

Sentencia C-093/02

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Afectación del impuesto predial en áreas metropolitanas

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Reserva

LEY ORGANICA-Reserva es de aplicación restrictiva

LEY ORGANICA-Finalidad

LEY ORGANICA-Diversos cuerpos normativos

LEY ORGANICA-Administración y régimen fiscal de áreas metropolitanas

LEY ORGANICA DE AREA METROPOLITANA-Porcentaje del impuesto predial para conformar patrimonio no crea un tributo

LEY ORGANICA DE AREA METROPOLITANA-Constitución del patrimonio y renta

AREA METROPOLITANA-Producto de sobretasa del dos por mil sobre avalúo catastral de propiedades dentro de jurisdicción

PODER IMPOSITIVO DEL ESTADO-Radica en Congreso en tiempo de paz y subsidiariamente en asambleas y concejos

Referencia: expediente D-3642

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994

Actor: Alvaro Janner Gélvez Cáceres

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., trece (13) de febrero del año dos mil dos (2002).

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 siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alvaro Janner Gélvez Cáceres demandó el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, “por la cual se expide la Ley Orgánica de las Areas Metropolitanas”.

Mediante auto de 3 de agosto de 2001, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, ordenó fijarla en lista, dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la

Nación, para que rindiera el concepto de rigor, ordenó comunicar su iniciación al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como también a los Ministros de Justicia y del Derecho, del Interior, de Hacienda y Crédito Público y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a fin de que conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de estimarlo oportuno.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 41.236 del 23 de febrero de 1994, y se subraya lo demandado:

“LEY 128 DE 1994

(febrero 23)

por la cual se expide la Ley Orgánica de la Areas Metropolitanas

DECRETA:

Artículo 22 Patrimonio. El patrimonio y renta del Area Metropolitana estará constituido por:

- a) El producto de la sobretasa del dos por mil (2×1.000) sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada Area Metropolitana;
- b) Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras metropolitanas;
- c) Los derechos o tasas que puedan percibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos;
- d) Las partidas presupuestales que se destinen para el Area Metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal.
- e) El producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes;
- f) Los recursos provenientes del crédito;
- g) Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos;
- h) Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas;
- i) Las sumas que reciban por contrato de prestación de servicios;
- j) La sobretasa a la gasolina que se cobre dentro de la jurisdicción de cada Area

Metropolitana acorde con lo establecido por la ley 86 de 1989

k) Los ingresos que reciba el Area por la ejecución de obras por concesión;

l) Los demás bienes muebles e inmuebles que adquieran a cualquier título.

Parágrafo. La Tesorería de cada uno de los municipios integrantes del Area abrirá una cuenta especial a nombre de la respectiva Area Metropolitana, en la que consignará los recursos provenientes de la sobretasa a que se refiere el literal a), dentro de los diez (10) días siguientes a su recaudo.

El tesorero Municipal que incumpla este precepto incurrirá en causal de mala conducta.”

III. LA DEMANDA

El demandante acusa el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994 de transgredir los artículos 317, 319 y 338 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

En primer lugar, señala que el literal demandado contraría el artículo 317 constitucional, en cuanto impone un tributo sobre la propiedad inmueble, facultad reservada a los municipios.

Advierte de conformidad con el segundo inciso de la disposición constitucional en cita, que las áreas metropolitanas pueden recibir un porcentaje de dicho tributo, en cuanto se encarguen del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales no renovables -cita la Ley 99 de 1993-.

De otro lado, acusa el fragmento demandado de infringir el artículo 338 de la Carta, “ (..) ya que en tiempo de paz, solamente el congreso, las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”.

Finalmente, considera que de conformidad con el artículo 319 superior, las áreas metropolitanas “solo pueden cobrar valorización” por razón de las obras que adelanten o los servicios que presten, pero que, para proceder a hacerlo, dada su especialidad, requieren que el legislador previamente defina su régimen administrativo y fiscal dentro de los principios de coordinación subsidiariedad y concurrencia, propios de la Ley de Ordenamiento Territorial, que no ha sido expedida.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior

La ciudadana Sulma Yolanda Gutiérrez Fernández, interviene en nombre y representación del Ministerio del Interior, para defender la constitucionalidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar señala que, en virtud de los artículos 285 y 319 de la Constitución Política, las áreas metropolitanas pueden ser creadas por el legislador o por los municipios. Y que así mismo el Congreso puede adoptar un régimen administrativo y fiscal de carácter especial,

para dichas áreas.

Advierte que en desarrollo de la competencia asignada al Congreso de la República, por el artículo 286 superior, se expidió la Ley 128 de 1994, en la que se definió la naturaleza jurídica de las áreas metropolitanas y se las dotó de personalidad jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial, sin desconocer la autonomía de entidades territoriales que las conforman, en especial de los municipios.

Indica que no puede colegirse, como lo hace el actor, que el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, demandado, está gravando la propiedad inmueble, porque es claro que esta atribución es exclusiva de los municipios.

En su opinión, la disposición demandada simplemente obliga a los municipios a transferir parte de la sobretasa del dos por mil, sobre el avalúo catastral de las propiedades ubicadas dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana, situación que no desconoce la propiedad de los municipios obligados sobre dicho gravamen

Afirma que los municipios pueden disponer de las rentas de su propiedad a su criterio, bajo los parámetros de la Constitución y la Ley, destinándolas a la conformación del patrimonio de las áreas metropolitanas de las cuales son miembros, o, en cumplimiento del mismo artículo 317, transfiriendo un porcentaje a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y los recursos naturales no renovables.

Concluye que los cargos de inconstitucionalidad elevados por el actor provienen de una errónea interpretación del artículo 22 de la Ley 128, que contiene el literal en estudio, porque el párrafo de la disposición despeja las dudas que pueden surgir respecto de la titularidad del gravamen del dos por mil sobre el avalúo catastral de la propiedad inmueble, por cuanto aclara que dicho gravamen es de propiedad de los municipios.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana María Angela Gómez Domínguez, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en este proceso para solicitar que la norma demandada sea declarada exequible, teniendo en cuenta las razones que se exponen a continuación:

Inicialmente, en relación con el cargo formulado contra el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994 porque vulnera el artículo 317 constitucional, sostiene que fue el Constituyente quien impuso a los municipios la obligación de destinar un porcentaje de sus rentas, producto de los gravámenes a la propiedad inmueble, a las entidades de manejo y conservación ambiental, cuestión que, en su opinión, no es óbice para que dichas rentas sean destinadas a otras entidades, entre ellas, a las áreas metropolitanas.

Para el efecto, dice apoyarse en el concepto 37 del 23 de marzo de 1999, emanado de la Dirección General de Apoyo Fiscal que dice: "... En cuanto al impuesto predial, es necesario tener en cuenta que este (sic) es un impuesto de periodo anual, por tanto si los Concejos de los municipios que conforman el área metropolitana establecen mediante Acuerdo la sobretasa del impuesto predial con destino al Area Metropolitana, esta se empezaría a causar

en la vigencia siguiente a la expedición del Acto Administrativo”.

De otro lado, considera que el literal en estudio no autoriza a las áreas metropolitanas para imponer un gravamen sobre la propiedad inmueble, sino que es el municipio, en uso de su autonomía, quien dispone a través de un acto administrativo de parte de sus recursos - sobretasa del dos por mil sobre el avalúo catastral los inmuebles -, para conformar el patrimonio del área metropolitana de la cual forma parte.

Reafirma lo dicho poniendo de presente que el parágrafo del artículo -22 de la Ley 128 de 1994-, del que hace parte el literal a) demandado, aclara las dudas que puedan surgir sobre la titularidad de la sobretasa, como quiera que el municipio, una vez realizada la transferencia, continúa siendo titular de la renta que traslada al área metropolitana.

Finalmente, sin explicación, afirma que el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 tampoco contraría el artículo 338 constitucional.

3. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, en atención a la invitación que le hiciera el Magistrado Sustanciador a la entidad que preside, envió la ponencia aprobada en la sesión de su Consejo Directivo reunida el 14 de agosto de 2001, conforme a la cual el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994 debe ser declarado inconstitucional. Y, el concepto de dos de sus miembros que disienten de tal posición.

3.1. El doctor Vicente Amaya Mantilla, ponente de la intervención acogida por la mayoría del Consejo Directivo del Instituto interviniente, considera que el legislador vulneró el artículo 317 de la Constitución al imponer un gravamen sobre la propiedad inmueble, porque ésta es una competencia exclusiva de los municipios.

Se apoya en una sentencia de esta Corporación -“D-345 de enero 21 de 1991 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa”-, para afirmar que el inciso segundo del artículo 317 superior autoriza a la ley para destinar una parte de la tributación municipal sobre la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos renovables, pero no la faculta para crear tal gravamen.

En opinión del interviniente, el literal demandado crea un tributo sobre la propiedad inmueble del dos por mil sobre el valor del avalúo catastral de los predios situados dentro del área metropolitana, y, para fundamentar su dicho, se detiene en los elementos que conforman la imposición a la luz del artículo 338 constitucional, para concluir que la sobretasa establecida por el literal en estudio cumple con todos los requisitos que permiten considerarla como impuesto, aunque el legislador le de una denominación diferente.

No obstante aclara que la norma no señala sobre quien recae la prestación, es decir no determina el sujeto pasivo del impuesto, asunto que aunque no fue acusado por el actor, a su juicio, podría ser dilucidado por esta Corporación, dentro de la competencia que le es propia.

En resumen, considera que el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, debe ser declarado inconstitucional, porque el legislador no puede establecer tributos sobre la

propiedad inmueble, como lo está haciendo, sino limitarse a destinar un porcentaje de los que crean los municipios, para los fines previstos por el inciso segundo del artículo 317 superior.

De otro lado, afirma que “[l]a demanda alude al artículo 319 de la Carta, pretendiendo que según él solamente las Áreas Metropolitanas pueden “cobrar valorización”, aspecto que no se halla contemplado en este precepto”.

Igualmente, considera que el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 en estudio no vulnera el artículo 338 constitucional, por razón de la potestad para imponer tributos, porque el impuesto de la sobretasa del dos por mil sobre el avalúo catastral de los inmuebles, situados dentro de la jurisdicción de cada Area Metropolitana, fue creado mediante una ley de la República, en tiempo de paz.

Por último, señala que si esta Corporación llegare a considerar que el literal demandado no crea un nuevo tributo, sino un recargo sobre uno previamente establecido, debe confrontar la norma demandada con el artículo 294 constitucional, porque la ley no puede imponer recargos sobre los impuestos de propiedad de los entes municipales, salvo en la forma dispuesta por el inciso segundo del artículo 317 idem.

Agrega que el literal en estudio también quebranta el artículo 287.3 superior, porque está imponiendo a los municipios la manera de administrar sus recursos, desconociendo que la Constitución Política les reconoce plena autonomía en la gestión de sus intereses.

3.2. Los doctores Camilo E. Ramírez Baquero y Carlos A. Ramírez Guerrero, miembros del instituto que interviene, como quiera que se apartaron del concepto antes referido, ponen a consideración de la Corte las siguientes reflexiones:

En primer término, advierten que la norma enjuiciada no está creando un tributo, sino recogiendo uno preexistente, por cuanto la sobretasa a la que se refiere el literal a) del artículo 22 en estudio fue creada por el artículo 17 de la Ley 14 de 1983, al que le corresponde el número 363 del Código de Régimen Político y Municipal, según la codificación realizada por el Decreto 1333 de 1986. En ese orden de ideas, consideran que la acusación ha debido dirigirse contra el artículo 363 mencionado.

De otro lado, a juicio de los intervinientes, para decidir el juicio de constitucionalidad propuesto por el actor, esta Corte debe orientar su estudio hacia la competencia asignada por la Constitución Política al legislador para la conformación de las áreas metropolitanas, porque el literal en estudio se refiere al patrimonio de dichas áreas, como un aspecto específico de su régimen.

Y consideran que la Ley 128 de 1994, en general, de la cual hace parte el literal en estudio, como quiera que fue expedida en forma de ley orgánica, con el objeto de regular la forma en que los municipios pueden organizarse a través de la conformación de áreas metropolitanas, constituye un desarrollo válido del artículo 319 de la Carta.

4. Asociación Colombiana de Areas Metropolitanas

El Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana de Areas Metropolitanas allegó un

memorial contentivo de sus consideraciones respecto de la demanda de la referencia, recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 8 de febrero de 2002, cuando el expediente se encontraba a consideración de la Sala Plena para proferir este fallo, las cuales no fueron tenidas en cuenta por haber sido remitidas en forma extemporánea.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación allegó el concepto número 2.645, recibido el 24 de agosto de 2001 en la Secretaría de la Corte, en el que transcribe el concepto 2.568, emitido por su despacho dentro del expediente D-3489, como quiera que a su parecer, en esta oportunidad como en aquella, le corresponde a la Corte confrontar con la Constitución Política la misma norma por idénticos cargos.

En consecuencia se reproduce la síntesis que del concepto Fiscal 2.568 aparece en la sentencia C-1096 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, en el que el señor Procurador General de la Nación solicita declarar constitucional el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994.

Dice así la síntesis en mención:

“El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas.

Manifiesta que las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios no son entes territoriales, pero sí son entidades administrativas del orden territorial, encargadas de ejercer funciones de carácter público que complementan la acción de los municipios, en tanto sus funciones facilitan la administración y la gestión pública, con el fin de racionalizar el uso de los recursos para hacer, entre otros, más adecuada la prestación de los servicios a su cargo.

Recalca que las áreas metropolitanas tienen origen constitucional, y es el Estatuto Superior el que determina las funciones y características generales, que el legislador debe tener en cuenta para reglamentarlas.

Asevera que el reconocimiento de la personería jurídica de derecho público, con las demás atribuciones concedidas a las áreas metropolitanas, no sólo encuentra respaldo constitucional en las facultades legislativas concedidas al legislador en el artículo 319 Superior, para lo cual cuenta con la potestad de libre configuración legislativa con los límites que le impone la misma Carta, sino también por las funciones que están llamadas a ejercer las entidades territoriales que la conforman.

Finalmente señala que tanto el reconocimiento de la personería jurídica como los demás atributos que le reconoce el artículo 2 de la Ley 128 de 1994 a las áreas metropolitanas, como entidades administrativas, se encuentran ajustados a la Carta.

En cuanto al literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, afirma el Jefe del Ministerio Público que la norma demandada se ajusta a la Carta, en la medida en que si bien el artículo 317 señala una garantía institucional a favor de los municipios, en este caso el gravamen decretado a favor de las áreas metropolitanas no constituye un impuesto sobre la propiedad inmueble, en razón a que el sujeto activo no es el municipio, el pasivo no es el propietario o

poseedor del inmueble y el hecho generador no es la propiedad o posesión, características éstas del impuesto al que hace referencia el artículo 317 constitucional, dado que la norma demandada contempla otros supuestos, los cuales son: sujeto activo, las áreas metropolitanas, sujeto pasivo, los municipios, y el hecho generador lo será el producto de la sobretasa del 2×1000 sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción del área metropolitana.”

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, como quiera que el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 está contenido en una Ley de la República.

2. Materia sujeta a examen

Como quedó establecido, el actor acusa el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994 de desconocer la facultad que el artículo 317 constitucional asigna a los municipios para gravar la propiedad inmueble, y de quebrantar las restricciones impuestas por los artículos 319 y 338 constitucionales, conforme con los cuales el régimen administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas debe ser adoptado mediante la Ley de ordenamiento territorial y en tiempos de paz solamente el congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales y parafiscales.

Además, el actor pone de presente que la competencia que la Constitución Política asigna al legislador se circunscribe a que la ley puede disponer de un porcentaje del producto de los gravámenes que los municipios imponen a la propiedad inmueble, con destino a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 317 superior.

Ahora bien, con excepción de la posición mayoritaria del Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, los intervinientes, incluyendo a la Vista Fiscal, solicitan que el precepto acusado se mantenga en el ordenamiento jurídico, porque consideran que el legislador, haciendo uso de las facultades conferidas por los artículos 286, 287 y 317 de la Constitución Política puede destinar un porcentaje de los tributos sobre la propiedad inmueble para constituir el patrimonio de las áreas metropolitanas.

No obstante, previamente corresponde determinar si procede estarse a lo resuelto en la sentencia C-1096 de 2001, tal como lo solicita la Vista Fiscal.

3. Consideración preliminar. Corresponde estarse a lo resuelto por esta Corporación respecto del cargo formulado contra el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, por quebrantar el artículo 317 constitucional

La demanda radicada en esta Corporación con el número D-3489 da cuenta de que el artículo 2º y el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994 fueron sometidos a consideración de la Corte por quebrantar los artículos 317 y 319 de la Constitución Política. Y al respecto, mediante la sentencia C-1096 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte resolvió:

“Primero.- Declarar EXEQUIBLE el aparte demandado del artículo 2º de la Ley 128 de 1994.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, en el entendido que el producto de la sobretasa al cual hace referencia esta norma pertenecerá al área metropolitana siempre y cuando no existan Corporaciones Autónomas Regionales en la totalidad de la jurisdicción de la correspondiente área metropolitana.”

Ahora bien, para fundamentar el cargo que formulara contra el literal a) del artículo 22 de la Ley 128, el actor adujo que el legislador no puede facultar a entes territoriales distintos de los municipios para gravar la propiedad inmueble, en los términos del inciso primero del artículo 317 constitucional y que, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo de la misma disposición, la ley puede disponer de un porcentaje de los tributos que gravan la propiedad inmueble, siempre que las entidades beneficiarias de dicho porcentaje tengan como única función el manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, pero que las áreas metropolitanas no cumplen tal función de manera específica.

De tal suerte que respecto de la vulneración del artículo 317 de la Constitución, corresponde estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1096 de 2001, porque el actor acusa el literal demandado de desconocer la competencia exclusiva de los municipios para gravar la propiedad inmueble y la limitante que circunscribe la intervención del legislador en el producto de tal competencia, acusaciones que fueron estudiadas en la sentencia C-1069 de 2001, antes citada, tal como se desprende de los apartes de la misma que se transcriben a continuación:

“¿Está facultado el legislador para destinar un porcentaje del impuesto predial a favor de otras entidades, en la medida en que el artículo 317 de la Constitución Política señala que sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble? En caso afirmativo, ¿podrán las áreas metropolitanas ser incluidas por el legislador como destinatarias de un porcentaje de tales tributos?

El legislador puede destinar un porcentaje del impuesto predial.

7. El artículo 317 de la Constitución Política reconoce de manera exclusiva a los municipios la facultad de gravar la propiedad inmueble, con excepción de la contribución de valorización, que puede ser impuesta por otras entidades.¹ Así mismo, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que “dicha renta municipal al igual que los demás impuestos municipales, goza de protección constitucional, de manera que la ley no puede conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni efectuar recortes en relación con el impuesto predial”.²

8. Lo anterior constituye el principio general acerca de la propiedad, recaudo, administración y disposición del gravamen sobre la propiedad inmueble, con lo cual el legislador carecería de competencia para destinar un porcentaje de dicho impuesto a favor de otras entidades, a menos que la Constitución consagre una excepción a la regla señalada.

Y, en efecto, así lo hace la Carta Política en el artículo en 317, para lo cual señala tres condiciones: en primer lugar, que dicho porcentaje se destine a las entidades encargadas del

manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables; en segundo lugar, que el porcentaje no exceda del promedio de las sobretasas existentes y, en tercer lugar, que las funciones se cumplan de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

9. De acuerdo con lo anterior, queda resuelto el primer interrogante planteado. El legislador está autorizado expresamente por la Constitución para destinar un porcentaje del tributo sobre la propiedad inmueble, a favor de entidades diferentes de los municipios, para lo cual debe atender las condiciones señaladas en el inciso segundo del artículo 317 de la Carta Política.³ Corresponde ahora revisar si las áreas metropolitanas pueden ser destinatarias de dicho porcentaje.

Naturaleza de las funciones de las áreas metropolitanas

10. El asunto de debate se refiere ahora a lo siguiente: ¿Es constitucional el porcentaje del tributo sobre la propiedad inmueble que contempla la norma demandada a favor de las áreas metropolitanas?

El actor considera que no lo es, en la medida en que las áreas metropolitanas no tienen asignadas funciones de “manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables”, como lo exige el artículo 317 de la Constitución.

11. Sobre el particular es necesario resaltar que, de acuerdo con el artículo 317 de la Carta, son “las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales” las destinatarias del aludido tributo, con lo cual se excluye constitucionalmente la referencia a un tipo especial o único de entidad destinataria.⁴ Igualmente, esta Corporación ha señalado en diferentes ocasiones que la Constitución confiere, en varios de sus artículos, “funciones ambientales a los distintos niveles territoriales”.⁵ En la misma sentencia C-1340 de 2000 la Corte señala que del inciso segundo del artículo 317 superior no puede inferirse que a los municipios o a las otras entidades territoriales les está vedado cumplir funciones ambientales.

12. Conforme a lo anterior, las áreas metropolitanas podrán ser destinatarias del porcentaje sobre el impuesto predial, con la condición que estén encargadas por la ley “del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables” y que en la misma jurisdicción no actúen otras entidades encargadas de las mismas atribuciones.

Este condicionamiento se desprende de la propia Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, en la cual se les asigna, a través de las funciones de la Junta Metropolitana, una competencia supletiva en lo que respecta a la protección de los recursos naturales y al manejo y conservación del ambiente. Dice el literal C del artículo 14 de la Ley 128 de 1994:

Artículo 14. Atribuciones de la Junta Metropolitana. La Junta Metropolitana tendrá las siguientes atribuciones básicas: (...)

C. Recursos naturales y manejo y conservación del ambiente. Adoptar, si no existen Corporaciones Autónomas Regionales en la totalidad de su jurisdicción, un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente, de

conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia.

13. De acuerdo con lo señalado en la Ley 128, las áreas metropolitanas cumplirán funciones de protección de recursos naturales y defensa del ambiente, en la medida en que no existan Corporaciones Autónomas Regionales “en la totalidad de su jurisdicción”, lo cual significa que las CARs tienen competencia excluyente en estas materias sobre las atribuciones de las áreas metropolitanas.

14. Al efectuar una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales y de ley orgánica a los cuales se ha hecho referencia, la Corte encuentra que la aplicación del literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994 está supeditada a la inexistencia de Corporaciones Autónomas Regionales - CARs- en la totalidad de la jurisdicción del área metropolitana. Cuando sea del caso, las áreas metropolitanas destinarán tales recursos al manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables.

En otras palabras, si existieren Corporaciones Autónomas Regionales - CARs en la totalidad de la jurisdicción de un área metropolitana, ésta no contará dentro de su patrimonio y rentas con el producto de la sobretasa a que hace referencia el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994.

Afectación del impuesto predial por el porcentaje que destine la ley.

15. De otro lado, el actor formula un argumento subsidiario para respaldar la inconstitucionalidad de la norma demandada. Afirma que la expresión del artículo 317 de la Constitución, según la cual “La ley destinará un porcentaje de estos tributos”, no significa que el legislador pueda establecer, como lo hizo en la Ley 128, un “recargo” sobre el gravamen de la propiedad inmueble.

En relación con este reparo de constitucionalidad, la Corte observa que la aludida expresión del artículo 317 de la Carta Política se refiere a un porcentaje deducible del tributo sobre la propiedad inmueble, sin que implique adición o recargo del gravamen decretado por los municipios. Cuando la Constitución dice “La ley destinará un porcentaje de estos tributos” hace referencia a una porción del gravamen sobre la propiedad inmueble, mas no a un porcentaje adicional al tributo. Además, este precepto concuerda con el principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 363 de la Constitución y al cual la Corte Constitucional ha dado aplicación en reiterada jurisprudencia. Por ejemplo, en la sentencia C-013 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, señaló:

1. Consideraciones sobre el artículo 317 constitucional

Prescribe el artículo 317 de la Carta Política:

“Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

“La ley destinará un porcentaje de estos tributos que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y

de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

Este precepto constitucional tiene inspiración en el principio de justicia tributaria, que impide gravar a los contribuyentes con sistemas de doble tributación. No puede haber un doble gravamen por el mismo motivo, ya que sería sentar el precedente de la imposición tributaria indefinida, lo cual atenta contra el principio de la certeza – que tiende a evitar la arbitrariedad –, puesto que el contribuyente potencialmente estaría dispuesto a ser sujeto pasivo sin un principio de racionalidad que delimite la acción impositiva del Estado.

1.1 Alcances del inciso segundo del artículo 317 Constitucional

Este inciso permite, en forma amplia, que la ley destine recursos a las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. La destinación de esos porcentajes debe sujetarse a los planes de desarrollo de los municipios. De acuerdo con los artículos 294 y 317, lo que la Constitución permite excepcionalmente es la existencia de participaciones o recargos en favor de las entidades mencionadas, pero no de un impuesto nuevo, porque ello iría contra la justicia tributaria, por las razones ya anotadas.

Resulta importante señalar que la ley a que se remite la norma no crea un nuevo impuesto, sino que la expresión constitucional “destinará un porcentaje de estos tributos”, que equivale a afirmar que el gravamen no se aumenta para el propietario del bien inmueble, sino que un porcentaje de ese monto – que no puede exceder del promedio de las sobretasas existentes- se destina a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, bajo la orientación trazada por los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Con ello se evita la descoordinación fiscal, al someterla al principio de planeación municipal, consagrado en la Carta Política.

Por lo tanto, la expresión demandada del artículo 22 de la Ley 128, la cual señala que “el producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1000) sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada Area Metropolitana”, se refiere a un porcentaje del gravamen sobre la propiedad inmueble, sin que signifique un gravamen distinto ni una tasa adicional al impuesto predial.”

En consecuencia y en razón de que la Corte no limitó el alcance de su decisión, no obstante haber acudido a una interpretación condicionada de la disposición, corresponde estarse a lo resuelto en la sentencia que se reseña respecto de los cargos formulados con el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, por quebrantar el artículo 317 constitucional⁶.

4. Análisis de los cargos formulados contra el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994 por quebrantar los artículos 319 y 338 de la Constitución Política

4.1. El literal en estudio no quebranta el ordenamiento constitucional porque está contenido en la Ley Orgánica de las Areas Metropolitanas

Dado que el literal demandado regula aspectos relativos al régimen fiscal de las áreas metropolitanas, el actor sostiene que contraría el artículo 319 constitucional, porque debe hacer parte de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cuerpo normativo que no ha sido

expedido y que debe contener el régimen administrativo y fiscal de tales áreas.

Al respecto los intervinientes – que hacen referencia al tema- consideran que la Ley 128 de 1994 constituye un desarrollo válido del artículo 319 constitucional porque es una ley orgánica de ordenamiento territorial, y la Vista Fiscal conceptúa que, ante la ausencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el legislador podía válidamente, como efectivamente lo hizo, regular aspectos relativos al funcionamiento de las áreas metropolitanas mediante la ley en comento por su carácter de orgánica.

Conforme con lo anterior, corresponde determinar si la materia regulada por el precepto demandado debía ser parte de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y si resulta válido que el legislador expida tal regulación en un texto normativo que aunque orgánico no contiene todos los aspectos relativos al ordenamiento del territorio.

Para el efecto, en primer término, cabe recordar cómo ha sido tratado el asunto, por esta Corporación:

4.1.1 La reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial

La Constitución Política tiene previsto que ciertas materias deben ser reguladas a través de leyes orgánicas, esto es que el reglamento del Congreso, la ley de presupuesto y apropiaciones, la ley del plan y la ley de ordenamiento territorial requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara – artículos 151, 288, 297, 307, 319, 329, 349 y 352 C.P.-.

Y la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que para que una ley, que por razón de la materia debe ser dictada como orgánica, cumpla con el dictado constitucional de haber sido aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, no solo se requiere que la iniciativa alcance tal mayoría, sino que, además, la iniciativa haya sido propuesta como orgánica, condición que ha debido mantenerse a lo largo del trámite, de manera que la intención del Congreso de expedir, por razón de la materia, una ley conforme al trámite previsto en el artículo 151 constitucional resulte clara y contundente⁷.

Adicionalmente, esta Corporación ha establecido que la reserva de ley orgánica es de aplicación restrictiva, como quiera que condiciona la actividad parlamentaria y puede comprometer la cláusula general de competencia del Congreso⁸, de manera que aunque la expresión “Ley de Ordenamiento Territorial”, utilizada en varias disposiciones constitucionales –artículos 288, 297, 307, 319 y 329-, podría ser entendida en el sentido de que el Congreso debe reunir en un solo cuerpo normativo todas las materias relativas a la configuración territorial del Estado, tal interpretación no es de recibo.

Lo anterior porque el propósito de las leyes orgánicas, en general, consiste en regular el ejercicio de la actividad legislativa en torno de las mayorías parlamentarias que requieren la adopción de aquellos asuntos previamente determinados por la Carta, por razón de su esencialidad con el funcionamiento del Estado, y el de las leyes de ordenamiento territorial, en particular, en salvaguardar, por conducto de las mayorías parlamentarias exigidas para la adopción de asuntos relativos al ordenamiento territorial, “(..) la autonomía territorial y los derechos de las entidades territoriales (..)”⁹.

De ahí que se haya considerado que disposiciones relativas a asuntos no sujetos a la reserva de ley orgánica pueden estar contenidas en un solo texto con aquellas que desarrollan aspectos no sujetos a tal reserva, siempre que guarden entre sí la concatenación material exigida por el artículo 158 superior. Y, así mismo, se ha dicho que lo relativo al ordenamiento territorial, que debe tramitarse como ley orgánica, bien puede desarrollarse en diversos cuerpos normativos, siempre que éstos cumplan con el limitante de haber sido tramitados y aprobados como leyes orgánicas. Al respecto la siguiente decisión:

“(…) la Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias orgánicas y temas de la ley ordinaria, siempre y cuando éstos guarden una conexidad temática razonable (CP art. 158). Por ello, el hecho de que la Corte haya precisado que ciertas normas acusadas de la Ley 60 de 1993 no están cubiertas por la reserva de ley orgánica, no excluye que el capítulo 1º sí lo esté.

La anterior conclusión está también ligada al hecho de que las materias propias de ley orgánica en relación con el ordenamiento territorial pueden estar contenidas en diversas leyes, y no tienen por qué estar contenidas en un documento legal único. Es cierto que la Constitución habla en varios artículos de la “ley orgánica de ordenamiento territorial”. Igualmente la Corte considera que, en aras de la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento jurídico, es recomendable que esta materia se sistematice en una sola ley. Sin embargo, la Constitución no exige esa formalidad, por lo cual precisamente esta sentencia ha preferido hablar de “legislación orgánica de ordenamiento territorial”.¹⁰

Resulta claro entonces que las materias relativas a la administración y al régimen fiscal de las áreas metropolitanas tienen reserva de ley orgánica, porque así lo dispone el artículo 319 constitucional y la regulación medular de las entidades territoriales no puede ser materia de ley ordinaria¹¹, tal como lo ha definido la jurisprudencia constitucional, conforme lo demuestra la decisión que a continuación se trae a colación:

“El contenido general de la legislación orgánica de ordenamiento territorial y el alcance del control constitucional.

10- La Constitución no trata de manera clara en un solo artículo o capítulo el contenido general de la legislación orgánica territorial sino que varias disposiciones situadas en diferentes títulos de la Carta aluden a ella. Así, encontramos de manera expresa referencias a la legislación orgánica de ordenamiento territorial en los siguientes casos:

- La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP art. 151).
- La distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288).
- Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297).
- Las condiciones para solicitar la conversión de una Región en entidad territorial (CP art. 307).
- Los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación

en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307).

- El régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (CP art. 319).
- Igualmente la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319).
- Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329).¹²

En consecuencia, como el epígrafe denota que la Ley 128 de 1994, en la que está contenido el literal a) del artículo 22 demandado, es una ley orgánica, para la Corte es claro que la disposición no quebranta el artículo 319 constitucional, sin perjuicio que más adelante, de ser propuesto, se pueda realizar un juicio con miras a determinar si efectivamente la ley en cita se ajustó al trámite previsto en el artículo 151 idem.

4.2. Reiteración de jurisprudencia. El literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994 no crea un tributo, sino que dispone de un porcentaje del impuesto predial para conformar el patrimonio de las áreas metropolitanas

Como se estableció con anterioridad, el actor acusa el literal en estudio de infringir “de manera rotunda y brusca el artículo 338 de nuestro texto constitucional, al crear un tributo ya que en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”.

La Corte advierte que el cargo formulado proviene del entendimiento de que la norma demandada está creando un tributo. Al respecto, debe reiterarse lo manifestado en la Sentencia C-1096 de 2001, antes citada, al confrontar el precepto acusado con el artículo 317 constitucional, porque allí se consideró que el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 no crea un nuevo tributo, sino que destina el porcentaje del dos por mil del gravamen sobre la propiedad inmueble, de los inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana para constituir su patrimonio y renta “(..) sin que signifique un gravamen distinto ni una tasa adicional al impuesto predial”.

Sea del caso transcribir, esta vez resaltándolos, los apartes de la providencia que se reitera:

“Afectación del impuesto predial por el porcentaje que destine la ley.

15. De otro lado, el actor formula un argumento subsidiario para respaldar la inconstitucionalidad de la norma demandada. Afirma que la expresión del artículo 317 de la Constitución, según la cual “La ley destinará un porcentaje de estos tributos”, no significa que el legislador pueda establecer, como lo hizo en la Ley 128, un “recargo” sobre el gravamen de la propiedad inmueble.

1. Consideraciones sobre el artículo 317 constitucional

Prescribe el artículo 317 de la Carta Política:

“Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

“La ley destinará un porcentaje de estos tributos que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

Este precepto constitucional tiene inspiración en el principio de justicia tributaria, que impide gravar a los contribuyentes con sistemas de doble tributación. No puede haber un doble gravamen por el mismo motivo, ya que sería sentar el precedente de la imposición tributaria indefinida, lo cual atenta contra el principio de la certeza -que tiende a evitar la arbitrariedad-, puesto que el contribuyente potencialmente estaría dispuesto a ser sujeto pasivo sin un principio de racionalidad que delimite la acción impositiva del Estado.

1.1 Alcances del inciso segundo del artículo 317 Constitucional

Este inciso permite, en forma amplia, que la ley destine recursos a las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. La destinación de esos porcentajes debe sujetarse a los planes de desarrollo de los municipios. De acuerdo con los artículos 294 y 317, lo que la Constitución permite excepcionalmente es la existencia de participaciones o recargos en favor de las entidades mencionadas, pero no de un impuesto nuevo, porque ello iría contra la justicia tributaria, por las razones ya anotadas.

Resulta importante señalar que la ley a que se remite la norma no crea un nuevo impuesto, sino que la expresión constitucional “destinará un porcentaje de estos tributos”, que equivale a afirmar que el gravamen no se aumenta para el propietario del bien inmueble, sino que un porcentaje de ese monto -que no puede exceder del promedio de las sobretasas existentes- se destina a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, bajo la orientación trazada por los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Con ello se evita la descoordinación fiscal, al someterla al principio de planeación municipal, consagrado en la Carta Política.

Por lo tanto, la expresión demandada del artículo 22 de la Ley 128, la cual señala que “el producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1000) sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada Area Metropolitana”, se refiere a un porcentaje del gravamen sobre la propiedad inmueble, sin que signifique un gravamen distinto ni una tasa adicional al impuesto predial.”

En consecuencia el cargo no puede prosperar, porque, de una parte, el literal no crea un nuevo impuesto, sino que destina un porcentaje del tributo que recae sobre los inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana para conformar el patrimonio de la misma, y de otra, si el literal en estudio estuviese creando un tributo el artículo 338 constitucional no se habría infringido, toda vez que el poder impositivo del Estado, en tiempos de paz, radica en el Congreso de la República y solo de manera subsidiaria en las asambleas y en los concejos municipales -artículos 150, 338, 313.4 y 331.4 C.P.-13 .

5. Conclusión

De manera que la Corte dispondrá estarse a lo resuelto respecto de los cargos formulados contra el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, por quebrantar el artículo 317 de la Constitución Política, y declarara conforme dicho literal con los artículos 319 y 338 del mismo ordenamiento, sin perjuicio de un eventual examen sobre los requisitos a los que el Congreso de la República ha debido someter la expedición de la disposición, en razón de las previsiones del artículo 151 superior.

VII. DECISION

R E S U E L V E:

Primero.- Estarse a lo resuelto en el numeral segundo de la Sentencia C-1096 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, respecto del cargo formulado contra el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, porque éste no quebranta el artículo 317 constitucional.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, en relación con los cargos formulados, porque éste no quebranta los artículos 319 y 338 de la Constitución Política.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Según el artículo 317 de la Carta Política, “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribuciones de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

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

3 “Cuando el artículo 317 de la C.P. dispone que ‘La ley destinará un porcentaje de

estos tributos', se refiere al gravamen sobre la propiedad inmueble a que alude en el inciso primero del mismo artículo". Sentencia C-305 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 En el mismo sentido, la sentencia C-1340 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se refirió a la inexistencia de exclusividad competencial en materia ambiental a favor de las CARs e indicó que "una interpretación sistemática del inciso segundo del artículo 317 superior permite entonces concluir que esa disposición no pretende conferir a las CARs el manejo exclusivo de los asuntos ambientales sino que su finalidad es esencialmente fiscal: esa disposición es el sustento constitucional que permite financiar a esas entidades supramunicipales, que cumplen funciones ecológicas, por medio de sobretasas que recaen sobre un impuesto -el predial- que en principio es exclusivamente municipal".

5 Sentencia C-1340 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero

6 Sobre la necesidad de distinguir entre las sentencias que tienen efecto de cosa juzgada relativa y las de constitucionalidad condicionada se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-492 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-783 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

7 Sentencia C-795 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

8 Al respecto se puede consultar las sentencias C-478 y C-517 de 1992, C-025 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Citada en 7.

10 Ibidem.

11 Consultar las sentencias C-600A/95, C-795/00 y C-579/2001

12 Sentencia C-600A de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Respecto de la sujeción de las facultades impositivas de las asambleas y los concejos municipales a la ley, sin perjuicio de su autonomía fiscal se puede consultar, entre otras, la sentencia C-517 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.