

C-195-97

Sentencia C-195/97

UNIDAD NORMATIVA-Aplicación

TRIBUTO Y GASTO LOCAL-Restricción/TRIBUTO Y GASTO LOCAL-Exenciones de impuestos municipales con límite de tiempo/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites constitucionales y legales/EXENCION DE IMPUESTO MUNICIPAL-Tiempo determinado/MUNICIPIO-Puede decretar exenciones de los propios impuestos

La norma acusada no establece ninguna exención de impuestos municipales. Por el contrario: esta norma impone una restricción a los municipios cuando ejerzan la función que les asigna el numeral 4o. del artículo 313 de la Constitución, es decir, votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. Al ejercer esta facultad, los municipios solamente podrán otorgar exenciones de los impuestos municipales por un término máximo de diez años. Estando en claro que la autonomía de los municipios no es absoluta, hay que atender también al hecho de que la finalidad ostensible del artículo demandado es la protección de los fiscos municipales, finalidad que está de acuerdo con el principio de que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce dentro de los límites de la Constitución y de la ley. No tendría sentido el decretar la inexecutable de una norma encaminada a defender los fiscos municipales, permitiendo que, por medio de la consagración de exenciones por tiempo indefinido, y, por lo mismo, exageradas, se condenara a los municipios a depender exclusivamente de las transferencias del tesoro de la Nación. Además, resulta razonable el plazo máximo de 10 años establecido en la norma, pues constituye, entre otros, un período suficiente para determinar si la exención ha cumplido los propósitos para los que se estableció. Obsérvese, además, que el artículo 38 respeta el principio consagrado en la norma constitucional, según el cual: solamente los municipios pueden decretar exenciones de sus propios impuestos.

Referencia: Expediente D-1421.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 de la ley 14 de 1983, "por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones".

Actor: Luis Enrique Olivera Petro.

Magistrada Ponente (E):

Dra. Carmenza Isaza de Gómez.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número quince (15), a los diez y siete (17) días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Luis Enrique Olivera Petro, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6o., y 241, numeral 4o., de la Constitución, demandó ante esta Corporación los artículos 38 y 39, literal c) de la ley 14 de 1983.

Por auto del treinta (30) de septiembre de 1996, el magistrado sustanciador, doctor Jorge Arango Mejía, rechazó la demanda en relación con el literal c), del artículo 39 de la ley 14 de 1983, por configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en relación con la sentencia C-335 de 1996, en la que se declaró exequible dicho literal.

En consecuencia, admitió la demanda, y ordenó la fijación en lista, sólo en relación con el artículo 38. Así mismo, dispuso comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente del Congreso de la República. Igualmente, dio traslado al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera su concepto.

Una vez recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación (E), entra la Corte a decidir.

A. Norma acusada.

El siguiente es el texto de la norma impugnada:

“LEY 14 DE 1983

(Julio 6)

Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y

se dictan otras disposiciones.

“DECRETA:

ARTÍCULO 38. Los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal”.

B. La demanda.

La norma acusada consagra la posibilidad de conceder exenciones sobre impuestos municipales, contrariando el contenido del artículo 294 de la Constitución, que taxativamente prohíbe a la ley conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Razón ésta suficiente para solicitar se declare la inexecutable del artículo 38 de la ley 14 de 1983.

C. Intervención ciudadana.

Dentro del término concedido para intervenir, el ciudadano José Miguel Cárdenas solicitó la declaración de inexecutable de la norma acusada. En su escrito, reproduce el cargo expuesto por el demandante.

D. Concepto del Procurador General de la Nación.

Por medio del concepto número 1145, del veintiuno (21) de noviembre de 1996, el Procurador General de la Nación (E), doctor Luis Eduardo Montoya Medina, rindió su concepto, en el que pidió declarar EXEQUIBLE la norma acusada.

Para el Ministerio Público, el artículo 38 de la ley 14 de 1983 no concede de manera directa exenciones sobre tributos de carácter municipal, ella sólo establece un límite para su concesión.

El precepto bajo examen, antes que desconocer el ordenamiento constitucional, busca proteger las finanzas locales, y por ende, favorecer los intereses generales de la población, cerrando la posibilidad del otorgamiento de exenciones o prerrogativas de carácter tributario,

por plazos indefinidos, hecho que afectaría los ingresos de los entes municipales.

El Ministerio Público señala, además, que las razones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia C-335 de 1996, resultan pertinentes en el presente caso, pues los límites que busca establecer la ley están encaminados a que todas las personas en Colombia estén sometidas al mismo régimen impositivo.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a dictar la decisión que corresponde a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por haberse originado en la demanda presentada contra un artículo que es parte de una ley (numeral 4 del artículo 241 de la Constitución).

Segunda.- Lo que se debate.

Según el demandante, el artículo 38 de la ley 14 de 1983, crea exenciones temporales con respecto a los impuestos municipales, “lo que va en contravía del artículo 294 de la Constitución, que es taxativo, categórico, concluyente y acaba, termina, da fin a las exenciones que se hagan con respecto a los tributos municipales a partir de la Constitución de 1991”. Nada más se aduce en contra de la constitucionalidad del artículo demandado.

Se analizará la norma acusada, para establecer si ella “crea exenciones”, como lo sostiene el actor.

Cabe advertir que el artículo demandado fue reproducido por el artículo 258 del decreto 1333 de 1986. En consecuencia, atendiendo la jurisprudencia de la Corte, sentencia C-220 de 1996, Magistrado ponente, doctor Carlos Gaviria Díaz, se hará la unidad normativa correspondiente.

Tercera.- La norma demandada no establece exención ninguna de impuestos municipales.

El artículo 294 de la Constitución, supuestamente vulnerado, dice:

“La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”.

Basta leer el artículo 38 de la ley 14 de 1983, para concluir que él no establece ninguna exención de impuestos municipales. Por el contrario: esta norma impone una restricción a los municipios cuando ejerzan la función que les asigna el numeral 4o. del artículo 313 de la Constitución, es decir, votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. Al ejercer esta facultad, los municipios solamente podrán otorgar exenciones de los impuestos municipales por un término máximo de diez (10) años.

Al respecto, cabría preguntarse si el artículo demandado, al señalar este límite de diez años, estaría invadiendo la autonomía de los entes territoriales, consagrada por la Constitución.

En primer lugar, la Constitución en el artículo lo., señala como principios fundamentales que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales, ... ”

La Corte Constitucional, en varias oportunidades, ha manifestado que la autonomía territorial, por mandato constitucional no es absoluta, y que los conceptos de autonomía y unidad nacional, en lugar de ser antagónicos deben entenderse en forma armónica. Al respecto, se puede citar la sentencia C-506 de 1993, que recoge, a su vez, la jurisprudencia sobre este asunto. Dice la sentencia citada:

“El modelo actual de la organización del Estado colombiano responde a una concepción diferente a la del Estado unitario centralizado. El punto fundamental de este cambio se encuentra en el concepto de autonomía, que se atribuyó de manera explícita -entre otras- a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de autodeterminarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central.

“Unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales no son pues conceptos antagónicos; por el contrario, se implican mutuamente. El fortalecimiento de la unidad de la nación, consignado como propósito esencial en el Preámbulo de la Constitución, precisa la

revitalización del municipio; pero a su vez, la concepción del mismo como núcleo fundamental de la organización político- social y administrativa del país implica la redefinición del Estado y de sus relaciones con los miembros del mismo.

“Esta Corporación se ha pronunciado con anterioridad sobre el punto que ahora se trata. Valga citar la sentencia C-004 de 1993, que, con ponencia del Magistrado Ciro Angarita Barón, dijo:

“... la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro- periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del 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. ”

“En síntesis, el municipio que antes aparecía relegado en un tercer plano, después de la nación y los departamentos, es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado; lo que significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo con las competencias establecidas, pues si tal ocurre se compromete la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución les reconoce a los entes territoriales descentralizados con las limitaciones señaladas en la Constitución y la ley.” (Corte Constitucional. Sentencia C-506 de 1995, Magistrado ponente, doctor Carlos Gaviria Díaz).

Por consiguiente, estando en claro que la autonomía de los municipios no es absoluta, hay que atender también al hecho de que la finalidad ostensible del artículo demandado es la protección de los fiscos municipales, finalidad que está de acuerdo con el principio de que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce dentro de los límites de la Constitución y de la ley (artículo 287 de la Constitución). Principio que aplica el numeral 4o. del artículo 313, ya citado.

No tendría sentido el decretar la inexecutable de una norma encaminada a defender los fiscos municipales, permitiendo que, por medio de la consagración de exenciones por tiempo indefinido, y, por lo mismo, exageradas, se condenara a los municipios a depender

exclusivamente de las transferencias del tesoro de la Nación.

Además, resulta razonable el plazo máximo de 10 años establecido en la norma, pues constituye, entre otros, un período suficiente para determinar si la exención ha cumplido los propósitos para los que se estableció.

No sobra advertir que al cumplirse este plazo máximo de diez años, el municipio, dentro de su autonomía, bien puede volver a decretar la exención o no, y por el período que considere pertinente, dentro del fijado por la ley, pues la norma demandada no impide tal hecho.

Obsérvese, además, que el artículo 38 respeta el principio consagrado en la norma constitucional, según el cual: solamente los municipios pueden decretar exenciones de sus propios impuestos (artículo 317 de la Constitución).

En relación concretamente con la facultad de los municipios de decretar exenciones, se reitera la jurisprudencia de la Corte, sentencia C-511/96, en el sentido de que cuando se adopte esta decisión, ella obedezca a “criterios razonables y de equidad fiscal”. Dice la sentencia:

“La exención se refiere a ciertos supuestos objetivos o subjetivos que integran el hecho imponible, pero cuyo acaecimiento enerva el nacimiento de la obligación establecida en la norma tributaria. Gracias a esta técnica desgravatoria, con criterios razonables y de equidad fiscal, el legislador puede ajustar y modular la carga tributaria - definida previamente a partir de un hecho o índice genérico de capacidad económica -, de modo que ella consulte atributos concretos del sujeto gravado o de la actividad sobre la que recae el tributo. Se concluye que la exención contribuye a conformar el contenido y alcance del tributo y que no apareja su negación”. (Corte Constitucional, sentencia C-511 de 1996, Magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

En conclusión, como la disposición acusada no quebranta el artículo 294 de la Constitución, ni ninguno otro, se declarará su exequibilidad.

III.- DECISIÓN.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el artículo 38 de la ley 14 de 1983, subrogado por el 258 del decreto ley 1333 de 1986, que lo reproduce, y que por las mismas razones se declara exequible.

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

Presidente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Con salvamento de voto

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GÓMEZ

Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-195/97

EXENCION DE IMPUESTO MUNICIPAL-Ley no puede concederla/AUTONOMIA MUNICIPAL-Regulación régimen del tributo (Salvamento de voto)

Cuando el artículo 294 de la Constitución establece que la ley no puede conceder exenciones de impuestos municipales, esto debe ser interpretado en el sentido de afirmar que, con ello, lo que se persigue es la protección de la autonomía de los municipios para establecer y regular el régimen propio del tributo de que se trate con total libertad, una vez la ley los ha autorizado a cobrar un determinado impuesto.

POTESTAD TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO-Afectación/IMPUESTO MUNICIPAL AUTORIZADO POR LEY-Autonomía local absoluta (Salvamento de voto)

Los artículos estudiados no se refieren a ningún impuesto específico sino que afectan la potestad tributaria municipal de manera general y, por ello, son aplicables tanto a los casos en los cuales la ley autoriza el impuesto como a los casos en donde la ley crea directamente el impuesto. En caso de tratarse de impuestos municipales autorizados por la ley, la aplicación de las normas acusadas a esos tributos sería absolutamente inconstitucional, como quiera que, en estos eventos, la autonomía de las entidades locales para configurar el impuesto de que se trate es absoluta ya que puede llegar hasta el punto, incluso, de decidir no adoptar el impuesto de que se trate dentro de la jurisdicción respectiva.

EXENCION TRIBUTARIA-Mecanismo a disposición de los concejos/EXENCION DE IMPUESTO MUNICIPAL-Tiempo durante el cual debe regir/MUNICIPIO-Facultad de establecer exenciones por lapso de tiempo (Salvamento de voto)

La exención tributaria es un mecanismo de política económica a disposición de los concejos municipales, quienes pueden decidir que ciertos sujetos, durante el lapso de tiempo que esas corporaciones públicas estimen conveniente, están exentos del pago de un determinado impuesto, todo ello con el fin de hacer efectivo alguno de los objetivos que la Constitución asigna al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del

Estado. Dicho de otro modo, el tiempo durante el cual debe regir la exención otorgada a un sujeto para el pago de algún impuesto municipal es una decisión claramente política, directamente relacionada con las competencias privativas de los municipios dirigidas al logro del progreso local, el desarrollo de su territorio y el mejoramiento social de sus habitantes. La facultad de determinar por cuánto tiempo debe regir la exención a un cierto impuesto municipal está ligada, de manera inescindible, con la facultad misma de establecer exenciones. La exención tributaria es un fenómeno jurídico que, por su esencia, se produce en el tiempo o, en otras palabras, sólo puede ser comprendida en relación con algún período de tiempo. Intervenir en la potestad para fijar el lapso durante el cuál puede producirse la exención a un determinado impuesto equivale a intervenir en la facultad misma de establecer exenciones, la cual está reservada, en forma exclusiva, a los municipios.

IMPUESTO MUNICIPAL-Decreto excepcional por legislador (Salvamento de voto)

Es necesario recordar que la posibilidad de que el Legislador decrete impuestos municipales en forma directa constituye una hipótesis claramente excepcional, que sólo procede en aquellos casos en los cuales con el impuesto municipal creado por la ley se busque la protección de las finanzas públicas nacionales. En estos casos, la potestad tributaria del Congreso de la República es completa y puede fijar, con exclusión de la participación de los concejos municipales, todos y cada uno de los elementos del tributo de que se trate.

CENTRALIZACION POLITICA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA-Regulación vigente está dada por autonomía territorial/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Presunción de inconstitucionalidad normas anteriores a la Constitución (Salvamento de voto)

La inversión de la regla de libertad en materia de distribución territorial del poder, operada por el Estatuto Fundamental de 1991, tiene consecuencias trascendentales desde el punto de vista del control constitucional de las normas legales producidas al amparo del régimen territorial derivado de la Constitución de 1886. Si este tipo de normas no fueron declaradas inexecutable por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, debe presumirse que eran constitucionales y, por lo tanto, eran desarrollo del principio de “centralización política y descentralización administrativa”. Cuando la Carta de 1991 sustituyó esta regla por su contraria, las normas legales en materia territorial, producidas bajo la vigencia del Estatuto Superior de 1886, deben presumirse inconstitucionales, como quiera que el principio de

“centralización política y descentralización administrativa” choca de plano con el nuevo principio de autonomía territorial. Esto implica que, en caso de que tales normas sean demandadas ante la Corte Constitucional, ésta deberá aplicar los más estrictos parámetros de control que determinan, básicamente, una inversión de la carga de la demostración que coloca en cabeza de las autoridades estatales respectivas la obligación de justificar que las normas acusadas son compatibles con los nuevos principios en materia de organización territorial del Estado o, en defecto de lo anterior, que protegen un valor o principio constitucional de mayor entidad a la autonomía territorial y que, además, constituyen el medio más idóneo para proteger o hacer efectivo ese principio o valor superior.

Referencia: Expediente D-1421

Actor: Luis Enrique Olivera Petro

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 de la Ley 14 de 1983, “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”

Magistrada Ponente (E):

Dra. CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Con el respeto acostumbrado por las decisiones adoptadas por la Sala Plena de esta Corporación, el suscrito magistrado se permite exponer a continuación las razones que lo llevaron a disentir de la posición mayoritaria en el asunto de la referencia.

1. En la sentencia de la que discrepo, la Corte decidió declarar exequible el artículo 38 de la Ley 14 de 1983 y, por unidad normativa, el artículo 258 del Decreto-Ley 1333 de 1986, según los cuales los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por un plazo de tiempo limitado que, en ningún caso, podrá exceder de diez años. La Corporación consideró que las normas antes mencionadas no vulneraban el artículo 294 de la Constitución Política, como quiera que sólo imponían una restricción a la función que el artículo 313-4 otorga a los municipios sin establecer ninguna exención de impuestos municipales.

De igual forma, la Corte estimó que la norma acusada tampoco vulneraba el principio de autonomía territorial (C.P., artículo 1º), toda vez que, según reiterada jurisprudencia de esta

Corporación, la mencionada autonomía no es absoluta y se relaciona en forma armónica con el principio de unidad nacional. A la luz de estas premisas, la finalidad perseguida por los artículos 38 de la Ley 14 de 1983 y 258 del Decreto 1333 de 1986, esto es, la protección de los fiscos municipales, es legítima en la medida en que responde al principio según el cual la autonomía de las entidades territoriales se ejerce dentro de los límites de la Constitución y la ley (C.P. artículo 287).

Por último, la sentencia de la que me aparto consideró que sería absurdo declarar inexecutable unas normas que tienden a la protección de los fiscos de los municipios, cuya desaparición implicaría condenar a estas entidades territoriales a depender indefinidamente de las transferencias provenientes de la nación. Así mismo, la Corte advirtió que, una vez transcurriera el período de diez años a que se refieren las normas declaradas ajustadas a la Carta, el municipio, dentro de su autonomía, podría volver a decretar las exenciones a que allí se hace referencia por el período que considere pertinente sin que este sobrepase los diez años.

2. En opinión del suscrito magistrado disidente, los artículos 38 de la Ley 14 de 1983 y 258 del Decreto 1333 de 1986 no sólo violan la prohibición consagrada en el artículo 294 de la Carta y el principio constitucional de autonomía territorial (C.P. artículos 1° y 287) sino que, además, la sentencia que declaró su exequibilidad contraría la jurisprudencia de la Corte en materia de finanzas públicas intergubernamentales.

3. El artículo 294 de la Carta determina que “la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales”. En relación con esta prohibición constitucional, la Corte ha considerado que tiende a la realización del principio de autonomía y a asegurar que el patrimonio de los entes territoriales no resulte afectado por decisiones del orden nacional. En este orden de ideas, ni el fomento, ni el desarrollo, ni la invocación del interés nacional constituyen fundamentos válidos que autoricen el desconocimiento de la prohibición señalada. Por este motivo, es inexecutable la ley que eximía del pago del impuesto de industria y comercio a entidades que formaban parte del sistema bancario o financiero¹. Sin embargo, la Corporación ha considerado que la ley puede prohibir a las entidades territoriales que graven determinadas actividades con el impuesto de industria y comercio, siempre y cuando con ello se persiga la mejora de la calidad de vida o la distribución equitativa de oportunidades (C.P., artículo 334);

la promoción de los mandatos contenidos en los artículos 64 y 65 de la Carta; la protección de asociaciones que contribuyan a la buena marcha del sistema democrático (asociaciones profesionales, sindicatos y partidos políticos); la prestación de los servicios de educación y salud; y, la explotación de canteras y minas diferentes a las de sal, esmeraldas y metales preciosos, bajo la condición de que lo que la entidad territorial deje de percibir por concepto de impuesto de industria y comercio sea compensado por los ingresos provenientes de regalías². Así mismo, la Corte ha señalado que la ley puede fijar directrices relativas a los hechos gravables y a los objetos materia del gravamen territorial de que se trate, sin que ello constituya una exención prohibida por la Constitución (C.P., artículo 294)³. Por último, la jurisprudencia ha manifestado que las garantías contempladas en los artículos 294 y 362 de la Carta no son aplicables a la tributación que, de manera excepcional, imponga el Ejecutivo durante el estado de conmoción interior para hacer frente a la perturbación del orden público de que se trate⁴.

4. En primer lugar, el límite que los artículos 38 de la Ley 14 de 1983 y 258 del Decreto 1333 de 1986 imponen a la facultad municipal de conceder exenciones sobre los impuestos locales no parece apuntar al logro de alguno de los objetivos señalados por esta Corporación, cuya protección autorizaría que la ley limitase la facultad antes mencionada. En efecto, las normas declaradas exequibles, según la posición mayoritaria, buscan proteger los fiscos municipales de manera que las localidades no dependan exclusivamente de las transferencias nacionales, propósito que, con toda claridad, no se inscribe dentro de los títulos de intervención de la Nación en la facultad de los municipios de otorgar exenciones a sus impuestos, señalados por la propia Corte en sentencias anteriores.

Según la sentencia de la que discrepo, las normas demandadas no violan el artículo 294 de la Carta, toda vez que no establecen una exención propiamente dicha sino que tan sólo establecen un límite a la potestad tributaria general de los municipios, enmarcada y modulada por las disposiciones de la Constitución y la ley (C.P., artículo 313-4). A juicio del suscrito magistrado, la anterior interpretación carece de razonabilidad y pervierte el verdadero sentido que debe otorgarse a la norma superior antes mencionada.

5. En efecto, cuando el artículo 294 de la Constitución establece que la ley no puede conceder exenciones de impuestos municipales, esto debe ser interpretado en el sentido de afirmar que, con ello, lo que se persigue es la protección de la autonomía de los municipios

para establecer y regular el régimen propio del tributo de que se trate con total libertad, una vez la ley los ha autorizado a cobrar un determinado impuesto (C.P., artículos 313-4 y 338). La jurisprudencia de la Corte relativa al papel de la ley frente a las facultades tributarias de los municipios, tiene establecido que, en ejercicio de su potestad tributaria (C.P., artículos 300-4, 313-4 y 338), el Congreso de la República puede autorizar a las entidades territoriales para crear tributos o puede establecer los impuestos en forma directa, sin intervención de las corporaciones públicas territoriales⁵. Sin embargo, esta Corporación ha determinado que la ley sólo puede crear directamente un tributo territorial cuando con ello se busque asegurar la estabilidad macroeconómica a nivel nacional. En particular, esta eventualidad se justifica cuando con ello se persiga aumentar la capacidad de pago de las entidades territoriales con el fin de cancelar créditos externos garantizados por la Nación (C.P., artículo 364)⁶. En cualquiera de estos eventos (creación directa o autorización), las facultades del Congreso de la República se encuentran sometidas a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que consisten en que, pese a la intervención del Legislador, las entidades territoriales deben poder ejercer el derecho consagrado en el artículo 287-3 de la Constitución⁷.

A juicio de la Corte, la distinción entre impuestos territoriales autorizados por la ley e impuestos territoriales creados por la ley tiene relevancia en punto a la determinación de los elementos esenciales del tributo en cuestión (C.P., artículo 338). En este sentido, si la ley se limita a autorizar la creación del impuesto, ésta puede tener un carácter general o puede delimitar específicamente el tributo. Si es general debe, por lo menos, señalar el marco global de actuación dentro del que deben moverse las asambleas departamentales y los concejos municipales, ésto es, los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo respectivo fijen los contenidos concretos del impuesto. Por el contrario, si el impuesto territorial es creado por la ley, ésta debe fijar directamente todos los elementos esenciales del tributo⁸.

En tratándose de impuestos cuya creación es autorizada por la ley, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que es potestativo de las entidades territoriales hacer obligatorios esos tributos en el ámbito de su jurisdicción⁹. De este modo, las entidades territoriales tienen autonomía para decidir sobre el establecimiento o supresión de tributos territoriales autorizados por la ley, autonomía que implica, en todo caso, la libre administración de los impuestos que hagan parte de sus recursos propios¹⁰. Sobre este punto, la Corte ha determinado que el Congreso de la República no detenta el monopolio de

la fijación de los elementos constitutivos de los impuestos territoriales en Colombia. En efecto, cuando el Legislador no fija esos elementos, las asambleas y los concejos podrán proceder, directamente, a la fijación de los mismos¹¹. A juicio de la Corporación, una interpretación distinta del artículo 338 de la Carta implicaría el desconocimiento del ámbito propio e inalienable de que disponen las entidades territoriales para establecer impuestos. Por esta razón, la ley que sujeta la potestad tributaria de los departamentos y municipios (C.P., artículos 300-4 y 313-4) debe dejar a estas entidades territoriales un margen de disposición lo suficientemente importante como para permitirles adecuar los tributos a sus necesidades, a la realización de sus fines y a la afirmación de su autonomía¹².

6. Si, en el presente caso, la Corte hubiera aplicado las anteriores sub-reglas constitucionales, habría concluido que las normas legales sometidas a su examen eran inconstitucionales. En efecto, los artículos 38 de la Ley 14 de 1983 y 258 del Decreto 1333 de 1986 no se refieren a ningún impuesto específico sino que afectan la potestad tributaria municipal de manera general y, por ello, son aplicables tanto a los casos en los cuales la ley autoriza el impuesto como a los casos en donde la ley crea directamente el impuesto.

7. En caso de tratarse de impuestos municipales autorizados por la ley, la aplicación de las normas acusadas a esos tributos sería absolutamente inconstitucional, como quiera que, en estos eventos, la autonomía de las entidades locales para configurar el impuesto de que se trate es absoluta ya que puede llegar hasta el punto, incluso, de decidir no adoptar el impuesto de que se trate dentro de la jurisdicción respectiva. De otro lado, no puede perderse de vista que la exención tributaria es un mecanismo de política económica a disposición de los concejos municipales, quienes pueden decidir que ciertos sujetos, durante el lapso de tiempo que esas corporaciones públicas estimen conveniente, están exentos del pago de un determinado impuesto, todo ello con el fin de hacer efectivo alguno de los objetivos que la Constitución asigna al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (C.P., artículo 311). Dicho de otro modo, el tiempo durante el cual debe regir la exención otorgada a un sujeto para el pago de algún impuesto municipal es una decisión claramente política, directamente relacionada con las competencias privativas de los municipios dirigidas al logro del progreso local, el desarrollo de su territorio y el mejoramiento social de sus habitantes.

Además de lo anterior, la facultad de determinar por cuánto tiempo debe regir la exención a

un cierto impuesto municipal está ligada, de manera inescindible, con la facultad misma de establecer exenciones. En efecto, la exención tributaria es un fenómeno jurídico que, por su esencia, se produce en el tiempo o, en otras palabras, sólo puede ser comprendida en relación con algún período de tiempo. Intervenir en la potestad para fijar el lapso durante el cuál puede producirse la exención a un determinado impuesto equivale a intervenir en la facultad misma de establecer exenciones, la cual, según el artículo 294 de la Constitución Política, está reservada, en forma exclusiva, a los municipios.

8. La aplicación de las facultades contenidas en las normas demandadas al caso de impuestos municipales directamente creados por la ley conduciría, de igual forma, a la inconstitucionalidad de los artículos 38 de la Ley 14 de 1983 y 258 del Decreto 1333 de 1986. Es necesario recordar que la posibilidad de que el Legislador decrete impuestos municipales en forma directa constituye una hipótesis claramente excepcional, que sólo procede en aquellos casos en los cuales con el impuesto municipal creado por la ley se busque la protección de las finanzas públicas nacionales. En estos casos, la potestad tributaria del Congreso de la República es completa (C.P., artículo 338) y puede fijar, con exclusión de la participación de los concejos municipales, todos y cada uno de los elementos del tributo de que se trate (v. supra).

Sin embargo, una norma que, de forma expresa, limita el tiempo durante el cuál los municipios pueden establecer exenciones a sus impuestos, examinada a la luz de la facultad del Congreso de crear impuestos locales en forma directa cuando con ello se persiga la protección de las finanzas públicas nacionales, se revela del todo inútil, como quiera que si, en estos casos, la potestad tributaria de la ley es completa, la misma conlleva, necesariamente, la facultad de establecer exenciones y, por ende, como antes se vio, de fijar el lapso de tiempo durante el cual éstas pueden producirse.

El principio constitucional de proporcionalidad, al que deben sujetarse los actos expedidos por todas y cada una de las autoridades públicas colombianas, indica que para que una determinada medida se ajuste a las disposiciones de la Carta Política, ésta debe ser, entre otros requisitos, útil para conseguir el propósito que se persigue lograr con la expedición de dicha medida. De ser inútil, como ocurre en el caso de las normas declaradas exequibles en el proceso de la referencia, la medida debe ser expulsada del ordenamiento por contravenir las normas constitucionales.

9. La sentencia de la que discrepo omitió realizar cualquier análisis en torno al hecho de que las normas legales sometidas al examen de la Corte tuvieran carácter preconstitucional. A juicio del suscrito magistrado disidente, la anterior no es una omisión de poca monta, como quiera que uno de los aspectos en los cuales la Constitución de 1991 varió radicalmente el régimen anterior fue el de las relaciones territoriales de poder. En efecto, mientras que bajo la vigencia de la Carta Política de 1886 la distribución del poder dentro del territorio se hacía conforme al principio de “centralización política y descentralización administrativa”, en el sistema constitucional vigente a partir de 1991 estas mismas relaciones se encuentran reguladas por el principio de autonomía territorial, cuya significación principal, como la propia Corte lo ha establecido¹³, consiste en otorgar a las entidades territoriales verdaderos poderes de decisión política dentro del ámbito de sus intereses (C.P., artículos 1° y 287).

Lo anterior implica, nada más y nada menos, una inversión de la regla de libertad existente hasta 1991, en punto a las relaciones territoriales de poder. Mientras que al amparo de la Constitución de 1886 la intervención del Estado central en la gestión del desarrollo social era la regla y las entidades territoriales sólo intervenían en el mismo de manera excepcional, la Carta de 1991 establece todo lo contrario, esto es, que el desarrollo social es competencia primaria de los entes territoriales, en tanto que la intervención de la Nación es de carácter exceptivo.

En opinión del suscrito magistrado, la inversión de la regla de libertad en materia de distribución territorial del poder, operada por el Estatuto Fundamental de 1991, tiene consecuencias trascendentales desde el punto de vista del control constitucional de las normas legales producidas al amparo del régimen territorial derivado de la Constitución de 1886. Si este tipo de normas no fueron declaradas inexequibles por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, debe presumirse que eran constitucionales y, por lo tanto, eran desarrollo del principio de “centralización política y descentralización administrativa”.

En el proceso de constitucionalidad de la referencia, ninguna autoridad pública intervino para desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad que, según las reglas antes anotadas, cobijaba a los artículos 38 de la Ley 14 de 1983 y 258 del Decreto 1333 de 1986, lo cual, a juicio del suscrito magistrado, era razón suficiente para declarar su inexequibilidad. Pese a lo anterior, la Corte justificó la constitucionalidad de esas normas con el argumento de que eran necesarias para evitar que los fiscos municipales dependieran exclusivamente de los

recursos transferidos de la Nación. Este argumento, claramente anti-paternalista, se transforma en el fundamento de un aserto carente de todo asidero constitucional: la Nación como constructora de la autonomía de los municipios.

La consagración del principio de autonomía territorial es un llamado a la libertad, constituye un acto de fe en las capacidades de las entidades territoriales como gestoras de su propio desarrollo. Parafraseando a un gran filósofo, la autonomía territorial es el grito de *sapere aude!* lanzado por el Constituyente a los entes territoriales para que éstos asuman la construcción de su propia autonomía con todos los riesgos que ello conlleva. Este camino hacia la liberación de toda “ajena tutela” es un camino de ensayo y error y de fracasos y triunfos. La Nación no puede evitar que las entidades territoriales asuman las responsabilidades que el nuevo orden constitucional les ha asignado, ni que incurran en los errores y torpezas propios de quien conoce la verdadera libertad luego de varios lustros de vivir a la sombra de sus mayores. La ruta de nuestras regiones y municipios hacia la mayoría de edad debe estar precedida por un voto de confianza de las autoridades nacionales en unas capacidades que, si bien pueden ser alimentadas y acompañadas, no pueden ser suplantadas a riesgo de eternizar una situación que, claramente, el nuevo orden buscó superar.

El paternalismo, ese que mata, pervierte y anula la autonomía, ha triunfado en la decisión de la que ahora disiento.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

1 SC-177/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

2 SC-335/96 (MP. Jorge Arango Mejía).

3 SC-413/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

4 SC-427/93 (MP. Hernando Herrera Vergara).

5 SC-084/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

6 SC-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón); SC-070/94 (MP. Hernando Herrera Vergara).

7 SC-205/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

8 SC-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón); C-084/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-413/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

9 SC-413/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

10 SC-506/95 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

11 SC-084/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-253/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-537/95 (MP. Hernando Herrera Vergara); SC-413/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

12 SC-413/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

13 SC-478/92 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-517/92 (MP. Ciro Angarita Barón); SC-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón); SC-535/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero).