiento superior vigente para cuando son conferidas y ejercidas, y que conforme a él es que se debe establecer la constitucionalidad de la competencia del Congreso para realizar la habilitación legislativa y la competencia del Presidente para desarrollarla. (Cf. Sentencia C-1030 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.) Adicionalmente,

la jurisprudencia constitucional ha dicho en que el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviviente no opera cuando se trata del examen sobre los requisitos necesarios para el otorgamiento de facultades extraordinarias. Al respecto pueden confrontarse las sentencias C-416 de 1992, C-1030 de 2002 y C-647 de 1997.

29 Cf. Sentencia C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

30 Cf. Sentencia C-478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

31 Cf. Sentencia C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

32 Cf. Sentencia C-121 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

33 Constitución Política. Artículo 287: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

“...

“3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

“...”

34 Cf. Sentencias C-04 de 1993, M.P. Ciro Angarita y C- 467 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

35 Cf. Sentencia C- 467 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz

36 Sentencia C-506 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz. En similar sentido puede consultarse la Sentencia C-521 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

37 M.P. Hernando Herrera Vergara

39 En similar sentido puede consultarse las Sentencias C-521 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño y C- 504 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería..

40 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

41 M.P. Jaime Araujo Rentería. Esta sentencia fue reiterada, entre otras, en la Sentencia C-873 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

42 La anterior decisión contó con el salvamento de voto de los h. magistrados Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett, quienes sostuvieron que cuando los entes territoriales establecían tributos, ejercían competencias normativas, por lo cual era claro que, para proceder a ello, era menester que existiera previamente una ley orgánica que regulara la materia. Tal era la ley orgánica sobre distribución de competencias normativas entre la Nación y los entes territoriales, que permitiría definir el sentido del artículo 338 de la Constitución y armonizar el principio de legalidad con las facultades de los departamentos y municipios para definir los elementos de la obligación tributaria. La ley orgánica habría de señalar, en armonía con el principio de legalidad, cuáles serían los tributos nacionales y los que corresponderían a los distintos entes territoriales, “a fin de que éstos, de conformidad con lo señalado en el artículo constitucional mencionado, puedan fijar “los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”. De esta manera, se delimita las competencias entre los dos órdenes y se armonizan los principios de unidad y autonomía.”

En el caso concreto de la norma sujeta a examen de constitucionalidad, los magistrados que salvaron el voto sostuvieron que la disposición había debido declararse inconstitucional, pues, ante la ausencia de criterios definidos en una ley orgánica o, en su defecto, otra ordinaria, que tipificaran los elementos del tributo (de manera directa o indicativa), no existía certeza sobre la obligación tributaria.

43 M.P. Jaime Córdoba Triviño

44 Esta condición fue expuesta en la sentencia C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, en la cual se señaló: “En todo caso, cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no decretar el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado. Hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá

con exclusividad de las asambleas y concejos. De lo cual se concluye que mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución”.

45 Corte Constitucional, Sentencia C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero.

46 M.P Jaime Araujo Rentería

47 La expresión “análogas” fue declarada inexecutable.

48 Negrillas fuera del original.

49 Idem

50 M.P Jaime Araujo Rentería

51 Negrillas fuera del original

52 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

53 M.P. Humberto Sierra Porto.

54 Corte Constitucional, Sentencia C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, ver, entre otras, la sentencia C-155 de 2003.

55 Ibídem.

56 Ver al respecto, entre otras, las sentencias C-987 de 1999, C-084 de 1995 y C-04 de 1993.

57 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

58 Sentencia C-1043 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Treviño. Negrillas fuera del original

59 Sentencia C-992 de 2004. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

60 De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, construir significa: “Fabricar, edificar, hacer de nueva planta una obra de arquitectura o ingeniería, un monumento o en general cualquier obra pública” y refaccionar “Restaurar o reparar, especialmente edificios.” DRAE, consultado por el despacho del magistrado sustanciador el 26 de noviembre de 2008, en la siguiente dirección electrónica: <http://buscon.rae.es>

61 Sentencia C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentarías.