C-042-95

Sentencia No. C-042/95

ESTATUTO DE BOGOTA/SENTENCIA INHIBITORIA POR FALTA DE COMPETENCIA

Con fundamento en la decisión adoptada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, concluye la Corte que carece de competencia para conocer sobre la constitucionalidad de los artículos 154 numeral 4o. y 155 del Decreto 1421 de 1993, no obstante que la providencia transcrita del Consejo Superior de la Judicatura no se ocupe de las demandas materia de esta actuación. La Corte se inhibirá de fallar en el asunto de la referencia, por falta de competencia.

REF: Expedientes D-646 y D-674

(Acumulados)

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 154 (parcial) y 155 del Decreto 1421 de 1993, "Por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá".

Actores:

CARLOS HERNANDO PARDO GUEVARA

LUCY CRUZ DE QUIÑONEZ

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero nueve (9) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos CARLOS HERNANDO PARDO GUEVARA y LUCY CRUZ DE QUIÑONEZ, mediante sendos escritos presentados por separado ante la Corte Constitucional y en ejercicio de la

acción pública establecida en la Constitución Política de 1991 demandan la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto No. 1421 de 1993 "por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá".

Se observa que la demanda presentada por el ciudadano Carlos Hernando Pardo Guevara fue radicada con el No. D-646 y se dirige contra el artículo 155 del Decreto 1421 de 1993; y la demanda presentada por la ciudadana Lucy Cruz de Quiñonez fue radicada bajo el número D-674 y se dirige contra el artículo 154, numeral 4o. del Decreto No. 1421 de 1993.

En la oportunidad correspondiente, la Sala Plena de esta Corporación ordenó la acumulación de las demandas de la referencia y la apertura de un expediente para los dos escritos, bajo la responsabilidad de un mismo Magistrado Sustanciador; además, el Despacho al que correspondió por reparto el conocimiento de las mencionadas demandas resolvió admitirlas para su trámite por vía del procedimiento previsto en el Decreto 2067 de 1991.

De igual modo, se decretó la fijación en lista de las demandas y se ordenó hacer las comunicaciones de rigor constitucional y legal al señor Presidente de la República, a los señores Ministros de Gobierno, de Hacienda y Crédito público y al Director Nacional de Planeación.

Una vez admitidas las demandas, cumplida la fijación en lista del negocio y realizadas las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se dió traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación, quien dentro de la oportunidad procesal correspondiente, rindió el concepto de su competencia.

Dentro del término de fijación en lista, la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, mediante apoderado presentó escrito en el que defiende la constitucionalidad de las normas demandadas.

II. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas en las demandas es del siguiente tenor:

"Decreto Número 1421 de 1993

"(julio 21)

“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá

“……

“Artículo 154. Industria y Comercio. A partir del año de 1994 se introducen las siguientes modificaciones al impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital:

“….

“4. Se consideran actividades de servicio todas las tareas, labores o trabajos ejecutados por persona natural o jurídica o por sociedad de hecho, sin que medie relación laboral con quien los contrata, que genere contraprestación en dinero o en especie y que se concreten en la obligación de hacer, sin importar que en ellos predomine el factor material o intelectual.”

“Artículo 155. Predial Unificado. A partir del año gravable de 1994, introdúcense las siguientes modificaciones al impuesto predial unificado en el Distrito Capital:

“1a. La base gravable será el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente y el cual no podrá ser inferior al avalúo catastral o autoavalúo del año inmediatamente anterior, según el caso, incrementado en la variación porcentual del índice nacional de precios al consumidor en el año calendario inmediatamente anterior certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Cuando el predio tenga un incremento menor o un decremento, el contribuyente solicitará autorización para declarar el menor valor.

“2a. El contribuyente liquidará el impuesto con base en el autoavalúo y las tarifas vigentes. Lo hará en el formulario que para el efecto adopte la administración tributaria distrital. Si el impuesto resultante fuere superior al doble del monto establecido el año anterior por el mismo concepto, únicamente se liquidará como incremento del tributo una suma igual al ciento por ciento (100%) del predial del año anterior. La limitación aquí prevista no se aplicará cuando existan mutaciones en el inmueble ni cuando se trate de terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados.

“3a. Cuando la administración establezca que el autoavalúo fue inferior al cincuenta por ciento (50%) del valor comercial del predio, liquidará el impuesto con base en este valor y se aplicará la sanción por inexactitud que regula el estatuto tributario. Para los años 1995 y

siguientes el concejo podrá elevar progresivamente el porcentaje del autoavalúo en relación con el valor comercial del inmueble, sin que pueda exceder del ochenta por ciento. Para efectos de lo previsto en el presente numeral, cuando el contribuyente considere que el valor comercial fijado por la administración no corresponde al de su predio, podrá pedir que a su costa, dicho valor comercial se establezca por perito designado por la lonja de propiedad raíz.

"4a. Responderán solidariamente por el pago del impuesto, el propietario y poseedor del predio.

"5a. La administración distrital podrá establecer bases presuntas mínimas para los autoavalúos de conformidad con los parámetros técnicos sobre precios por metro cuadrado de construcción o terreno según estrato, y

"6a. El concejo fijará las tarifas de acuerdo a la ley. Mientras no lo haga, regirán para todos los predios las vigentes para el primer año de los formados según su categoría y estrato conforme a las disposiciones del Acuerdo 26 de 1991."

III. LAS DEMANDAS

A. Demanda presentada por Carlos Hernando Pardo Guevara. Expediente D-646

Como se advirtió, la demanda presentada por el ciudadano Carlos Hernando Pardo Guevara se dirige contra el artículo 155 del Decreto 1421 de 1993.

1. Disposiciones Constitucionales que se Consideran Infringidas

Para el actor el artículo 155 del Decreto 1421 de 1993 es contrario a lo dispuesto por los artículos 287, 313 numeral 4o., 317 y 338 de la Constitución Nacional.

2. Fundamentos de demanda

El demandante formula el concepto de la inconstitucionalidad que reclama y lo fundamenta en las consideraciones que se resumen así:

En primer término advierte que los numerales 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 155 del Decreto 1421 de 1993 violan las normas constitucionales indicadas porque "En ellos se establece el

autoavalúo y sanciones, o sea que son los contribuyentes quienes deben establecer sus bases gravables y aplicarse las sanciones, cuando éstas fueren del caso, violando el art. 338 de la C.N., que obliga a los Concejos a que sean ellos quienes directamente deban fijar la base gravable sobre la cual deban pagar sus impuestos los contribuyentes."

Sostiene que la disposición acusada viola el art. 287 de la C.N. que indica que las entidades territoriales son las que deben establecer los tributos; el 313 numeral 4o. que ordena al Concejo votar los impuestos, pues afirma que "es el contribuyente quien los determina teniendo en cuenta el valor comercial del predio, valor comercial que no fija nadie. Qué valor comercial puede tener una casa de habitación para una familia que lleva viviendo 20 a 25 años que nunca ha arrendado y que nunca ha pensado vender? El valor comercial es 0"

Advierte que el Gobierno al legislar "le quitó al Concejo Distrital la facultad constitucional de determinar la base gravable del impuesto predial y en cambio le atribuyó a la administración una que no le corresponde como es la de revisar la base gravable que se autodeterminó el contribuyente y si no le parece correcta, revisarla y sancionarla, y además, le atribuyó otra a los contribuyentes que tampoco le son admitidas constitucionalmente, como es la de determinarse su propia base gravable y con fundamento en ella, liquidarse él mismo sus impuestos."

B. Demanda presentada por Lucy Cruz de Quiñonez

En este caso, la demandante reclama la inconstitucionalidad del artículo 154 numeral 4o.

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Para la actora el artículo 154 numeral 4o. del Decreto 1241 de 1993 es contrario a lo dispuesto en los artículos 13, 67, 68, 70, 71, 150 y 338 de la Constitucional Nacional.

2. fundamentos de la demanda

El concepto de la violación que se presenta por la demanda se funda en las razones que se resumen así:

En primer término, advierte que "el Gobierno excedió la competencia material atribuída por

el artículo 41 transitorio, que se viola, así como los artículos 338 y 150 por arrogarse facultades propias del legislador". En este sentido, sostiene que la Carta de 1991 "estableció que en ningún caso se podrán conferir facultades extraordinarias al ejecutivo para decretar impuestos (artículo 150 numeral 10 inciso final C.N.). Al propio tiempo el artículo 338 de la Constitución atribuyó a los órganos representativos la función de decretar contribuciones fiscales y parafiscales, en tiempo de paz, y tales

órganos son enunciados taxativamente por la norma superior como el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales. En el orden territorial se reserva a las corporaciones administrativas de elección popular el poder de adoptar en su jurisdicción impuestos autorizados por la ley (arts. 300 numeral 4o. y 313 numeral 4o.)."

– Por otra parte, sostiene que la norma acusada viola el principio constitucional y la equidad tributaria, pues resulta inadmisible que establezca un impuesto a todos los servicios, incluídos los educativos y otros servicios públicos haciéndolos más gravosos que en el resto del país. En este mismo sentido, indica que la disposición acusada "con la imposición del impuesto de Industria y Comercio y Avisos a la actividad de servicio público de educación prestada por cualquier institución, impone una carga adicional especialmente a las instituciones privadas -dado que la norma no distingue en cuanto a los sujetos-, por falta de equidad, porque precisamente se imponía un estímulo fiscal para promover la actividad o un subsidio estatal para favorecer la actividad de los particulares en este sector de servicios, pero no un gravamen adicional para Bogotá."

– Afirma que la norma acusada viola el principio de la igualdad de oportunidades para acceder al disfrute del derecho a la educación, porque con la imposición del nuevo tributo, las instituciones privadas que prestan dicho servicio, trasladan al usuario el costo del impuesto en las matrículas o las pensiones.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PÚBLICA

Dentro del término de fijación en lista, la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, mediante apoderado, presentó escrito en el que justifica la constitucionalidad de las normas acusadas, con base en los siguientes razonamientos que se resumen así:

– Indica que el Gobierno Nacional al promulgar el Decreto 1421 de 1993 "actuó como

sustituto del legislador, ejerciendo una competencia legislativa directa (excepcional y transitoria) que la Constitución claramente le otorga a fin de evitar un vacío normativo para la capital". Competencia contemplada en el artículo 41 transitorio de la Constitución Nacional.

– Sostiene que de acuerdo con la Constitución Política es a la ley a la que le corresponde determinar los sujetos, los hechos y la base gravable de los tributos, tal como en este caso lo ha hecho el Decreto 1421 de 1993, con respecto al impuesto de industria y comercio y al impuesto predial, "Pretender que la ley deba apartarse de los aspectos tributarios en aras de la autonomía de las entidades territoriales equivaldría a admitir un grado de independencia que es propio de un modelo diferente de organización del Estado."

V. EL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación rindió en término el concepto fiscal de su competencia, y en él solicitó a la Corte Constitucional que declare que los artículos 154, numeral 4o. y 155 del Decreto 1421 de 1993 son exequibles.

El Despacho del Procurador General de la Nación fundamenta su solicitud dentro de este proceso en las consideraciones que se resumen a continuación:

– Advierte que el fundamento normativo de las facultades mediante las cuales se expidió el Decreto 1421 de 1993 no se halla ni en las previsiones ordinarias contenidas en el artículo 150 numeral 12, ni en las prohibiciones del artículo 150 numeral 10 de la Carta Política, sino en las facultades extraordinarias contenidas en el artículo 41 transitorio de la Carta, facultades otorgadas por el constituyente al ejecutivo.

– Sostiene el señor Procurador, que el límite material al que debía circunscribirse el ejecutivo lo conformaban los asuntos contenidos en los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución. Normas todas relacionadas con el Régimen Especial con arreglo al cual debía organizarse el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, dentro de los cuales se encuentra el régimen fiscal, del cual no se puede excluir la materia tributaria. En esa medida, sostiene que "estaba habilitado el legislador extraordinario para crear un nuevo hecho generador en lo que al impuesto de Industria y Comercio se refiere". Por lo anterior, solicita que se declare la exequibilidad del artículo 154 numeral 4o. del Decreto 1421 de 1993.

Por otra parte, afirma que el artículo 155 de Decreto 1421 de 1993 "no crea un nuevo impuesto ni un nuevo elemento de la obligación tributaria. Es en cambio el procedimiento que debe utilizarse para determinar la base gravable del impuesto predial." Y es que desde la vigencia de la Ley 94 de 1990 se concibió el avalúo catastral como la forma de determinar el valor de los predios. En ese mismo sentido indica que "la base gravable sea el valor del avalúo catastral o del autoavalúo, es tan sólo un parámetro que el legislador dentro de una política impositiva consideró como el más apropiado, pues si la propiedad va a representar una base impositiva los más lógico es que se dé un valor para tales efectos".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Determinación de la competencia

En otro caso antecedente y sobre la competencia para adelantar el control constitucional del Decreto 1421 de 1993 "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá", se suscitó un conflicto de competencia entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, toda vez que cada una de ellas consideraba que debía conocer de las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra el mencionado decreto.

Cabe destacar que las causas respecto de las cuales se produjo la colisión de competencia, son los expedientes distinguidos en esta Corporación con los números D-469, D-472, D-563 y los acumulados D-590, D-597 y D-603.

El Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, resolvió el conflicto suscitado, mediante providencia de octubre trece (13) del presente año y declaró "que la competencia para conocer de las demandas presentadas contra el Decreto 1421 de 1993, en todo o en parte corresponde al H. Consejo de Estado, a donde se remitirán".

Manifestó esa Corporación:

"… la Constitución es un compendio de normas superiores que deben respetarse individual y conjuntamente consideradas, pero limitando la función de control a las puntualizaciones que la misma norma estableció; sin duda con el propósito de que un exceso de celo no convirtiera al guardador en constituyente permanente.

“De tal manera, leyendo detenidamente el artículo 241 de la Carta, se observa que sólo sus numerales 5 y 7 se refieren a decretos con fuerza de ley o a decretos legislativos, y que dichos numerales se contraen a conceder a la Corte Constitucional la vigilancia sobre la constitucionalidad de los decretos que el Gobierno dicte con fundamento en los artículos 150 numeral 10; 341; 212; 213; y 215 de la Norma Superior; expresiones que sin lugar a dudas conceden un control restringido y muy determinado en esta materia, toda vez que en estas normas no se agota la posibilidad del Gobierno de expedir decretos-ley.

(…)

“Por lo demás, el artículo 10 transitorio de la Constitución Nacional dispuso que ‘los decretos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas en los artículos anteriores tendrá fuerza de ley y su control de constitucionalidad corresponderá a la Corte Constitucional’; pero como la norma acusada, Decreto 1421 de 1993, fue dictado por el Presidente de la República en uso de las atribuciones que le confirió el artículo 41 transitorio de la Carta, resulta obvio que el tratamiento de control constitucional establecido en el artículo 10 mencionado no la cobija en vista de que es una norma muy posterior la que autoriza al Presidente de la República para expedirla” (negrillas fuera de texto).

“Con base en los planteamientos expuestos, a esta Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura no le cabe la menor duda de que la competencia para conocer de las demandas señaladas que cursan contra el Decreto 1421 de 1993, en todo o en parte, por una supuesta inconstitucionalidad, corresponde al Consejo de Estado, en virtud de la competencia residual consagrada en el artículo 237 numeral 2o. de la Carta a favor de esta Corporación, habida cuenta de que la disposición atacada se profirió con apoyo en el artículo 41 transitorio del Texto Superior, que se encuentra por fuera de la comprensión que abarcan los numerales 5 y 7 de su artículo 241, que señala específicamente el ámbito de conocimiento de la Corte Constitucional en esta materia” (negrillas fuera de texto).

Con fundamento en la decisión adoptada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, concluye la Corte que carece de competencia para conocer sobre la constitucionalidad de los artículos 154 numeral 4o. y 155 del Decreto 1421 de 1993, no obstante que la providencia transcrita del Consejo Superior de la Judicatura no se ocupe de las demandas materia de esta actuación.

En esta oportunidad la Corte debe acatar las consideraciones allí vertidas y actuar de conformidad con la interpretación que aparece en sus considerandos, en razón de las especiales competencias que le atribuye la Carta al órgano encargado de dirimir los conflictos de competencia entre las varias jurisdicciones.

Desde luego, este es un fallo inhibitorio que se produce una vez surtidos todos los trámites correspondientes a esta actuación judicial, para poner fin a ella dentro de los términos constitucionales y legales, y en atención a la vigencia del mencionado precedente interpretativo, que se aplica en este asunto, para permitir que el órgano que ha sido declarado como competente, proceda de conformidad con lo que le corresponda.

Por lo anterior, y de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 6o. inciso 4o. del Decreto 2067 de 1991, la Corte se inhibirá de fallar en el asunto de la referencia, por falta de competencia.

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

R E S U E L V E

Declararse inhibida para resolver sobre la demandas instauradas contra los artículos 154 numeral 4o. y 155 del Decreto 1421 de 1993, "Por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá," con fundamento de lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General