

Sentencia C-1096/01

ESTADO-Organización administrativa/ESTADO-Creación de entidades públicas administrativas con personalidad jurídica

ESTADO-Organización política y administrativa

Se impone distinguir entre la organización política y la organización administrativa del Estado. Mientras que la organización política obedece a la forma de Estado y se manifiesta en la Nación, persona jurídica, y las entidades territoriales la organización administrativa responde a la manera como se asume, en el sector central o descentralizado, la prestación de servicios y el cumplimiento de las funciones asignadas a cada nivel del Estado.

PERSONA JURIDICA DE DERECHO PUBLICO-Conformación

El criterio de organización política del Estado no puede emplearse para concluir que las únicas personas jurídicas de derecho público en el nivel territorial son las entidades territoriales, es decir los departamentos, distritos y municipios, por cuanto la Constitución permite que en el orden territorial se organicen personas jurídicas de derecho público, de naturaleza administrativa y diferentes a las entidades territoriales. Es el caso, por ejemplo, de las entidades descentralizadas territoriales, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas.

PERSONALIDAD JURIDICA-Contempla, en principio, todas las entidades públicas/AREAS METROPOLITANAS COMO PERSONA JURIDICA DE DERECHO PUBLICO

PERSONA JURIDICA DE DERECHO PUBLICO EN NIVEL TERRITORIAL-Coexistencia de diferentes

En el nivel territorial coexisten diferentes personas jurídicas de derecho público, las cuales obedecen a lógicas distintas de organización. Unas corresponden a la organización política del Estado (las entidades territoriales), algunas a la descentralización por servicios (entidades descentralizadas) y otras al resultado de la asociación entre entidades territoriales (asociaciones de municipios, áreas metropolitanas y regiones administrativas y de planificación) y todas ellas cuentan con su propia personalidad jurídica, la cual apareja consigo el reconocimiento de autonomía administrativa, autoridades y patrimonio propios.

AREA METROPOLITANA-Naturaleza jurídica

MUNICIPIO-Facultad de gravar la propiedad inmueble

IMPUESTO PREDIAL-Destino de porcentaje pro legislador a entidades distintas de los municipios

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.

## AREA METROPOLITANA EN MATERIA DE IMPUESTO PREDIAL-Destinatarias del porcentaje

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.

AREA METROPOLITANA-Competencia supletiva en protección de recursos naturales y defensa del ambiente

IMPUESTO PREDIAL-Porcentaje que destine la ley

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.

Referencia: expediente D-3489

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2º (parcial) y el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994.

Actor: Ignacio Mejía Velásquez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil uno (2001).

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

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que presentó el ciudadano Ignacio Mejía Velásquez contra el artículo 2º (parcial) y el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994.

### I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto del proceso y se subraya lo demandado:

“LEY 128 DE 1994

(febrero 23)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

## I

Objeto, naturaleza, sede y funciones

Artículo 1º. Objeto. (...)

Artículo 2º. Naturaleza jurídica. Las Areas Metropolitanas están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial.

Artículo 3º. Jurisdicción y domicilio. (...)

## IV

Patrimonio y rentas

Artículo 22. Patrimonio. El patrimonio y renta del área metropolitana estará constituido por:

- a) El producto de la sobretasa del dos por mil ( $2 \times 1000$ ) sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área 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 área 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 reciba por contrato de prestación de servicios;
- j) La sobretasa a la gasolina que se cobre dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana acorde con lo establecido por la Ley 86 de 1989;
- k) Los ingresos que reciba el área por la ejecución de obras por concesión, y
- l) Los demás bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

Parágrafo. La tesorería de cada uno de los municipios integrantes del área abrirá una cuenta especial a nombre de la respectiva área 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".1

## II. LA DEMANDA

El ciudadano Ignacio Mejía Velásquez acusa como inconstitucionales el artículo 2º y el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994. Considera que las disposiciones demandadas vulneran los artículos 317 y 319 de la Constitución Política.

De una parte, en relación con la inconstitucionalidad del artículo 2º de la Ley 128 expone los siguientes argumentos:

De acuerdo con el artículo 286 de la Constitución Política, las áreas metropolitanas no son entidades territoriales. Por tal razón, la naturaleza jurídica de dichas áreas no puede ser la de un ente territorial supramunicipal, dotado de personería, patrimonio, autoridades y administración propios, porque ese carácter corresponde a los Departamentos y, cuando fueren creadas, a las provincias.

Las áreas metropolitanas son, por lo tanto, de índole "comunicipal", como órgano de enlace y coordinación de servicios de los municipios vinculados.

Para las áreas metropolitanas, en el artículo 319 de la Constitución "no está prevista la descentralización con personería jurídica propia, administración, régimen fiscal y patrimonio autónomos, que en la ley vino a quedar. A diferencia de las asociaciones de municipios, no contempladas en la Carta Política, por lo que se entiende que quedaron facultativas y de ser creadas tendrían la personería jurídica, la administración, las rentas y el patrimonio propios de su condición social".

Además, la norma demandada dispone para las áreas metropolitanas una autonomía administrativa que el artículo 319 de la Constitución no establece. Por el contrario, la Carta Política señala que la creación, la organización y el funcionamiento de las áreas depende de la voluntad de los municipios en ella ligados. Además, cuando el artículo acusado dispone que las áreas cuentan con patrimonio propio, desconoce que el espíritu y la letra del artículo 319 citado indican que el patrimonio de las áreas metropolitanas sigue perteneciendo a los municipios, como de ellos dependen también las autoridades de las que doten al área y el régimen que se les asigne.

El área metropolitana no es un ente de descentralización autárquica ni tiene jerarquía sobre los municipios vinculados. Es un organismo de coordinación de servicios y obras municipales, subordinado a la comunidad, para el efecto formada por los municipios.

De otra parte, el actor considera inconstitucional el literal a) del artículo 22 de la Ley 128, por lo siguiente:

La Constitución de 1991 adscribió a los municipios, como fuente de renta propia, la potestad de gravar la propiedad inmueble. Por lo tanto, el legislador no puede extender dicha potestad a otros entes, sean territoriales o descentralizados por funciones. En estas circunstancias, la norma acusada es inconstitucional porque estableció un sobretasa o impuesto sobre la

propiedad inmueble, adicional al impuesto que corresponde a los municipios.

Además, “un gravamen, llámese impuesto, contribución o sobretasa, que tenga como base el censo de los inmuebles, es de decretación privativa de los municipios, extraña por ello a las atribuciones del legislador”. De esta manera, la norma demandada “no solamente quebranta la Constitución, sino también en cuanto, sin contar con la voluntad de los Municipios que se ligan a un Área Metropolitana, destina a ésta la ‘sobretasa’. Pero la Carta Política no prevé ni faculta esa destinación”.

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 317 de la Constitución, la ley puede disponer la participación en un porcentaje de los tributos sobre la propiedad raíz, para las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, en cuantía que no exceda del promedio de las sobretasas existentes, pero no de agregar otros a esos tributos. En estas condiciones la norma demandada es inconstitucional por cuanto las áreas metropolitanas no tienen la función específica del manejo del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales.

### III. INTERVENCIONES

1. La ciudadana Sulma Yolanda Gutiérrez Hernández, en representación del Ministerio del Interior, solicita que se declare la constitucionalidad de las normas demandadas.

Manifiesta que los cargos formulados por el actor contra el artículo 2 de la Ley 128 de 1994 carecen de fundamento pues el artículo 319 de la Constitución Política dispone que cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, pueden organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio, racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran y, si es el caso, prestar en común alguno de ellos y ejecutar obras de interés metropolitano.

Afirma que la referida disposición establece que la ley orgánica de ordenamiento territorial determinará su régimen administrativo y fiscal de carácter especial, a fin que se garantice que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales.

Aduce que es el Congreso de la República el órgano competente para determinar el régimen de las áreas metropolitanas y, en virtud de ello, el Legislador le otorgó un régimen jurídico propio a las áreas metropolitanas, dotándolas de personalidad jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial.

Asevera que tal como lo afirma el demandante, las áreas metropolitanas no son entidades territoriales, pues el artículo 286 de la Carta Política atribuye dicha denominación exclusivamente a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, así como a las regiones y provincias cuando la ley les otorgue este carácter.

Afirma que si bien es cierto las áreas metropolitanas no ostentan la naturaleza de una entidad territorial, no es válido afirmar que ninguna otra entidad del Estado pueda tener algunas de las características propias de una entidad territorial.

Estima la representante del Ministerio del Interior, que “es claro que la disposición acusada no vulnera la Constitución Política, pues el Legislador en desarrollo de lo preceptuado en el artículo 319 de la Carta, determinó la naturaleza jurídica de las Areas Metropolitanas, reiterando su condición de entidad administrativa creadas por la Constitución para garantizar el desarrollo integrado de un determinado territorio, lo cual es complementario con los fines constitucionales plasmados en el artículo 1 de la Carta”.

Finalmente, en relación con la demanda contra el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, afirma que no le asiste razón al impugnante porque las Areas Metropolitanas en ningún momento están autorizadas para gravar la propiedad inmueble, pues conforme a lo señalado en el artículo 317 de la Constitución Política dicha atribución le compete al Municipio, cuyas rentas se derivan en buena parte de impuestos generados de la propiedad inmueble.

Teniendo en cuenta lo anterior, asegura que lo que pretende el Legislador es que los municipios transfieran parte de la sobretasa del 2x1000 al Area Metropolitana de la cual forman parte, situación ésta que se ajusta a los preceptos de la Constitución Política, toda vez que ésta en su artículo 294 reconoce a las entidades territoriales la propiedad sobre sus bienes y rentas, otorgándoles las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Afirma que carece de fundamento alguno lo expuesto por el demandante en el sentido de que los municipios no pueden destinar parte de sus rentas derivadas de los tributos de la propiedad inmueble, para la conformación del patrimonio de las Areas Metropolitanas de la cual son miembros, pues éstas son de su propiedad exclusiva y como tal pueden disponer de sus bienes y rentas buscando el mayor beneficio para la entidad territorial.

2. La ciudadana María Angela Gómez Domínguez, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Señala que si bien es cierto en el artículo constitucional 319 no se estipuló en forma explícita la naturaleza de persona jurídica de derecho público para las Areas Metropolitanas, con autonomía administrativa y demás características que contempla el artículo 2 de la Ley 128 de 1994, no significa que se esté violando la norma constitucional, por cuanto estos aspectos son inherentes a todo tipo de agrupaciones, sin importar su denominación, cuando realicen funciones que impliquen adquirir derechos y contraer obligaciones, como es el caso de las Areas Metropolitanas.

En cuanto al literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, señala que en ningún momento faculta o autoriza a dicha área para imponer un gravamen en su jurisdicción, pues sigue siendo el municipio el titular de la renta que transfiere, a título de sobretasa, al Area Metropolitana a la cual pertenezca.

Por lo anterior asevera que es claro que en el caso planteado el legislador no desbordó su competencia al establecer en la Ley demandada, como parte de las rentas y patrimonio de las entidades territoriales, una sobretasa al impuesto predial, ya que se trata de una autorización al área metropolitana y no de la imposición directa de un tributo que vulnera el artículo 317 de la Carta Política.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

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.

#### V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El actor presenta por separado los argumentos de inconstitucionalidad contra el artículo 2º y el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994, por la cual se expide la Ley Orgánica de las Areas Metropolitanas. En este orden ejercerá la Corte la revisión de los cargos formulados contra las normas acusadas.

##### A. La demanda contra el artículo 2º de la Ley 128

1. El actor demanda el artículo 2º de la Ley 128 de 1994 por considerar que vulnera el artículo 319 de la Constitución Política. En su criterio la Constitución no permite, para las

áreas metropolitanas, un régimen de descentralización con personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio y autoridades propias, como lo hace la norma acusada, por cuanto estas son características reservadas a las entidades territoriales.

Para los representantes de los ministerios de Gobierno y de Hacienda y Crédito Público, la norma es constitucional en la medida en que las áreas metropolitanas no son entidades territoriales y el Congreso es el competente para determinar su régimen jurídico y otorgarles personalidad jurídica.

Para el señor Procurador General de la Nación las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios no son entidades territoriales pero sí son entidades administrativas del orden territorial, encargadas de ejercer funciones públicas a cargo del municipio. Por lo tanto, el reconocimiento de la personalidad jurídica a las áreas metropolitanas se deduce de las facultades concedidas al legislador en el artículo 319 de la Carta y de las funciones que ellas están llamadas a ejercer.

En estas condiciones, el asunto que se somete a consideración de la Corte se refiere a lo siguiente: ¿Puede el legislador asignarle a las áreas metropolitanas el carácter de personas jurídicas de derecho público, con autonomía administrativa, autoridades y patrimonio propios, aunque la Constitución no lo señale expresamente?

Las personas jurídicas de derecho público en el nivel territorial

2. De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución Política, el Estado en Colombia se organiza en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. En aplicación del concepto de descentralización a que hace referencia este artículo, el Estado en Colombia se organiza en dos niveles, el nacional y el territorial, y, por lo tanto, la organización política del Estado colombiano comprende la Nación y las entidades territoriales. En estas condiciones, la Nación,<sup>2</sup> los departamentos, distritos y municipios son personas jurídicas de derecho público.

Adicional a la organización política del Estado, la organización administrativa permite la creación, tanto en el nivel nacional como en el territorial, de entidades públicas diferentes a las señaladas, con su propia personalidad jurídica. Es el caso, por ejemplo, para el nivel nacional, de la Comisión Nacional de Televisión (C.P., art. 76), el Banco de la República (C.P., art. 371) y las entidades descentralizadas (C.P., arts. 150-7, 209 y tr. 27). En el mismo sentido la Constitución consagra para el nivel territorial la creación de entidades descentralizadas (C.P., arts. 300-7 y 313-6) y la constitución de regiones administrativas y de planificación (C.P., art. 306).

3. En estas circunstancias se impone distinguir entre la organización política y la organización administrativa del Estado. Mientras que la organización política obedece a la forma de Estado y se manifiesta en la Nación, persona jurídica, y las entidades territoriales (C.P., art. 1º),<sup>3</sup> la organización administrativa responde a la manera como se asume, en el sector central o descentralizado, la prestación de servicios y el cumplimiento de las funciones asignadas a cada nivel del Estado (C.P., art. 209).

Por lo tanto, el criterio de organización política del Estado (C.P., art. 1º) no puede emplearse

para concluir, como lo hace el demandante, que las únicas personas jurídicas de derecho público en el nivel territorial son las entidades territoriales, es decir los departamentos, distritos y municipios, por cuanto, como se indica, la Constitución permite que en el orden territorial se organicen personas jurídicas de derecho público, de naturaleza administrativa y diferentes a las entidades territoriales. Es el caso, por ejemplo, de las entidades descentralizadas territoriales, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas.

4. La personalidad jurídica corresponde a la calidad de ser sujeto de derecho y de obligaciones y se pregona, por principio, de toda entidad pública. En este sentido, si bien el artículo 319 de la Constitución no señala expresamente que las áreas metropolitanas tengan su propia personalidad jurídica, a diferencia de lo que hacía el artículo 198 de la anterior Carta Política, no significa ello que, en consecuencia, estas entidades no puedan ser consideradas por el legislador como personas jurídicas de derecho público, según se desprende de los siguientes principios constitucionales:

- El artículo 319 de la Carta Política asigna al área metropolitana la calidad de "entidad administrativa". Como se indica, la personalidad jurídica es inherente, por principio, a las entidades públicas.

- La Constitución asigna al área metropolitana un conjunto de funciones que, por su naturaleza, exige para su ejecución la calidad de persona jurídica, en la medida en que requiere la celebración de contratos, la prestación de servicios y la ejecución de obras de interés de los municipios que la integran.

- Dispone igualmente la Constitución que la ley señalará las condiciones para que se convoquen y realicen las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios al área metropolitana, y la manera como los concejos y los alcaldes municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades. De esta manera, el Constituyente ha asignado al legislador la competencia para señalar las condiciones en que se protocolizará la vinculación de los municipios al área metropolitana. En desarrollo de esta facultad y con base en el principio de libertad de configuración legislativa, el Congreso, como órgano de representación democrática por excelencia, dispuso expresamente en el artículo 2º de la Ley 128 de 1994 que las áreas metropolitanas sean personas jurídicas de derecho público, con autonomía administrativa, autoridades y patrimonio propio, lo cual no significa, por ningún motivo, que por ese hecho adquieren la calidad de entidad territorial. Además, al señalar el artículo 319 de la Constitución que es el municipio el que se vincula al área metropolitana, tal vinculación es admisible a una entidad que disponga de su propia personalidad jurídica.

- De otro lado, no existe duda en que las entidades territoriales y las asociaciones de municipios son personas jurídicas de derecho público. El hecho que la Constitución Política no señale expresamente en ninguno de sus artículos que las entidades territoriales cuenten con su propia personalidad jurídica ni que tampoco haga mención en su articulado a las asociaciones de municipios, no significa que no sean personas jurídicas de derecho público.

5. En síntesis, en el nivel territorial coexisten diferentes personas jurídicas de derecho público, las cuales obedecen a lógicas distintas de organización. Unas corresponden a la

organización política del Estado (las entidades territoriales), algunas a la descentralización por servicios (entidades descentralizadas) y otras al resultado de la asociación entre entidades territoriales (asociaciones de municipios, áreas metropolitanas y regiones administrativas y de planificación) y todas ellas cuentan con su propia personalidad jurídica, la cual apareja consigo el reconocimiento de autonomía administrativa, autoridades y patrimonio propios.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, se declarará la exequibilidad de la norma acusada, en la medida en que no vulnera el artículo 319 de la Constitución Política.

#### B. Literal a) del artículo 22 de la Ley 128

Lo que se debate

6. El actor formula dos reparos de constitucionalidad contra el literal a) del artículo 22 de la Ley 128 de 1994. De un lado considera que la norma es inconstitucional por cuanto el legislador carece de competencia para establecer un gravamen sobre la propiedad inmueble, la cual, de acuerdo con el artículo 317 de la Carta, pertenece exclusivamente a los municipios. De otro lado, las áreas metropolitanas no tienen como función el manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, razón por la cual la norma acusada no encaja dentro de la excepción consagrada en el inciso segundo del artículo 317 de la Constitución.

Los representantes de las entidades intervinientes consideran que la norma demandada es constitucional. En su opinión, no le asiste razón al demandante al afirmar que la norma acusada grava o autoriza a las áreas metropolitanas a gravar la propiedad inmueble por cuanto es la ley la que directamente destina el porcentaje sobre los tributos. Además, los tributos sobre la propiedad inmueble le pertenecen a los municipios y éstos pueden disponer de sus bienes y rentas buscando el mayor beneficio para la entidad territorial.

Para el señor Procurador la norma demandada es constitucional. Considera que el gravamen aprobado en la Ley 128 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.

De acuerdo con lo expuesto, los argumentos de inconstitucionalidad plantean dos interrogantes, a los cuales se enfoca el control de constitucionalidad:

¿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.<sup>4</sup> 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”.<sup>5</sup>

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 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> Igualmente, esta Corporación ha señalado en diferentes ocasiones que la Constitución confiere, en varios de sus artículos, “funciones ambientales a los distintos niveles territoriales”.<sup>8</sup> 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 Área 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.

16. De acuerdo con las anteriores consideraciones, se declarará la exequibilidad condicionada del literal a) del artículo 22 de la Ley 128.

## DECISION

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

### RESUELVE:

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.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 41.236 del 23 de febrero de 1994.

2 La Constitución se refiere, en varios de sus artículos, a la Nación como persona jurídica: arts. 49, 67, 128, 218, 266, 267, 268-3, 288, 298, 305-6, 305-11, 352, 359, 362, 364 y 368, entre otros.

3 Son entidades territoriales los departamentos, distritos y municipios y, en la medida que lo regule la ley orgánica de ordenamiento territorial, las regiones, las provincias y las

entidades territoriales indígenas (C.P., arts. 286, 319 y 329).

4 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”.

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

6 “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.

7 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”.

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