

LEY ORGANICA-Naturaleza normativa/LEY ORGANICA-Vulneración de la Constitución por norma ordinaria que resulta contraria

LEY ORGANICA-No toda materia contenida le da ese carácter

LEY ORGANICA DE AREA METROPOLITANA-Disposiciones tienen carácter de normas orgánicas

LEY ORGANICA-Reserva/LEY ORDINARIA Y LEY ORGANICA-Reglas que gobiernan relaciones/LEY ORDINARIA Y LEY ORGANICA-Criterios para determinación de materias

SOBRETASA A LA GASOLINA-Materia de reserva de norma orgánica

SOBRETASA A LA GASOLINA EN AREA METROPOLITANA-Renta de destinación específica

SOBRETASA A LA GASOLINA EN ENTIDADES TERRITORIALES-Proviene de fuente endógena de financiamiento

AREA METROPOLITANA-Definición constitucional/SOBRETASA A LA GASOLINA EN AREA METROPOLITANA-Pertenencia de recursos y transferencias

LEY ORGANICA-Asignación de competencias entre distintos niveles territoriales

SOBRETASA A LA GASOLINA-Asignación de competencias y recursos reservado a norma orgánica

SOBRETASA A LA GASOLINA-Establecimiento y cobro por municipios, distritos o departamentos/SOBRETASA A LA GASOLINA-Transferencia por municipio

SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR Y AL ACPM EN ENTIDADES TERRITORIALES/SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR Y AL ACPM EN AREA METROPOLITANA

SOBRETASA A LA GASOLINA EN AREA METROPOLITANA-Vigilancia del recaudo y cobro de dineros por municipios y distritos

SOBRETASA A LA GASOLINA EN AREA METROPOLITANA-Transferencia de recursos por municipios integrantes/SOBRETASA A LA GASOLINA EN AREA METROPOLITANA-Titularización de recursos y consideración como ingreso para capacidad de pago/SOBRETASA A LA GASOLINA EN AREA METROPOLITANA-Proyecto de sistema masivo de transporte de pasajeros

SOBRETASA A LA GASOLINA-Establecimiento de sistemas de control por norma ordinaria

AREA METROPOLITANA-Entidades administrativas/AREA METROPOLITANA-Asignación de sobretasa depende de desarrollo en sistema de transporte masivo de pasajeros

SOBRETASA A LA GASOLINA EN AREA METROPOLITANA-Participación en renta de destinación específica del nivel territorial

Referencia: expediente D-3526

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 117, 118, 125, 126 y 127 de la Ley 488 de 1998.

Actor: Néstor Raúl Correa Henao

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de 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 Néstor Raúl Correa Henao demandó la inconstitucionalidad parcial de los artículos 117, 118, 125, 126 y 127 de la Ley 488 de 1998 (Reforma Tributaria).

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

Los textos de las disposiciones demandadas son los siguientes:

LEY 488 DE 1998

(diciembre 24)

por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales.

(...)

CAPITULO VI

Impuestos territoriales

Artículo 117. Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM. Autorízase a los municipios, distritos y departamentos, para adoptar la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, en las condiciones establecidas en la presente ley.

Créase como contribución nacional la sobretasa al ACPM. La sobretasa al ACPM será del seis por ciento (6%). Será cobrada por la Nación y distribuida en un cincuenta por ciento (50%) para el mantenimiento de la red vial nacional y otro cincuenta por ciento (50%) para los

departamentos incluido el Distrito Capital con destino al mantenimiento de la red vial. La base gravable, el hecho generador, la declaración, el pago, la causación y los otros aspectos técnicos serán iguales a los de la sobretasa de la gasolina”.

Artículo 118. Hecho generador. Está constituido por el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento.

Para la sobretasa al ACPM, el hecho generador está constituido por el consumo de ACPM nacional o importado, en la jurisdicción de cada departamento o en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

No generan la sobretasa las exportaciones de gasolina motor extra y corriente o de ACPM.

Artículo 125. Responsabilidad penal por no consignar los valores recaudados por concepto de sobretasa a la gasolina y al ACPM. El responsable de las sobretasas a la gasolina motor y al ACPM que no consigne las sumas recaudadas por concepto de dichas sobretasas, dentro de los quince (15) primeros días calendario del mes siguiente al de la causación, queda sometido a las mismas sanciones previstas en la ley penal para los servidores públicos que incurran en el delito de peculado por apropiación. Igualmente se le aplicarán las multas, sanciones e intereses establecidos en el Estatuto Tributario para los responsables de la retención en la fuente.

Tratándose de sociedades u otras entidades, quedan sometidas a esas mismas sanciones las personas naturales encargadas en cada entidad del cumplimiento de dichas obligaciones. Para tal efecto, las empresas deberán informar a la administración municipal, departamental, distrital o nacional de la cual sean contribuyentes, con anterioridad al ejercicio de sus funciones, la identidad de la persona que tiene la autonomía suficiente para realizar tal encargo y la constancia de su aceptación. De no hacerlo las sanciones previstas en este artículo recaerán en el representante legal.

En caso de que los distribuidores minoristas no paguen el valor de la sobretasa a los distribuidores mayoristas dentro del plazo estipulado en la presente Ley, se harán acreedores a los intereses moratorios establecidos en el Estatuto Tributario para los responsables de retención en la fuente y a la sanción penal contemplada en este artículo.

Parágrafo. Cuando el responsable de la sobretasa a la gasolina motor y/o al ACPM extinga la obligación tributaria por pago o compensación de las sumas adeudadas, no habrá lugar a responsabilidad penal.

Artículo 126. Características de la sobretasa. Los recursos provenientes de las sobretasas a la gasolina y al ACPM podrán titularizarse y tener en cuenta como ingreso para efecto de la capacidad de pago de los municipios, distritos y departamentos. Sólo podrán realizarse en moneda nacional, dentro del respectivo período de gobierno y hasta por un ochenta por ciento (80%) del cálculo de los ingresos que se generarán por la sobretasa en dicho período, y sólo podrá ser destinada a los fines establecidos en las leyes que regulan la materia.

Las asambleas departamentales al aprobar los planes de inversión deberán dar prioridad a

las inversiones en infraestructura vial en municipios que no tengan estaciones de gasolina.

Parágrafo. Los departamentos podrán destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) de los ingresos por concepto de las sobretasas a la gasolina y al ACPM, para prepagar deuda interna, contraída antes de la vigencia de la presente Ley y cuyos recursos se hubieren destinado a financiar proyectos o programas de inversión.

Artículo 127. Administración y control. La fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones, de las sobretasas a que se refieren los artículos anteriores, así como las demás actuaciones concernientes a la misma, es de competencia del municipio, distrito o departamento respectivo, a través de los funcionarios u organismos que se designen para el efecto. Para tal fin se aplicarán los procedimientos y sanciones establecidos en el Estatuto Tributario Nacional.

Parágrafo. Con el fin de mantener un control sistemático y detallado de los recursos de la sobretasa, los responsables del impuesto deberán llevar registros que discriminen diariamente la gasolina y el ACPM facturado y vendido y las entregas del bien efectuadas para cada municipio, distrito y departamento, identificando el comprador o receptor. Asimismo deberá registrar la gasolina o el ACPM que retire para su consumo propio.

El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la imposición de multas sucesivas de hasta cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(Se subraya lo demandado).

III. LA DEMANDA

El demandante solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad de los apartes subrayados de los artículos 117, 118, 125, 126 y 127 de la Ley 488 de 1998 (Reforma Tributaria), por considerar que las normas demandadas vulneran los artículos 151, 34, 58, 319 y 362 de la Constitución. El demandante eleva dos cargos en su demanda, que se resumen a continuación.

1. Violación del contenido material reservado a las leyes orgánicas: artículo 151 de la Constitución

Considera el demandante que las palabras “municipio, distrito” y “municipal, distrital” contenidos en las normas parcialmente demandadas violan una ley orgánica y con ello la Constitución. Fundamenta su afirmación en la existencia de la Ley 128 de 1994 o Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, la cual establece que 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 hace parte del patrimonio y de las rentas de la respectiva área (art. 22 literal j). A su juicio, la Ley 488 de 1998 - de la que hacen parte los artículos parcialmente demandados - es una ley ordinaria que no puede desconocer una ley orgánica y por hacerlo es inconstitucional:

“Ciertamente el constituyente previó unas materias precisas, en las que la actividad legislativa ordinaria está condicionada por la previa expedición de unas leyes orgánicas. Estas leyes orgánicas, que tienen una votación cualificada en el parlamento, son como

parámetros para hacer otras leyes. Ellas se sitúan de esa manera entre la Constitución y la ley formal ordinaria. Adquieren rango supralegal, por disposición de la propia Carta. De suerte que su violación, acarrea también la vulneración de la Constitución, como lo ha indicado la Corte Constitucional (...).”.

2. Violación de la propiedad de los entes públicos (artículos 34, 58, 319 y 362 de la Constitución)

El segundo cargo de la demanda acusa las normas parcialmente demandadas por violar la garantía constitucional de la propiedad privada, la cual no puede ser objeto de expropiación sin indemnización ni de confiscación. Considera que “la ley orgánica asignó a las áreas metropolitanas la sobretasa a la gasolina” y en su artículo 23 dispuso que los bienes y rentas de las áreas metropolitanas son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Estima entonces que la ley orgánica le otorgó protección supralegal a los bienes y rentas de las mencionadas áreas. La reforma tributaria demandada, afirma, al pasar esa sobretasa del área metropolitana a los municipios y distritos atenta contra la propiedad privada, pues aquellas fueron objeto de una expropiación sin indemnización, a la vez que de una confiscación, “ambas instituciones prohibidas por el constituyente”.

Sostiene que la sobretasa a la gasolina fue creada por la ley de metros (Ley 86 de 1989), se fijó en un 20% del consumo y se dispuso su destinación exclusiva para la financiación de sistemas de transporte masivo. A su juicio, la ley orgánica (Ley 128 de 1994) le quitó a los municipios la renta de la sobretasa a la gasolina y se la pasó a las áreas metropolitanas, entre otras, “porque éstas eran ahora responsables del plan vial en su jurisdicción, el cual prevalece sobre las políticas de transporte que adopten los municipios y distritos que integren la respectiva área”.

3. Advierte el demandante que la Corte puede optar por una sentencia de constitucionalidad condicionada y mantener las normas demandadas en el ordenamiento, “pero con el entendido en que ellas se refieren a los municipios y distritos de Colombia que no hacen parte de un área metropolitana”. Un fallo en este sentido es procedente ya que al menos una interpretación de las normas acusadas es conforme con la Constitución. Pero en cuanto a “aquellos municipios y distritos que pertenecen a un área metropolitana, debe entenderse que las disposiciones atacadas son inconstitucionales, porque el titular único de la sobretasa a la gasolina en esa jurisdicción es el área metropolitana”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderada judicial, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas parcialmente demandadas.

La representante del Ministerio estima que la Ley 488 de 1998, ley ordinaria, no contradice la Ley 128 de 1994, ley orgánica, ya que el artículo 22 de esta última cuando establece que el patrimonio y la renta de las áreas metropolitanas estará constituido por la sobretasa a la gasolina, condiciona tal cobro a lo dispuesto en la Ley 86 de 1989. Recurre entonces a una

interpretación sistemática según la cual son los municipios los encargados de cobrar, hasta el 20% del consumo, una sobretasa a la gasolina, y luego “disponer del porcentaje que a bien tengan con destino al Área Metropolitana de la cual hagan parte, pero sólo si ésta desarrolla un SMTP” (Sistema Masivo de Transporte de Pasajeros). Considera que la ley de Áreas Metropolitanas no creó ni facultó a las áreas mencionadas para crear una sobretasa a la gasolina en sus jurisdicciones”, sino que “dispuso fue una participación sobre un impuesto del cual ya es titular una entidad territorial”. Anota además que las áreas metropolitanas siguen siendo acreedoras del mencionado recurso “en tanto adelanten un proyecto orientado a implementar en su jurisdicción un Sistema Masivo de Transporte de Pasajeros y que su porcentaje está sometido a la discrecionalidad de los municipios integrantes del área.”

Por otra parte, desestima el segundo cargo del demandante en el sentido de que con la ley 488 de 1998 se hubiera configurado una confiscación (art. 34 C.P.) o una expropiación (art. 58 C.P.) de las rentas de las áreas metropolitanas, por cuanto la primera obedece a situaciones que nada tienen que ver con la materia demandada y la segunda no se presenta porque la ley 128 de 1994 en ningún momento le atribuyó “a las Áreas Metropolitanas la facultad de imponer, en su jurisdicción, la sobretasa a la gasolina, no los (sic) dotó de la titularidad de esa renta, es decir, no podemos asumir como propiedad privada de tales áreas”. Igualmente desecha los cargos por violación de los artículos 319 y 362 de la Constitución. En relación con la primera disposición considera que la Constitución no le atribuye a las Áreas Metropolitanas el carácter de titulares de ninguna renta, sino que son los municipios quienes ostentan dicha titularidad, por lo que la reforma tributaria no vulnera el artículo 319 superior. Con respecto al artículo 362 de la Carta, que garantiza protección a la propiedad exclusiva de los bienes y rentas tributarias de las entidades territoriales, encuentra que las áreas metropolitanas no tienen el carácter de entidades territoriales por lo que no existe violación de los preceptos aludidos por el actor.

2. Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios intervino en el proceso de constitucionalidad para defender la constitucionalidad de los apartes normativos acusados como inconstitucionales.

Advierte que la Corte Constitucional en sentencia C-894 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, dejó en claro que no todo asunto contenido en una ley orgánica es materia de la reserva de ley orgánica establecida en los artículos 151 y 288 de la Carta. Estima que este es el caso en relación con la titularidad de la sobretasa a la gasolina a que se refiere la Ley Orgánica 128 de 1994. A su juicio se trata aquí de materias propias de la ley ordinaria insertas en una ley orgánica, que pueden ser derogadas o reformadas por otra ley ordinaria, “según se expuso en esa sentencia paradigmática que es la C-600-A de 1995”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte la declaratoria de constitucionalidad de las expresiones demandadas, contenidas en los artículos 117, 118, 125, 126 y 127 de la Ley 488 de 1998.

En concepto del Jefe del Ministerio Público de la lectura del artículo 22 literal j) de la Ley 128 de 1994 se desprende que el producto de la sobretasa a la gasolina que se cobre en los

municipios que formen parte de áreas metropolitanas debe ingresar al patrimonio de dichas áreas, sólo en el porcentaje necesario para financiar los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros. Observa que el Congreso como titular de la facultad impositiva del Estado puede, mediante ley ordinaria, modificar las disposiciones de carácter estrictamente tributario, sin tener que agotar el trámite previsto para las leyes orgánicas, toda vez que el Constituyente no fijó tal requisito. Considera que la Ley 488 de 1998, ley de reforma tributaria, en sus artículos 117 a 133 regula lo relacionado con el porcentaje y cobro de la sobretasa a la gasolina motor, sin afectar la participación que sobre ésta tienen las áreas metropolitanas, por lo que no viola el artículo 151 de la Carta. Al respecto sostiene la vista fiscal:

“Es pertinente destacar que, el hecho de que las normas tributarias acusadas se refieran a una contribución de la cual participan en un porcentaje las áreas metropolitanas, no impedía al legislador para modificar su regulación a través de una ley ordinaria - porcentaje, hecho gravable, sujeto activo y pasivo, entre otros -, pues, como ya se precisó, el contenido de las expresiones acusadas es eminentemente tributario y no tienen nada que ver con la organización de las áreas metropolitanas, ni con la participación que éstas tienen en la mencionada contribución”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. Problemas jurídicos

La acusación de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 117, 118, 125, 126 y 127 de la Reforma Tributaria (Ley 488 de 1998) plantea los siguientes problemas jurídicos que la Corte deberá resolver para pronunciarse sobre los cargos de la demanda:

- i. ¿Vulnera la Constitución una ley ordinaria que contraría una ley orgánica?
- ii. ¿Tienen las disposiciones contenidas en la ley orgánica de Áreas Metropolitanas relativas a la materia tributaria, el carácter de normas orgánicas?
- iii. ¿Existe contradicción entre las normas demandadas y las normas con carácter orgánico de la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas?

La Corte procede a continuación a responder las anteriores cuestiones en el orden en que han sido expuestas.

3. El desconocimiento de normas legales de carácter orgánico por parte de normas de carácter legal ordinario conlleva la violación del artículo 151 de la Constitución

La Corte Constitucional ya ha resuelto en el pasado la pregunta relativa a la naturaleza

normativa de las leyes orgánicas. En tal sentido aclaró que éstas no tienen naturaleza constitucional; ha dicho la Corte sobre este particular:

“La Corte considera que el artículo 151 de la Carta, al establecer que “el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”, no determina que las normas de naturaleza orgánica adquieran, por ese hecho, rango constitucional. La regla que se deriva de la citada disposición sólo establece que toda norma legal que, por virtud de la Carta Política, deba sujetarse a una específica ley orgánica y no lo haga es inexecutable no porque viole las disposiciones de la ley orgánica sino en razón de que viola el artículo 151 de la Constitución Política. En consecuencia, siempre que una ley ordinaria vulnere normas de naturaleza orgánica, a las cuales, por virtud de la Constitución, deba sujetarse, quebranta el Estatuto Superior.”¹

4. Las disposiciones de la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas presuntamente desatendidas por las normas acusadas tienen el carácter de normas orgánicas

4.1 El demandante afirma que los artículos parcialmente demandados, al pasar la sobretasa a la gasolina del área metropolitana a los municipios y distritos desconocieron la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas que establece que dicha sobretasa, cuando se cobre dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana, hace parte del patrimonio y de las rentas de la respectiva área (art. 22 literal j) y que dichas rentas son de la propiedad exclusiva de las áreas metropolitanas (art. 23).

Según la Federación Colombiana de Municipios la titularidad de la sobretasa a la gasolina a que se refiere la Ley Orgánica 128 de 1994 no es materia de reserva de ley orgánica. Estima que se trata de un asunto de ley ordinaria insertado en una ley orgánica que puede ser derogado o reformado por otra ley ordinaria.

Por su parte, en concepto del Ministerio Público el Congreso como titular de la facultad impositiva del Estado puede, mediante ley ordinaria, modificar las disposiciones de carácter estrictamente tributario, sin tener que agotar el trámite previsto para las leyes orgánicas. Tal es el caso respecto de las normas demandadas relacionadas, las que a su juicio no violan el artículo 151 de la Carta.

4.2 Esta Corporación ha abordado en diversos pronunciamientos el tema de la reserva de ley orgánica. Sobre el particular ha establecido una serie de reglas que gobiernan las relaciones entre la ley ordinaria y la ley orgánica, así como los criterios para determinar las materias que deben ser objeto de una u otra categoría de ley.

a. “La Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial” (Sentencia C-600A de 1995, MP Alejandro Martínez Caballero).

b. “En la configuración material de la reserva de ley orgánica la Constitución Política emplea dos estrategias. De un lado, señala en un solo artículo el contenido esencial de las leyes orgánicas del Congreso, de Planeación y del Presupuesto (C.P., art. 151) y, de otro lado,

presenta en varias disposiciones a lo largo del texto constitucional el campo temático de la reserva de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.³” (Sentencia C-600A de 1995).

c. “(L)a aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación” (Sentencia C-600A de 1995).

d. “La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas que constituyen un límite al proceso democrático” (Sentencia C-432 de 2000, MP Alfredo Beltrán Sierra).

e. “Las leyes orgánicas, además de cumplir las normas generales sobre el proceso legislativo, deben reunir cuatro condiciones o requisitos especiales que las diferencian de la legislación ordinaria: el fin de la ley, su contenido o aspecto material, la votación mínima aprobatoria y el propósito del legislador al tramitar y aprobar el respectivo proyecto” (Sentencia C-600A de 1995).

f. “No todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT.⁽⁴⁾ Por lo tanto, el legislador ordinario tiene plena competencia para regular los temas no sujetos a reserva” (Sentencia C-540 de 2001, MP Jaime Córdoba Triviño).

h. Todas las materias relacionadas con la organización territorial que no se encuentren en los casos enumerados por la Constitución⁶ “no forman parte del núcleo temático reservado constitucionalmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial y, por lo mismo, pueden ser desarrolladas mediante una ley ordinaria” (Sentencia C-579 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett).

i. Son asuntos de ordenamiento territorial con reserva de ley orgánica, por disposición expresa de la Constitución:

“a) la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (C.P., art. 151);

b) la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (C.P., art. 288);

c) el establecimiento de los requisitos para la formación de nuevos Departamentos (C.P. art. 297);

d) el señalamiento de las condiciones para la conversión de una región en entidad territorial (C.P., art. 307);

e) la determinación de las atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, así como la de su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y la definición de los principios para la adopción de sus respectivos estatutos especiales (C.P., art. 307);

f) la adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas; el diseño de los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración; y el señalamiento de la forma en que se habrán de convocar y realizar las consultas populares para decidir la vinculación de los municipios que las constituyen (C.P., art. 319); y

g) la fijación de las condiciones para la conformación de las entidades territoriales indígenas (C.P., art. 329)” (Sentencia C-579 de 2001).

4.3 La Constitución establece para las áreas metropolitanas un régimen especial que hace parte de la ley orgánica. Dice el artículo 319, inciso 2º de la Constitución:

“La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.”

Por disposición expresa del Constituyente, cuatro aspectos de las áreas metropolitanas son reserva de ley orgánica:

a. Su régimen administrativo especial;

b. Su régimen fiscal especial;

c. La garantía de participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración;

d. La forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

4.4 En desarrollo del artículo 319 de la Carta Política, el Legislador adoptó la Ley 128 de 1994 o “Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas”.⁷ Aun cuando el legislador hubiera decidido otorgar el carácter de orgánicas de todas las normas de la mencionada ley, es claro que sólo un criterio material permite establecer cuáles normas legales contenidas en el cuerpo de la ley en efecto ostentan naturaleza orgánica.

4.5 Las disposiciones de la Ley 128 de 1994 que a juicio del demandante no habría tenido en cuenta el legislador ordinario al expedir las normas ordinarias aquí acusadas son las siguientes:

“ART. 22.--Patrimonio. El patrimonio y renta del área metropolitana estará constituido por:
(...)

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;

(...)

ART. 23.--Garantías. Los bienes y rentas del área metropolitana son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada.”

4.6 A la luz de las reglas formuladas en la doctrina constitucional se tiene que las normas de la Ley 128 de 1994 relativas a la sobretasa a la gasolina sí son materia de reserva de ley orgánica, por las siguientes razones:

Primero, la sobretasa a la gasolina regulada en el artículo 22 de la Ley 128 de 1994, el cual a su vez refiere a la Ley 86 de 1989, es una renta de destinación específica, no una contribución parafiscal.⁸ En cualquier caso, no cabe duda entonces que esta materia es un asunto fiscal relativo al régimen especial de las áreas metropolitanas (art. 319 inc. 2 CP), que por decisión del Constituyente está reservada a la ley orgánica.

Segundo, por tratarse de un gravamen del nivel territorial la sobretasa a la gasolina en comento proviene de una fuente endógena de financiamiento. Siendo así, de conformidad con la jurisprudencia constitucional sobre este punto, en principio son las entidades territoriales titulares de esta renta – los municipios y los distritos – quienes gozan de autonomía en el manejo de estos recursos, sin desmedro de la competencia legislativa ordinaria con respecto a la determinación de los elementos esenciales del tributo.⁹

Tercero, en decisiones anteriores la Corte ha condicionado la destinación de recursos fiscales a un área metropolitana a que a ésta le hayan sido asignadas funciones específicas y ésta las esté ejerciendo, no otro organismo (Fallo sobre áreas metropolitanas, MP Jaime Córdoba Triviño). Al igual que respecto a la sobretasa sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro del área de su jurisdicción, como respecto de la sobretasa a la gasolina, los recursos que por mandato de la Ley orgánica ingresan al patrimonio del área metropolitana pertenecen a los municipios o distritos según el caso y sólo deben ser transferidos para asegurar el cumplimiento de la función pública cuyo ejercicio corresponde a las áreas metropolitanas. No podría ser de otra forma, ya que el área metropolitana es definida constitucionalmente como “entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano” (art. 319 inc. 1 CP).

Cuarto, es preciso distinguir entre la asignación de competencias y de los recursos para ejercerlas, de un lado, y la imposición de tributos, es decir, el ejercicio de una competencia específica, de otro. Si bien la creación de tributos y su definición es competencia del legislador ordinario, los asuntos relativos a la asignación de competencias entre los distintos niveles territoriales es una materia abordada directamente por la Carta y que ha de ser desarrollada mediante ley orgánica. En los asuntos tributarios, la propia Constitución se ha ocupado de los aspectos esenciales de la distribución y asignación de competencias. Por ejemplo, el artículo 338 dice que las asambleas y los concejos “deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos gravables, y las tarifas de los impuestos” de los tributos creados por la ley y definidos por ella como departamentales o municipales, respectivamente. También ha establecido que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble” (artículo 317 C.P.). Nada impide que el legislador orgánico desarrolle

estos aspectos en punto a la asignación de competencias en asuntos tributarios entre las entidades territoriales, respetando las decisiones ya adoptadas por el constituyente. En lo que respecta a las áreas metropolitanas, la Constitución no reguló directamente la asignación de competencias de orden administrativo y fiscal habida cuenta de que éstas no son entidades territoriales, sino que dispuso que “la ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial” (artículo 319, inciso 2 CP). Eso fue lo que hizo la Ley 128 de 1994. En cambio, la ley parcialmente demandada representa un ejercicio de la competencia impositiva por parte de la Nación que autorizó a las entidades territoriales, entre ellas a los municipios, a adoptar la sobretasa a la gasolina.

Lo anterior es compatible con la voluntad del Constituyente, así como con la intención del legislador orgánico, al regular lo relacionado con las áreas metropolitanas, particularmente en lo que se refiere al papel que estas últimas deben cumplir en la coordinación de los asuntos comunes a los municipios o distritos, sin debilitar con ello la autonomía de las entidades territoriales que las integran.

Tal fue el sentido de la ponencia que para primer debate, sobre “Áreas Metropolitanas, Asociaciones de Municipios y Distritos Metropolitanos”; fue presentada ante la Asamblea Nacional Constituyente:

“La formulación constitucional de la función administrativa de las áreas metropolitanas que proponemos, parte del fortalecimiento de la autonomía y el equilibrio municipal. En tal sentido, será conveniente avanzar en su desarrollo y la precisión de su objeto en la legislación reglamentaria de esta Constitución, definiendo la participación y control ciudadano de la Administración Pública en función de la eficiencia, la concertación, la responsabilidad compartida y la equidad en la planificación del desarrollo y la prestación de los servicios públicos, de acuerdo a las leyes orgánicas de ordenamiento territorial y de presupuestos.”¹⁰

En consecuencia, la Corte no comparte las tesis de la Federación Colombiana de Municipios en el sentido de que la sobretasa a la gasolina sea materia propia de la ley ordinaria, inserta en una ley orgánica. Por el contrario, se trata de un asunto de asignación de competencias y recursos que por Constitución está reservado a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sin desmedro de las competencias que en materia de política fiscal están atribuidas al Congreso como titular de la facultad impositiva del Estado y órgano por excelencia de representación popular.

5. No existe contradicción entre las normas demandadas y la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas

El demandante parte de una interpretación de los artículos demandados - 117, 118, 125, 126 y 127 - de la Ley 488 de 1998 (Reforma Tributaria) según la cual existiría una contradicción insalvable entre dichas normas y los artículos 22 literal j y 23 de la Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas) que llevaría a la inconstitucionalidad de las primeras. Debe la Corte, en consecuencia, determinar si entre las normas parcialmente demandadas y los artículos 22 y 23 de la Ley 128 de 1994 se presenta alguna contradicción.

5.1 La primera norma demandada - el artículo 117 - reza en su primera parte: "Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM. Autorízase a los municipios, distritos y departamentos, para adoptar la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, en las condiciones establecidas en la presente ley." (Se subraya lo demandado). La expresión "adoptar" utilizada por el legislador supone la facultad de "establecer" si se impone o no una sobretasa a la gasolina y de "determinar" el monto de la misma dentro del rango permitido por otras disposiciones legales sobre la materia. En consecuencia, la norma demandada, al atribuir a los municipios, distritos y departamentos la adopción de la sobretasa a la gasolina, no contraviene norma alguna referente a las competencias ni al patrimonio o a las rentas de las áreas metropolitanas. Como ya se ha sostenido atrás, el artículo 22 literal j de la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas no reconoce la propiedad de la sobretasa a la gasolina a las áreas metropolitanas ni les atribuye poder impositivo con el fin de que éstas adopten la sobretasa. Lo que hace es obligar a las entidades territoriales que integran un área metropolitana a transferir los recursos de la sobretasa a la gasolina cobrados en la jurisdicción del área, si y sólo si se cumplen las condiciones legales para ello (Ley 86 de 1989), a saber que adelanten un proyecto orientado a implementar en su jurisdicción un Sistema Masivo de Transporte de Pasajeros o que se apliquen a materias afines según las leyes que regulan la sobretasa dentro de la órbita de competencia del área metropolitana.

Una lectura sistemática de las normas demandadas lleva a la conclusión de que son los municipios, distritos o departamentos quienes están autorizados para establecer y cobrar la sobretasa a la gasolina, siendo los municipios los llamados a transferir la sobretasa a la gasolina las áreas metropolitanas que desarrollen un sistema masivo de transporte de pasajeros (Ley 86 de 1989), o una materia afín según las leyes respectivas, y sólo en el porcentaje necesario para financiar los sistemas dichas funciones.

No observa la Corte, en consecuencia, que el referido artículo 117 sea contrario a la Constitución.

5.2 La segunda norma demandada - el artículo 118 - establece en lo relevante a la demanda lo siguiente: "Hecho generador. Está constituido por el consumo de gasolina motor extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento." (Se subraya lo demandado). En el mismo sentido que el artículo 117, la Corte no encuentra de qué manera pueda vulnerar el artículo sobre el hecho generador de la sobretasa a la gasolina las competencias, el patrimonio o las rentas de las áreas metropolitanas. Que el consumo, base del gravamen, se calcule en la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento, es indiferente respecto de la obligación de transferir dichos recursos al área metropolitana respectiva cuando quiera que se cumplan las condiciones para ello. Esto es así porque la jurisdicción de los municipios o distritos que conforman un área metropolitana coincide en extensión con la jurisdicción de dicha área metropolitana, no pudiendo haber divergencia alguna sobre el ámbito territorial del hecho generador del tributo.

5.3 La tercera norma demandada - el artículo 125 - dispone en su inciso segundo que las empresas encargadas del recaudo y de la consignación de la sobretasa a la gasolina "deberán informar a la administración municipal, departamental, distrital o nacional de la cual sean contribuyentes, con anterioridad al ejercicio de sus funciones, la identidad de la

persona que tiene la autonomía suficiente para realizar tal encargo y la constancia de su aceptación (...).” Esto para efectos de la imposición de las sanciones penales a que hubiera lugar en el manejo de los recursos públicos provenientes del cobro de la sobretasa a la gasolina. En un principio podría pensarse que la información sobre el responsable del recaudo de la sobretasa y de su consignación a favor del erario público debería dirigirse a la administración del área metropolitana – de existir ésta y desarrollar un sistema masivo de transporte de pasajeros acorde con lo establecido por la Ley 86 de 1989 – y no a la administración municipal o distrital, ya que la ley establece que dicha sobretasa constituye parte del patrimonio y renta del área metropolitana (art. 22 literal j de la Ley 128 de 1994), siendo naturalmente el principal interesado en la renta el llamado a vigilar su debido y completo recaudo. Pero tal deber o competencia “natural” solo es aparente. Nada impide que sean los municipios o distritos que integran la respectiva área metropolitana los encargados de la vigilancia del recaudo y cobro de dichos dineros. Es más, tres razones adicionales hablan a favor de esta interpretación: son los municipios quienes adoptan la sobretasa por expresa atribución legal; el mencionado artículo 22 literal j se refiere a la sobretasa que “se cobre” en la jurisdicción de la respectiva área metropolitana, sin atribuir al área metropolitana la facultad de cobrarla y en virtud del principio de subsidiariedad es el municipio, dada su cercanía al hecho generador y a los sujetos gravados y a los ciudadanos en general, el llamado a cobrar la sobretasa y a transferir el porcentaje respectivo al área metropolitana cuando se cumplen las condiciones de ley. En consecuencia, la Corte tampoco encuentra en este caso una contradicción entre las normas demandadas y la Constitución.

5.4 La cuarta norma demandada – el artículo 126 – regula las características de la sobretasa y establece que “(l)os recursos provenientes de las sobretasas a la gasolina y al ACPM podrán titularizarse y tenerse en cuenta como ingreso para efecto de la capacidad de pago de los municipios, distritos y departamentos.” (Se subraya lo demandado).

Esta Corporación ya se ha referido al alcance del artículo 126 en comento con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad contra su inciso primero. En dicha oportunidad se refirió la Corte al mecanismo de titulación de las rentas para efectos de mejorar la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales:

“La norma demandada se refiere al proceso de titularización de las rentas procedentes de la sobretasa al combustible. En materia financiera, la titularización de activos se entiende como la conversión de bienes, de cualquier clase, en títulos negociables en el mercado de valores. Esta operación permite que se obtengan recursos sin necesidad de recurrir al endeudamiento directo, a través de la movilización de activos.

Según lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, las personas jurídicas públicas tienen la facultad de acudir a este novedoso mecanismo financiero. La norma citada es del siguiente tenor:

“(...) las entidades estatales podrán celebrar las operaciones propias para el manejo de la deuda, (...), así como las de capitalización con ventas de activos, titularización y aquellas operaciones de similar naturaleza que en el futuro se desarrollen. (...)”

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de las circulares externas número 002 de enero de 1997 y 004 de abril del mismo año, precisó las condiciones y parámetros para la

estructuración de los procesos de titularización de las entidades públicas. De esta manera, definió los procesos de titularización como operaciones de financiamiento que anticipan la realización de activos, inversiones o rentas de tales entidades, y comprometen su capacidad de endeudamiento en cuanto pueden representar una disminución de sus ingresos. Así mismo, se establecen unos requisitos especiales para llevar a cabo ésta operación financiera.”¹¹

Una interpretación de conformidad con la Constitución y con la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, en especial con sus artículos 22 y 23, lleva a la Corte a la conclusión de que mientras no se den las condiciones legales que obligan a los municipios integrantes de un área metropolitana a transferir los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina que se cobre en la jurisdicción de dicha área, dichos municipios están facultados por la ley para titularizar dichos recursos y tenerlos en cuenta como ingreso para efecto de su capacidad de pago. Esto significa que cuando existe un área metropolitana y ésta adelanta un proyecto orientado a desarrollar en su jurisdicción un sistema masivo de transporte de pasajeros, los municipios integrantes de la misma no pueden titularizar los recursos procedentes de la respectiva sobretasa a la gasolina y tenerlos en cuenta para efectos de la capacidad de pago, sino en el monto que supere la participación que debe transferir al área metropolitana en el porcentaje necesario para financiar los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y las demás materias afines dentro de su órbita de competencia definida por las leyes relativas a la destinación de dicha sobretasa. Los recursos que el municipio debe transferir al área metropolitana ingresan al patrimonio de ésta y, por lo tanto, no podría el municipio titularizarlos, como ya lo ha dicho la Corte en general sobre las rentas titularizables a propósito del ACPM.¹²

5.5 La quinta norma demandada - el artículo 127 - sitúa las competencias de “fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones, de las sobretasas a que se refieren los artículos anteriores, así como las demás actuaciones concernientes a la misma,” en cabeza “del municipio, distrito o departamento respectivo, a través de los funcionarios u organismos que se designen para el efecto.” (Se subraya lo demandado). Con respecto a esta norma la Corte considera pertinente reiterar lo expuesto en el considerando 5.3 de esta providencia. El mayor interés económico en la sobretasa a la gasolina que pueda eventualmente tener el área metropolitana no es determinante para definir jurídicamente el órgano encargado del cobro y vigilancia de los recursos provenientes de ella. La ley ordinaria bien puede establecer sistemas de control o vigilancia sobre los recursos de la sobretasa a la gasolina que vengán a complementar los existentes. En consecuencia, la Corte no encuentra contradicción alguna entre esta norma y la Constitución.

6. Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas y no entidades territoriales para efectos del artículo 362 de la Constitución. Asignación de la sobretasa depende del desarrollo en un sistema de transporte masivo de pasajeros

El demandante plantea como segundo cargo de inconstitucionalidad contra las normas parcialmente demandadas de la ley de reforma tributaria la violación de los artículos 34, 58, 319 y 362 de la Constitución, en el entendido de que los bienes y rentas tributarias - en este caso la sobretasa a la gasolina - de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad privada y renta de los particulares. En

atención a esto, la presunta reasignación de la sobretasa a la gasolina de las áreas metropolitanas – tal y como estaba regulado en la ley orgánica de áreas metropolitanas – a los municipios y distritos – por las normas demandadas de la Ley 488 de 1998 – constituiría una confiscación o una expropiación sin indemnización del patrimonio y de la renta de las áreas metropolitanas, lo que vulnera la Constitución.

La Corte no comparte este argumento que parte del supuesto de que las áreas metropolitanas son entidades territoriales y que la sobretasa en cuestión es de su propiedad. Al contrario, la Corte considera que la Ley 128 de 1994 no atribuyó a las Áreas Metropolitanas la propiedad de la sobretasa a la gasolina. Lo que hizo fue establecer la participación en una renta de destinación específica del nivel territorial en favor de las áreas metropolitanas que cumplan con las condiciones establecidas en la ley para hacerse acreedoras de dichos recursos. Además, las áreas metropolitanas son entidades administrativas por definición del propio Constituyente. Al no ser las áreas metropolitanas entidades territoriales ni ser propietarias eo ipso de los recursos de la sobretasa a la gasolina, tampoco es posible concluir que los artículos demandados vulneraran los artículos 319 y 362 de la Constitución.

Si bien es cierto que el artículo 23 de la Ley 128 de 1994 confiere a los bienes y rentas de las áreas metropolitanas un régimen semejante al previsto en el artículo 362 de la Constitución para los de las entidades territoriales, las normas demandadas en ningún caso ocupan tales bienes ni sustraen del patrimonio de las áreas la sobretasa a la gasolina. Esta renta será transferida por los municipios al área por ellos conformada cuando dicha área esté desarrollando un sistema de transporte masivo de pasajeros o materias afines según las leyes que regulan la sobretasa dentro de la órbita de competencia del área metropolitana.

Después de transferida dicha renta, el artículo 23 protege el patrimonio del área metropolitana al impedir que algún municipio decida, a pesar de continuar existiendo el área y de mantener ésta las funciones relativas al desarrollo de sistemas de transporte masivo de pasajeros y materia afines de su competencia, disponer de dicha renta como si no estuviera destinada y comprometida al cumplimiento de la misión constitucional del área en cuya creación el mismo municipio participó en ejercicio de su autonomía.

Con fundamento en lo expuesto en el numeral anterior, y mientras no exista norma legal de rango orgánico que derogue o modifique el artículo 22 literal j de la Ley 128 de 1994, es deber legal de los municipios, que hacen parte o que llegen a hacer parte de un área metropolitana que efectivamente desarrolle un sistema de transporte masivo de pasajeros o materias afines según las leyes que regulan la sobretasa, transferirle a dicha área, transferir recursos de la sobretasa a la gasolina que se cobre en la jurisdicción correspondiente en el porcentaje necesario para financiar los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, acorde con lo establecido por la ley 86 de 1989 y las normas legales posteriores al respecto.

No le corresponde a la Corte señalar si los municipios en este caso deben transferir la totalidad de la sobretasa o un porcentaje de lo recaudado en virtud de ella. Es claro que el desarrollo de un sistema de transporte masivo de pasajeros se realiza en diversas etapas y que cada una de estas genera diferentes necesidades de financiación. Los municipios que

decidan organizarse como área metropolitana, a través de los respectivos alcaldes y concejos municipales “protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley” (artículo 319, inciso 3 de la C.P.).

VII. DECISION

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

Declarar EXEQUIBLES las expresiones “municipios”, “distritos”, y “municipal”, “distrital” contenidas en los artículos 117, 118, 125, 126 y 127 de la Ley 488 de 1998.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia C-283 de 1997, MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 En tal sentido se pronunció la Corte en sentencia C-432 de 2000 (MP Alfredo Beltrán Sierra) cuando sostuvo: “Debe realizarse un cuidadoso examen de las limitaciones contenidas en la ley orgánica, pues, ‘una interpretación laxa del ámbito reservado al legislador orgánico - o estatutario -, podría terminar por vaciar de competencia al legislador ordinario y restringir ostensiblemente el principio democrático’.”

3 Las materias reserva de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial están dispersos en varios artículos de la Constitución. Esta Corporación señaló que “A pesar de las numerosas referencias que en la Constitución se hace a la ‘ley orgánica de ordenamiento territorial’, no se dispone de una formulación sistemática del contenido de dicho ordenamiento, y debe apelarse, para tal fin, a concordar y reunir numerosos preceptos con el fin de sistematizar el alcance de la noción”. Sentencia C-281 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

4 La sigla LOOT utilizada en la sentencia C-540 de 2001 significa: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

5 Corte Constitucional, Sentencia C-600A de 1995, MP Alejandro Martínez Caballero.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett.

7 El proyecto de ley por el cual se dictaba el régimen de las Áreas Metropolitanas fue presentado a la Cámara de Representantes por el Ministro de Gobierno de ese entonces, Humberto de la Calle Lombana, el 16 de septiembre de 1992. El artículo 30 del proyecto de ley disponía lo siguiente: “Incorporación a la ley orgánica. Para todos los efectos a que hubiere lugar, las presentes normas se entienden incorporadas a la ley orgánica de ordenamiento territorial.” (Gaceta del Congreso N° 74, Tomo 2 de 1992, pág. 16). La Comisión de Conciliación del Proyecto de Ley No. 72/92 Cámara y 39/93 Senado, dentro del pliego de modificaciones que luego sería aprobado por las Plenarias de Senado y Cámara eliminó el artículo 30 del proyecto de ley original y denominó al proyecto “Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas”. En dicho pliego se incluyó “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” (art. 22 lit. j) del proyecto de ley) como parte constitutiva del patrimonio y rentas del área metropolitana. Por otra parte, el artículo 23 del proyecto estableció que “(l)os bienes y rentas del Área Metropolitana son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares, y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada” (Gaceta del Congreso No. 466, Tomo 12 A, Diciembre de 1993, p. 7)

8 Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993, MP Ciro Angarita Barón, dio respuesta a los cargos elevados contra los artículos 5 (parcial), 6, 7, 8 y 9 de la Ley 86 de 1989. En dicha ocasión dijo la Corte: “La sobretasa a la gasolina de que tratan las normas acusadas y examinadas, corresponde a un gravamen que se cobra a los consumidores de gasolina -sean transportadores o no-, y se destina a financiar el transporte masivo de pasajeros -utilicen o no gasolina-. No se está en estos casos en presencia de una contribución parafiscal, sino de una renta de destinación específica del nivel territorial.”

9 Corte Constitucional, Sentencia C-837 de 2001: “En reiteradas oportunidades, esta Corte ha establecido la norma general según la cual, en lo que respecta a la autonomía financiera y presupuestal, el límite con el que cuenta el Legislador para su intervención dependerá del tipo de recursos que, en cada caso, se estén regulando. Las entidades territoriales cuentan con dos fuentes de financiación: las fuentes exógenas, y las fuentes endógenas. (...)

“Los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación, o recursos propios de las entidades territoriales, implican una mayor autonomía para éstas en cuanto a su manejo. Estos son los recursos que resultan, bien sea de la explotación de los bienes de su propiedad, o bien las rentas tributarias propias. Estas últimas, de conformidad con el artículo 362 de la Carta, gozan de las mismas garantías que la propiedad y la renta de los particulares, en los términos del artículo 58 Superior. Ello quiere decir, como lo explicó la Corte en la sentencia C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), que así como el artículo 58 de la Constitución garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a las leyes, y le atribuye una función social, sujetándola por ende a lo dispuesto por el legislador, en ese mismo sentido la Carta garantiza la propiedad de las rentas tributarias de los entes territoriales, en los términos y condiciones que establezca la ley. Pero ello no implica que el Legislador pueda hacer uso de sus atribuciones en forma arbitraria; simplemente significa que conserva, por razones de política fiscal nacional, la facultad de definir los elementos esenciales de los tributos que podrán cobrar los entes territoriales, respetando en lo sucesivo el margen de autonomía de éstos últimos, y tomando en consideración que sus intervenciones deben ser razonables y proporcionales.”

10 Gaceta Constitucional N° 44, pág. 15. (Ponente: Héctor Pineda Salazar).

11 Corte Constitucional, Sentencia C-897 de 1999 MP Eduardo Cifuentes Muñoz (sobre la constitucionalidad del artículo 126 de la Ley 488 de 1988 relativo a las características de la sobretasa al ACPM y a la gasolina).

12 Parece claro que la norma parcialmente demandada se refiere exclusivamente a los recursos que deben ingresar, a cualquier título, al presupuesto de las entidades territoriales. En efecto, únicamente en estas condiciones tales entidades pueden proceder a su titularización. Sentencia C-897 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.