

Sentencia No. C-148/94

IMPUESTO PREDIAL-Exención/OBRA PUBLICA

La entidad propietaria de las obras", no se beneficia de ninguna exención del impuesto predial. Ella debe hacer los siguientes pagos: En primer lugar "una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos". En segundo lugar, la entidad está obligada a pagar el "impuesto predial que corresponda a los edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras y otras obras públicas ni sus equipos". Consulta la equidad, en relación con la entidad propietaria de tales obras, la exclusión que hace el literal b) del artículo demandado, de las presas, estaciones generadoras y otras obras públicas y sus equipos, por estar tales bienes destinados al servicio de la comunidad. No hay, pues, exoneración del impuesto predial. Por el contrario, la tasa aplicable, según el párrafo del artículo 4, es superior en un 150% a la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio. Si bien se mira, el impuesto predial sigue cobrándose, no ya sobre los predios que inicialmente gravaba, sino sobre otros bienes diferentes, y a cargo de la entidad propietaria de las obras a que se refiere la ley 56 de 1981.

REF: Expediente D-384

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 4o. de la ley 56 de 1981 " Por medio de la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras, y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras."

Actor:

Justiniano Arturo Turizo Ortíz.

Magistrado Ponente:

Sentencia aprobada según consta en acta No. 20, correspondiente a la sesión de la Sala Plena, llevada a cabo el veintitrés (23) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994),

en Santafé de Bogotá, D.C.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Justiniano Arturo Turizo Ortiz, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6 y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad de los artículos 4 de la ley 56 de 1981 y 3 del decreto 2024 de 1982, decreto este último reglamentario de la ley 56 de 1981.

Por auto del veinte (20) de agosto del año en curso, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda en relación con el artículo 4 de la ley 56 de 1981, por cumplir con los requisitos legales, establecidos en el artículo 2 del decreto 2067 de 1991.

La demanda en contra del artículo 3 del decreto 2024 de 1982, fue rechazada por falta de competencia de la Corte Constitucional, pues ésta no conoce de las demandas que presenten los ciudadanos en contra de los decretos dictados por el Presidente de la República, que tengan como fundamento la potestad reglamentaria atribuída a éste, por el ordinal 3 del artículo 120 de la Constitución de 1886 y artículo 189, numeral 11 de la Constitución de 1991. Competencia que, según el artículo 237, numeral 2, de la Carta, radica en el Honorable Consejo de Estado.

Contra la decisión de rechazo, no se interpuso ningún recurso, razón por la que la Secretaría General, en cumplimiento del numeral 8 del auto del veinte (20) de agosto, ya mencionado, fijó el negocio por diez (10) días en lista, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1 de la Constitución y 7 inciso segundo del decreto 2067 de 1991. Igualmente, se le envió copia del expediente al señor Procurador General de la Nación.

También les fue enviada copia de la demanda al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso, para que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

Cumplidos como están los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. NORMA ACUSADA

El siguiente es el texto de la norma acusada como inconstitucional:

LEY 56 DE 1981

(SEPTIEMBRE 1o.)

" Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras, y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras"

"El Congreso de Colombia

"DECRETA:

"TITULO I

"De las relaciones y obligaciones entre los municipios y las entidades propietarias de obras.

"(...)

" ARTICULO 4o.- La entidad propietaria de las obras reconocerá anualmente a los municipios de que trata el artículo 1o. de esta ley:

"a) Una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos;

"b) El impuesto predial que corresponda a los edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras u otras obras públicas ni sus equipos."

" Parágrafo.- La compensación de que trata el literal a) del presente artículo se calculará aplicando a toda área adquirida por la entidad propietaria -avaluada por el valor catastral promedio por hectárea rural en el resto del municipio- una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio."

B.) LA DEMANDA.

Según el actor, debe declararse la inconstitucionalidad sobreviniente de la norma acusada,

por ser contraria a los artículos 294, 317 y 362 de la Constitución de 1991.

Las razones que arguye el demandante son las siguientes:

1o.- El artículo 4 de la ley 56 de 1981, establece una modalidad para el cobro del impuesto predial, cuando los predios sean utilizados para los fines propuestos en ella, es decir, generación; transmisión de energía eléctrica; acueductos; riegos; etc. Modalidad de cobro, que según el artículo 317 de la Constitución, sólo pueden fijar los municipios.

2o.- La ley 56 de 1981 creó un privilegio a favor de las entidades propietarias de las obras públicas que allí se relacionan, hecho que se constituye en una exención y en un tratamiento preferencial para las entidades que adquieran predios con el propósito de cumplir el fin propuesto por la ley. Exenciones expresamente prohibidas por el artículo 294 de la Constitución. La norma acusada según el demandante " Evita que se cobre el impuesto predial por la actividad productiva que realiza la entidad propietaria y por el valor real del aváluo catastral de los inmuebles..."

3o.- El artículo demandado, desconoce el precepto constitucional contenido en el artículo 362 de la Constitución, porque el producto del impuesto predial se está trasladando a una entidad distinta del municipio. Según el demandante "la norma traslada parte del impuesto predial de propiedad de los municipios a las entidades propietarias de las obras públicas que se construyan ... al favorecer la liquidación del impuesto en beneficio de estas entidades."

4o.- Se vulneran los numerales 2 y 3 del artículo 287 de la Constitución, porque en materia de impuesto predial "la ley fija los parámetros y el único que tiene competencia para determinar el porcentaje a cobrar es el CONCEJO MUNICIPAL, y en otras materias el órgano territorial correspondiente. Pero no puede la ley ejercer las competencias que son propias de los municipios."

C.- INTERVENCIONES.

Dentro del término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la ley demandada, presentó escrito la ciudadana Margarita Lucía Castro Norman, designada por el Ministerio de Minas y Energía, para tal efecto.

Intervención de la ciudadana Margarita Lucía Castro Norman, designada por el Ministerio de

Minas y Energía.

En concepto de la doctora Margarita Lucía Castro Norman, no existe ninguna incompatibilidad entre la norma acusada y los preceptos constitucionales señalados por el actor.

En su escrito advierte, que el artículo 4 de la ley 56 de 1981 no establece ninguna clase de privilegio ni de exención en favor de las entidades propietarias de una obra pública de las descritas allí. Lo que la norma establece es una compensación en beneficio de los municipios, porque una vez los inmuebles sean utilizados en la generación y transmisión de energía eléctrica, dejarán de ser objeto del impuesto predial y por tanto, los municipios dejen de percibir el ingreso por dicho concepto. Entra a explicar en forma detallada el por qué los bienes utilizados en dichas obras no pueden ser gravados con el impuesto predial. Al respecto afirma:

“...como al adquirirse un inmueble para desarrollar este tipo de obras, se presenta en él una proyección ampliada del caudal de un río, el cual da origen a un embalse. En consecuencia, desaparece y se extingue la identificación catastral de ese inmueble, pues ya no se podría hablar de factores de ubicación, alinderamiento, áreas, elementos éstos necesarios para que se genere y se grave un predio con impuesto predial,... una vez modificado éste, queda cubierto superficialmente de agua, que no es fuente ni base gravable para recaudo de impuesto alguno.”

Después de analizar el artículo acusado, con la normatividad vigente en materia de impuesto predial, concluye la interviniente, que no existe ninguna discrepancia. Por lo anterior, la doctora Castro Norman, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 4 de la ley 56 de 1981.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Por medio de oficio No. 332 del dos (2) de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993), el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor.

El señor Procurador inicia su concepto analizado, como lo ha hecho en oportunidades anteriores, la transformación que en materia de autonomía de las entidades territoriales ha

tenido el Estado Colombiano. Después de hacer una descripción de los cambios más significativos que en esta materia se han presentado, especialmente con la expedición de la Carta de 1991, concluye:

” ...la introducción del concepto de autonomía ha implicado un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia que debe ser en todo caso entendida en el marco general del Estado Unitario. De esta forma a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes, por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.”

Hecho el anterior análisis, entra a estudiar el contexto general de la ley 56 de 1981, estudio que tiene como base las razones que tuvo el legislador para expedir la referida ley.

A continuación, el Procurador en su concepto, examina cada uno de los cargos de la demanda y concluye:

1o.- ” No se evidencia una exención ni tratamiento preferencial alguno como lo hace ver el actor, por cuanto la norma dispone un desembolso a cargo de la entidad propietaria de la obra y a favor del municipio que no puede traducirse en manejos privilegiados para la entidad, pues si alguien resulta favorecido en este caso es el municipio.”

2o.- “Es evidente que la norma acusada está tratando un asunto de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales, que es ampliamente permitido a la luz de las disposiciones sobre la materia” artículos 287, 294, 317 y 362 de la Constitución.

3o.- Si bien el artículo 287 emplea la expresión “autonomía”, ésta debe entenderse dentro del contexto general de dicho precepto, pues la autonomía que se predica de las entidades territoriales esta sujeta a los límites establecidos por la Constitución y la ley.

4o.- En el artículo 4 demandado, " no se está detallando los elementos que integran el tributo sino estableciendo un resorte diferente dada la magnitud y complejidad de las obras de que trata la ley", razón por la cual no puede aducirse un desconocimiento del artículo 317 de la Constitución.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el Procurador General de la Nación, solicita a la Corte Constitucional, declarar la exequibilidad de la norma acusada.

II.- CONSIDERACIONES.

Procede la Corte Constitucional a decidir, previas las siguientes consideraciones:

A.) Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este asunto, en virtud de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

B.) La supuesta exención.

La demanda se basa en este argumento: el artículo 4 de la ley 56 de 1981 establece una exención del impuesto predial, impuesto que corresponde exclusivamente a los municipios, según el artículo 317 de la Constitución.

Basta leer el artículo demandado, para entender que no hay tal exención:

" ARTICULO 4o.- La entidad propietaria de las obras reconocerá anualmente a los municipios de que trata el artículo 1o. de esta ley:

"a) Una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos;

"b) El impuesto predial que corresponda a los edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras u otras obras públicas ni sus equipos.

"Parágrafo.- La compensación de que trata el literal a) del presente artículo se calculará aplicando a toda área adquirida por la entidad propietaria -avaluada por el valor catastral

promedio por hectárea rural en el resto del municipio- una tasa igual al 150% de la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio.”

La lectura permite deducir lo siguiente:

“La entidad propietaria de las obras”, no se beneficia de ninguna exención del impuesto predial. Ella debe hacer los siguientes pagos:

En primer lugar “una suma de dinero que compense el impuesto predial que dejen de percibir por los inmuebles adquiridos”. Es claro que con esta suma remedia o repara las posibles pérdidas del municipio en razón del cambio de destinación de las tierras.

En segundo lugar, la entidad está obligada a pagar el “impuesto predial que corresponda a los edificios y a las viviendas permanentes de su propiedad, sin incluir las presas, estaciones generadoras y otras obras públicas ni sus equipos”.

Como se ve, solamente quedan por fuera del impuesto, construcciones tales como presas y estaciones generadoras, por varias razones: la primera, su valor demasiado elevado; la segunda, el ser obras directamente relacionadas con la prestación del servicio público; y la tercera, el estar incluidos los terrenos que ocupan en la compensación por el impuesto predial prevista en el literal a) del artículo.

De otra parte, consulta la equidad, en relación con la entidad propietaria de tales obras, la exclusión que hace el literal b) del artículo demandado, de las presas, estaciones generadoras y otras obras públicas y sus equipos, por estar tales bienes destinados al servicio de la comunidad.

No hay, pues, exoneración del impuesto predial. Por el contrario, la tasa aplicable, según el parágrafo del artículo 4, es superior en un 150% a la que corresponde al impuesto predial vigente para todos los predios en el municipio. Si bien se mira, el impuesto predial sigue cobrándose, no ya sobre los predios que inicialmente gravaba, sino sobre otros bienes diferentes, y a cargo de la entidad propietaria de las obras a que se refiere la ley 56 de 1981.

Lo anterior demuestra porqué no puede prosperar la demanda.

Pero, además, hay que tener presente que la misma entidad propietaria debe pagar al municipio respectivo, por una sola vez, “un valor igual a la suma de los avalúos catastrales de todos los predios que dichas entidades adquieran y programen adquirir a cualquier título en la zona” artículo 5, inciso 2, de la ley 56 de 1981.

Finalmente, no hay que olvidar que, generalmente, las obras a que se refiere la ley 56 de 1981, causan beneficios generales a las regiones en las cuales se construyen. Tal es el caso de hidroeléctricas, acueductos, obras de riego, etc.

III.- DECISION.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el artículo 4 de la ley 56 de 1981.

Notifíquese, publíquese, comuníquese, cópiese, e insértese en la Gaceta Constitucional.

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General