

C-205-95

Sentencia No. C-205/95

#### FONDO DE ADECUACION DE TIERRAS-Creación/ADMINISTRACION PUBLICA

La ley demandada no viola la Constitución. La dependencia creada no fue dotada de personería jurídica y se ha querido que su funcionamiento se traduzca en el mínimo costo posible para el erario. Resulta por ello conforme a la Constitución – y al principio de economía –, que se haya establecido que el representante legal del Himat lo será del Fondo y que aquélla lo manejará. En el plano constitucional es indiferente que el FONAT sea visto como un organismo autónomo que se apoya en la infraestructura de un establecimiento público (Himat), o que éste último posee en su estructura una dependencia (FONAT) sujeta a un régimen especial.

#### LEY ORGANICA-Improcedencia/ADMINISTRACION PUBLICA-Modificación de la estructura

De ordinario, una ley que modifica la estructura de la administración administrativa, repercute en el presupuesto, sin que por este motivo deba pensarse que la misma deba ser objeto de la ley orgánica respectiva.

#### FONDO DE ADECUACION DE TIERRAS-Manejo presupuestal

La ley no contempla para el manejo del Fondo, un procedimiento diferente del señalado en la ley orgánica de presupuesto, cuyas disposiciones, particularmente, en materia de ejecución del gasto, le son aplicables. De ninguna manera se vulnera el principio de universalidad ni el de unidad de caja. La constitución y manejo del Fondo, no son óbice para que en el presupuesto anual se continúe incluyendo el total de ingresos fiscales y se mantenga una caja o presupuesto común con el objeto de atender el pago de las apropiaciones autorizadas.

#### FONDO DE ADECUACION DE TIERRAS-Cuenta separada en presupuesto del Himat

La ley demandada no autoriza un aporte o suscripción del Estado a una empresa industrial o comercial. El Fondo que se establece opera como cuenta separada en el presupuesto del Himat, que es un establecimiento público (Artículo 2 del Decreto 1278 de 1994). Por

consiguiente, la apropiación correspondiente se destinará a dicha entidad, que manejará los recursos que se le asignen con ese propósito bajo la forma de una cuenta separada.

#### FONDO DE ADECUACION DE TIERRAS-Exención de valorización

El artículo de la ley, pese a que alude a una “exención de valorización”, precisa, por vía negativa - señalando que sobre el valor presente de las obras de adecuación de tierras mientras la inversión no se hubiere amortizado no recaerán tributos -, el campo de acción de la contribución de valorización y demás gravámenes que afectan la propiedad inmueble, la cual sólo puede gravarse por los municipios. El Congreso puede concurrir a determinar de modo general los elementos básicos de los tributos municipales, pues ellos se votan de conformidad con la Constitución y la ley. Por lo anterior, no es de recibo, en este caso, la restricción a la iniciativa legislativa indicada en el artículo 154 de la CP, que por lo demás se predica de las exenciones a los impuestos, contribuciones y tasas nacionales.

#### FONDO DE ADECUACION DE TIERRAS-Representante legal

La ley no dispone, por sí misma, la designación de un funcionario que sea de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. El representante legal del Himat como agente suyo es designado por el Presidente y, a este respecto, la ley no prescribe nada en contrario. Simplemente, la ley le asigna a este funcionario una función adicional: representar legalmente a FONAT. La atribución de una función, esto es, la habilitación de una competencia, corresponde a la ley, y no puede confundirse con la función nominativa que incumbe al Presidente, la cual permanece inalterada.

#### AUTONOMIA FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES/CONTRIBUCION DE VALORIZACION

El Congreso en esta ocasión no ha interferido ilegítima e irrazonablemente en la órbita tributaria de las entidades territoriales. Como ya se anotó, la ley, lejos de disponer de una renta tributaria constituida, se contrae a configurar por vía negativa la base gravable de la contribución de valorización. Para este efecto, debe reiterarse, que sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, pero no lo pueden hacer sino de conformidad con la ley.

#### AUXILIOS O DONACIONES-Prohibición/SUBSIDIO-Excepciones

La prohibición de decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, sólo tiene las excepciones que la misma Constitución establece o que se derivan de sus normas. Todo subsidio estatal a usuarios de un servicio público o beneficiarios de una inversión pública, necesariamente posee un componente de transferencia de recursos del Estado a un particular, que deja de tener una inmediata contraprestación, total o parcial, a cargo de éste. A la luz del artículo 355 de la CP, puede afirmarse que los subsidios del Estado a los particulares, por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley, se basa en una norma o principio constitucional, y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado. La Corte, sin embargo, encuentra en la Constitución suficientes elementos para sostener la constitucionalidad de un subsidio como el que es objeto de análisis. El subsidio, en este caso, cumple diversos fines, todos ellos vinculados a deberes que la Constitución asigna al Estado, cuya inobservancia contradiría el designio constitucional de la actividad pública y profundizaría la desigualdad real existente en el país.

#### SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Concepto

La Corte ha señalado que por servicios públicos domiciliarios se deben entender aquellos servicios públicos “que se prestan a través de sistemas de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas”.

#### SUBSIDIO PARA ADECUACION DE TIERRAS

El Congreso ha intentado resolver la situación recurriendo a la consagración de un subsidio parcial del costo de recuperación de esta suerte de inversiones públicas, que beneficia a los pequeños productores. Pretende, de esta manera, promover la igualdad real y efectiva, habilitando a los pequeños productores como eventuales usuarios y beneficiarios de las obras públicas de adecuación de tierras y evitar, como se ha visto, que el cumplimiento de un deber estatal no se traduzca en la práctica en el incumplimiento de otro. Los pequeños productores se encuentran en condiciones socioeconómicas diferentes respecto de los medianos y grandes productores y arriesgan perder sus parcelas si se someten a una misma metodología y sistema de cobro. El tratamiento diferente y favorable que se les prodiga, en consecuencia, se justifica pues sólo así – gracias al subsidio – pueden mantenerse como

categoría social y recibir el beneficio de la acción estatal como los restantes productores agrarios.

Ref.: Expediente D-656

Actor: JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16, 17, 25 y 34 de la Ley 41 de 1993 “por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Mayo 11 de mil novecientos noventa y cinco (1995)

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de constitucionalidad de los artículos 16, 17, 25 y 34 de la Ley 41 de 1993 “por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones”.

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

El tenor literal de las normas acusadas es el siguiente:

#### Ley 41 de 1993

Artículo 16.- Fondo de Adecuación de Tierras. Créase el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras, FONAT, como unidad administrativa de financiamiento del Subsector de Adecuación de Tierras, cuyo objeto es financiar los estudios, diseños y construcción de las obras de riego, avenamiento, y defensa contra las inundaciones, de acuerdo con las políticas trazadas por el Consejo Superior de Adecuación de Tierras.

El fondo funcionará como una cuenta separada en el presupuesto del Himat, quien lo manejará y su representante legal será el Director General de dicho instituto.

Artículo 17.- Patrimonio. El patrimonio del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras estará integrado de la siguiente manera:

1. Por los recursos provenientes de recuperación de las inversiones realizadas por los organismos públicos ejecutores.
2. Por los recursos que se le asignen en el Presupuesto Nacional.
3. Por los créditos internos o externos que se contraten con destino al fondo.
5. Por los recursos de cooperación técnica que se otorguen para el cumplimiento de su objeto.
6. Por el producto de los rendimientos financieros de sus inversiones.
7. Por las donaciones, aportes, y contrapartidas que le otorguen organismos internacionales o nacionales privados o públicos y los provenientes de otros países.

Artículo 25.- Subsidios. Créase un subsidio del 50% en las cuotas de recuperación de inversiones de los proyectos, con destino a los pequeños productores, usuarios de los Distritos de Adecuación de Tierras que reúnan las condiciones socioeconómicas que determine el Consejo Superior de Adecuación de Tierras. Este subsidio puede ser complementado con aportes de otros organismos públicos o privados en cuantía no menor al 5% ni mayor al 20% del costo en cuyo caso, el subsidio se incrementará en dicho porcentaje.

Artículo 34.- Exención de Valorización. El valor presente de las obras de adecuación de tierras que sean construidas con el fin de mejorar y hacer más productivas las actividades agropecuarias, debe ser desagregado del avalúo catastral del predio beneficiado para los efectos tributarios y fiscales. Sobre este valor, no podrá recaer ninguna clase de impuestos o contribuciones de valorización y demás gravámenes durante el término de amortización del costo de las obras”.

## II. ANTECEDENTES

### Preliminares

1. El Congreso de la República expidió la Ley 41 de 1993, publicada en el Diario Oficial N° 40.731.
2. El ciudadano Manuel Charry Urueña instauró demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 16, 17, 25 y 34 de la Ley 41 de 1993, por considerarlos violatorios de los artículos 151, 154, 189-13, 287, 294, 355, 362 y 368 de la Constitución.
3. Los ciudadanos Luis Carlos Sáchica Aponte, en calidad de apoderado de la Nación- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y Mauricio Caballero Ospina apoderado de la Nación - INAT, presentaron escritos en apoyo de la constitucionalidad de la norma acusada.
4. El Procurador General de la Nación solicitó a la Corporación que aceptara su impedimento para conocer del proceso de la referencia, toda vez que se desempeñaba como Senador de la República al momento del trámite de la Ley 41 de 1993. Aceptado el impedimento, se remitió el proceso al Viceprocurador General de la Nación, quien rindió concepto, en el que se pide a la Corporación declarar la exequibilidad de las normas acusadas.
5. Mediante el artículo 116 literal d) de la Ley 99 de 1993, el Himat se transformó en el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -INAT-. En ejercicio de las facultades contenidas en dicha disposición, el Presidente de la República expidió el Decreto N° 1278 de 1994 “por el cual se modifica la Estructura Orgánica y el Funcionamiento del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -INAT- antes Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras -Himat-“. El numeral 22 del artículo 5 del Decreto 1278 de 1994 asignó

al INAT la administración del FONAT.

En consecuencia, las referencias que se hagan en la sentencia al HIMAT, se deben entender hechas respecto del INAT.

6. Para una mayor claridad expositiva, se resumirán, en primer término, los cargos que el actor endilga a las normas acusadas y, luego, se introducirán los argumentos del Ministerio Público y de los intervinientes.

### III. FUNDAMENTOS

A.- Primer cargo: ley orgánica del presupuesto (CP art. 151)

Sustentación del cargo

El artículo 16 de la Ley 41 de 1993, al crear el Fondo de Adecuación de Tierras, "FONAT", como una cuenta separada en el presupuesto del Himat, regula una materia propia de la ley orgánica del presupuesto (CP art. 151). La constitución de un patrimonio autónomo - dentro de la estructura de la administración nacional -, paralelo al de la entidad en cuyo presupuesto se establece y, de otra parte, carente de personería jurídica, corresponde a una situación irregular que no puede sustentarse en las facultades del Congreso derivadas del artículo 150-7 de la C.P.

De otro lado, los principios de universalidad y de unidad de caja (Ley 38 de 1989, art. 8), "resultan violados por los artículos 16 y 17 acusados".

Posición del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

La norma acusada es exequible, como quiera que lo mismo se dictó con arreglo a la competencia que la Constitución le atribuye al Congreso en el artículo 150-7. La disposición legal se ocupa de definir los elementos que conforman la estructura del "FONAT": unidad administrativa del Himat; patrimonio propio; funciones administrativas; representante legal, etc.

Tampoco se observa vulneración alguna de la ley orgánica del presupuesto. El manejo independiente del patrimonio de "FONAT", es una medida administrativa y no propiamente

presupuestal, que no comporta una labor de captación de fondos públicos que deban “entrar al tesoro público para formar una caja común que finalmente se destinarán a los cometidos determinados en el presupuesto”. Los principios presupuestales no se vulneran ni la órbita reguladora de la ejecución presupuestaria se invade, con la creación de una organización que cumple funciones financieras dentro del Himat.

#### Posición del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras

El Congreso Nacional está facultado para crear entidades del orden nacional, sin someterse a una tipología determinada. Se ha desarrollado, en este caso, “una nueva entidad dentro de una preexistente”, lo que hacía necesario establecer pautas precisas de orden administrativo y financiero para garantizar su funcionamiento, las cuales no invaden la órbita de la ley orgánica del presupuesto.

#### Concepto del Viceprocurador

La creación del FONAT se originó en la competencia del Congreso contemplada en el numeral 7 del artículo 150 C.P. Desde la reforma constitucional de 1968, se ha previsto la existencia de fondos (Decreto 3130 de 1968) que son “sistemas de manejo de cuentas de parte de los bienes o recursos de un organismo, para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de su creación cuya administración se hace en los términos en éste señalado”. La existencia de fondos complementa el segundo nivel de la administración (establecimientos públicos, corporaciones autónomas regionales, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del Estado).

#### Consideraciones de la Corte Constitucional

1. El Fondo de Adecuación de tierras “FONAT”, se analiza de manera distinta en la demanda y en la impugnación. Para la primera se trata de una medida presupuestal, propia de la ley orgánica del presupuesto. Para la segunda, de una medida administrativa, perteneciente a una ley sobre estructura de la administración nacional.

La lectura de los artículos 16 y 17 de la Ley 41 de 1993, lleva a la conclusión de que la materia objeto de regulación, es tanto administrativa como presupuestal. En efecto, la ley introduce una innovación en la estructura de la administración nacional, consistente en la

creación de una dependencia, a la que se asigna una naturaleza (unidad administrativa), una función (financiar los estudios, diseños y construcción de obras de riego, avenamiento, y defensa contra las inundaciones), un patrimonio (integrado por los rubros que se enumeran en el artículo 17), un cuerpo de dirección (consejo superior de adecuación de tierras) y un representante legal (el director general del Himat). De otra parte, se contempla la connotación presupuestal del organismo, al señalar que funcionará como una cuenta separada en el presupuesto del Himat y a ella se canalizarán recursos del presupuesto nacional.

Desde el punto de vista administrativo, las leyes que determinan la estructura de la administración nacional, pueden hacerlo creando las entidades expresamente previstas en la Constitución (ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos, empresas industriales del estado y sociedades de economía mixta), o estableciendo otras diferentes que, a su juicio y de acuerdo con las circunstancias, se consideren convenientes con el objeto de satisfacer las necesidades del servicio público. La Constitución, consciente de que este es un campo en el que es corriente ensayar nuevas figuras y diseños administrativos con miras a realizar los variados cometidos estatales, no consagró un *numerus clausus* de entidades administrativas. De ahí que, sin perjuicio del elenco de organismos administrativos efectuado por el Constituyente, el artículo 150-7 de la CP faculta al Congreso para crear, suprimir o fusionar “otras entidades del orden nacional”.

La Constitución no exige que las entidades administrativas, necesariamente deban tener personería jurídica, extremo que, por consiguiente, se libra a la ley. La Constitución no entra a regular los criterios de adscripción, vinculación o incorporación de “las otras entidades del orden nacional”, que puede crear el legislador. Todos estos aspectos, en consecuencia, son materias que ingresan en el ámbito de la ley.

En este orden de ideas, la ley demandada no viola la Constitución. La dependencia creada no fue dotada de personería jurídica y se ha querido que su funcionamiento se traduzca en el mínimo costo posible para el erario. Resulta por ello conforme a la Constitución - y al principio de economía (CP art. 209) -, que se haya establecido que el representante legal del Himat lo será del Fondo y que aquélla lo manejará. En el plano constitucional es indiferente que el FONAT sea visto como un organismo autónomo que se apoya en la infraestructura de un establecimiento público (Himat), o que éste último posee en su estructura una

dependencia (FONAT) sujeta a un régimen especial. En verdad, la solución que preconiza el demandante (absoluta independencia del Himat y personería jurídica propia), habría significado restarle flexibilidad a la regulación de la estructura de la administración nacional y, sin duda, habría repercutido en un mayor gasto público. La Corte, a este respecto, reitera su doctrina:

“La Corte debe insistir en el hecho de que debe ser la estructura la que se adapte a la función y no al contrario, esto es, que la función se vea obligada a amoldarse a la estructura. Sólo de esta forma se logra una administración dinámica y eficaz, que responda a las exigencias de la sociedad y a las responsabilidades que la Carta, la ley y los mismos gobernantes le asignan a las entidades del Estado” (Corte Constitucional, sentencia C-089A de Marzo 3 de 1994. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

2. Las disposiciones demandadas no regulan el proceso presupuestal en sus distintas etapas de programación, aprobación, modificación y ejecución, ámbito exclusivo de la ley orgánica (CP art. 352). Sencillamente, en su virtud se crea una dependencia administrativa que genera un gasto público. Entre los ingresos que alimentan el fondo y que permiten constituirlo materialmente, se cuentan los recursos que se le asignen en el presupuesto nacional. De ordinario, una ley que modifica la estructura de la administración administrativa, repercute en el presupuesto, sin que por este motivo deba pensarse que la misma deba ser objeto de la ley orgánica respectiva.

Debe advertirse, de otra parte, que la ley no contempla para el manejo del Fondo, un procedimiento diferente del señalado en la ley orgánica de presupuesto, cuyas disposiciones, particularmente, en materia de ejecución del gasto, le son aplicables. De ninguna manera se vulnera el principio de universalidad ni el de unidad de caja. La constitución y manejo del Fondo, no son óbice para que en el presupuesto anual se continúe incluyendo el total de ingresos fiscales y se mantenga una caja o presupuesto común con el objeto de atender el pago de las apropiaciones autorizadas.

La Corte declarará la exequibilidad de los artículos 16 y 17 de la Ley 41 de 1993.

B.- Segundo cargo: iniciativa gubernamental (CP art. 154)

Sustentación del cargo

## Posición del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Invertir recursos públicos en obras de infraestructura rural no significa que el Estado participe en el desarrollo de una actividad industrial y comercial o que ello implique la creación de una empresa con ese objeto. En todo caso, el respectivo proyecto de ley fue presentado por el Gobierno.

## Concepto del Viceprocurador

La Ley 41 de 1993 cumplió con el requisito que exige el artículo 154 de la C.P., toda vez que fue presentado por el Ministro de Agricultura de la época.

## Consideraciones de la Corte Constitucional

La ley demandada no autoriza un aporte o suscripción del Estado a una empresa industrial o comercial. El Fondo que se establece opera como cuenta separada en el presupuesto del Himat, que es un establecimiento público (Artículo 2 del Decreto 1278 de 1994). Por consiguiente, la apropiación correspondiente se destinará a dicha entidad, que manejará los recursos que se le asignen con ese propósito bajo la forma de una cuenta separada.

El artículo 34 de la ley, pese a que alude a una “exención de valorización”, precisa, por vía negativa - señalando que sobre el valor presente de las obras de adecuación de tierras mientras la inversión no se hubiere amortizado no recaerán tributos -, el campo de acción de la contribución de valorización y demás gravámenes que afectan la propiedad inmueble, la cual sólo puede gravarse por los municipios (CP art. 317). El Congreso puede concurrir a determinar de modo general los elementos básicos de los tributos municipales, pues ellos se votan de conformidad con la Constitución y la ley (CP arts. 313 y 338). Por lo anterior, no es de recibo, en este caso, la restricción a la iniciativa legislativa indicada en el artículo 154 de la CP, que por lo demás se predica de las exenciones a los impuestos, contribuciones y tasas nacionales.

Los cargos no prosperan.

C.- Tercer cargo: facultad nominativa del Presidente de la República (CP art. 189-13)

Sustentación del cargo

La atribución constitucional del Presidente de designar a sus agentes (CP art. 180-13), es desconocida por el artículo 16 de la ley que dispone que el representante legal de "FONAT " será el director general del Himat.

#### Posición del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Corresponde al Presidente hacer la designación concreta de su agente y al Congreso crear el respectivo cargo. La ley se ha limitado a determinar el funcionario al cual le corresponde ejercer cierta función.

#### Posición del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras

La ley no se ocupa de designar al funcionario que tendrá la representación legal del Himat. La circunstancia de que el FONAT carezca de personería jurídica propia y que pertenezca a "un subsector" del Himat, explica porqué el primero se sirve del órgano de representación legal de éste último.

#### Concepto del Viceprocurador

La ley puede definir quién representará al FONAT, sin nominarlo. Ante la inexistencia de autonomía administrativa por parte del Fondo, el legislador puede determinar el funcionario encargado de la misma, en este caso, el Director del Himat, sin que por ello se limite la facultad presidencial para seleccionar la persona que ocupe el cargo.

#### Consideraciones de la Corte Constitucional

La ley no dispone, por sí misma, la designación de un funcionario que sea de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República (CP art. 188-13). El representante legal del Himat como agente suyo es designado por el Presidente y, a este respecto, la ley no prescribe nada en contrario. Simplemente, la ley le asigna a este funcionario una función adicional: representar legalmente a FONAT. La atribución de una función, esto es, la habilitación de una competencia, corresponde a la ley, y no puede confundirse con la función nominativa que incumbe al Presidente, la cual permanece inalterada.

El cargo no prospera.

D.- Cuarto cargo: autonomía de las entidades territoriales (CP arts. 287, 294 y 362)

#### Sustentación del cargo

El artículo 34 de la ley demandada ha señalado que sobre los predios beneficiados con obras de adecuación, durante el término de amortización de su costo, no podrá recaer ningún tributo o contribución de valorización y demás gravámenes de propiedad de los municipios, lo cual atenta contra su autonomía, entendida como “el derecho a administrar sus recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. La exención, indebidamente concedida por la ley, afecta rentas tributarias de las entidades territoriales, a las cuales se extiende la garantía de la propiedad privada (CP art. 362).

#### Posición del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Según el artículo 338 de la CP, el Congreso debe fijar los elementos constitutivos de todos los tributos, disponiendo su creación y autorizando su establecimiento por parte de los concejos municipales. En este sentido, la desagregación del valor presente de las obras de adecuación de tierras del avalúo catastral, es una regla puramente metodológica - que no entraña exención ni concesión de un tratamiento preferencial para tributos de orden municipal - a fin de poder determinar la base gravable de los impuestos que recaigan sobre la propiedad inmueble, que se justifica en la necesidad de amortizar una inversión.

La segunda parte de la norma demandada, no consagra ni exención ni tratamiento preferencial alguno. El sistema de cuotas, a cargo del usuario, impide que simultáneamente se imponga una contribución de valorización, cuya finalidad sería idéntica, vale decir, la recuperación de la inversión pública. Dado que la obra se realiza con fondos de la Nación, a través del mecanismo de la valorización, el municipio no podría pretender causar a su favor el derecho a recuperar esa inversión.

La garantía de la propiedad privada que cubre las rentas tributarias y no tributarias de las entidades territoriales, las protege de su expropiación o extinción ilegítimas, pero no asegura que se mantenga un nivel determinado de ingresos; menos todavía, desapodera al Congreso de su facultad de establecer y modificar los tributos y sus elementos esenciales, sin que por ese motivo se pueda entender que su ejercicio comporta expropiación o extinción de tales rentas, pues entonces, con su primera utilización, la competencia constitucional se habría

tornado extinta.

## Posición del Instituto de Adecuación de Tierras

La ley no afecta la base gravable de los tributos que pertenecen a los municipios, ya que no toma el valor de los predios, sino el valor presente de las obras de adecuación de tierras y únicamente mientras se amortice la inversión realizada.

## Concepto del Viceprocurador

La ley no vulnera las disposiciones constitucionales relativas a la protección de las rentas territoriales. “Cuando se dispone desagregar del avalúo catastral el valor presente de las obras de adecuación de tierras está acumulando un sistema para determinar la base gravable del impuesto sobre la propiedad inmueble sin afectar la base gravable de los tributos que corresponden a las entidades territoriales”.

## Consideraciones de la Corte Constitucional

1. Sobre la autonomía fiscal de las entidades territoriales, ha señalado esta Corporación lo siguiente:

“La doctrina ha equivocadamente denominado “soberanía fiscal” la capacidad de los entes territoriales para decretar impuestos y administrar sus recursos. En realidad las diversas entidades territoriales colombianas están lejos de ser autosuficientes en materia fiscal. Además es la ley la que regula las condiciones de ejercicio de esta facultad. Sin embargo sobre sus propios ingresos las entidades territoriales gozan de un derecho de propiedad que tiene protección constitucional” (Corte Constitucional, sentencia C-075 de 1993. MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Es claro para la Corte Constitucional que la garantía de la propiedad privada que ampara los bienes y rentas fiscales de las entidades territoriales, no tiene el alcance de negar la facultad del Congreso de establecer los tributos que aquéllas están autorizadas para imponer y cobrar, así como las características y elementos esenciales que los conforman. Entendida de otra manera esta garantía, quedaría sin explicación el papel de la ley cuando la Constitución apela a ella al consagrar en cabeza de las asambleas y concejos municipales un poder impositivo residual y condicionado (CP arts. 300-4, 313-4 y 338). El Congreso, por su parte,

debe hacer uso razonable de esta función, si pretende que sus preceptos sean constitucionales, pues, en el marco de la autonomía de las entidades territoriales, resulta fundamental que éstas puedan “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (CP art. 287-3).

2. A juicio de la Corte, el Congreso en esta ocasión no ha interferido ilegítima e irrazonablemente en la órbita tributaria de las entidades territoriales. Como ya se anotó, la ley, lejos de disponer de una renta tributaria constituida, se contrae a configurar por vía negativa la base gravable de la contribución de valorización. Para este efecto, debe reiterarse, que sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, pero no lo pueden hacer sino de conformidad con la ley.

3. La desvinculación temporal del valor presente de las obras de adecuación de tierras, de la base impositiva de la contribución de valorización y de la de los demás tributos, consulta el principio de equidad tributaria (CP art. 363) y abona, por ende, la razonabilidad de la ley. El cobro de la contribución de valorización, dentro del límite del beneficio que reporte al inmueble gravado, busca financiar o recuperar el costo de la obra. Si el FONAT, de una parte, exige al usuario el pago de su respectiva cuota de recuperación de la inversión pública y, simultáneamente, la entidad territorial anticipa el cobro de impuestos sobre el mayor valor adquirido por el predio en razón de la obra realizada (valorización), el mismo se estaría gravando doblemente.

Lo expuesto es suficiente para que la Corte declare la exequibilidad del artículo 34 de la Ley 41 de 1993.

E.- Quinto cargo: Prohibición de decretar auxilios o donaciones (CP arts. 355 y 368)

Sustentación del Cargo

La Ley 41 de 1993, en su artículo 25, concede a los pequeños productores, usuarios de los distritos de adecuación de tierras, un subsidio equivalente al 50% de las cuotas de recuperación de inversiones de los proyectos, que viola el artículo 355 de la CP, por tener el carácter de auxilio no permitido. En efecto, los beneficiarios no son usuarios de un servicio

público domiciliario, cuya tarifa puede excepcionalmente ser objeto de subsidio (CP art. 368). Por otra parte, el subsidio se ordena en una “ley ordinaria” y no en el “respectivo presupuesto” de la entidad que lo concede (CP art. 368). Adicionalmente, los pequeños productores no son “personas de menores ingresos”.

#### Posición del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

La adecuación de tierras mediante la construcción de obras de infraestructura, corresponde a una obligación estatal encaminada a garantizar la producción de alimentos (CP art. 65) y, en consecuencia, su régimen como función administrativa de fomento ha de ser el de un servicio público, abierto desde luego a la participación de los particulares con miras a lograr su objetivo (Ley 41 de 1993, art. 3). La adecuación de tierras hace parte integrante del plan de desarrollo económico y social 1990-1994 de la administración anterior. La ejecución de los diferentes proyectos compromete a distintos organismos públicos y a las asociaciones de usuarios de los distritos de adecuación de tierras, cuyos miembros asumen obligaciones concretas de dar y hacer al suscribir el acta final de la respectiva obra. Por su parte, el subsidio previsto en la ley, se limita a los usuarios que reúnan las condiciones socio-económicas que determine el Consejo Superior de Adecuación de Tierras y se financia con aportes públicos y privados. De acuerdo con las anteriores notas, no se dan los elementos de las donaciones o auxilios prohibidos por el artículo 355 de la CP: ejecución de la obra por el particular que recibe la donación o el auxilio; liberalidad del Estado que concede el beneficio; y, finalmente, ausencia de una función constitucional que les sirva de causa.

#### Posición del Instituto de Adecuación de Tierras

El artículo 368 de la CP se aplica a los subsidios que se otorgan por conducto de FONAT, pues ellos se relacionan con la prestación de un servicio público esencial cuyo objeto es llevar agua a los usuarios rurales, que viven incluso en condiciones más precarias que los habitantes urbanos.

#### Concepto del Viceprocurador

El subsidio de que trata el artículo 25 acusado en ningún momento constituye un auxilio. El subsidio en cuestión tiene connotación de fomento para el sector agrícola, no referido a una persona natural o jurídica privada. No se trata, por lo tanto, de un manejo irregular de

dineros públicos. Por otra parte, la norma se limita a desarrollar el artículo 65 de la Constitución, en cuanto dirige recursos hacia la atención prioritaria de la actividad agrícola.

#### Consideraciones de la Corte Constitucional

1. Según la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, la prohibición de decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, sólo tiene las excepciones que la misma Constitución establece o que se derivan de sus normas. Todo subsidio estatal a usuarios de un servicio público o beneficiarios de una inversión pública, necesariamente posee un componente de transferencia de recursos del Estado a un particular, que deja de tener una inmediata contraprestación, total o parcial, a cargo de éste. A la luz del artículo 355 de la CP, puede afirmarse que los subsidios del Estado a los particulares, por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley, se basa en una norma o principio constitucional, y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado.

2. El demandante estima que la única excepción a la prohibición de decretar auxilios o donaciones, es la contemplada en el artículo 368 de la CP, en el campo de los servicios públicos domiciliarios que, a su juicio, no es el que corresponde a las obras de adecuación de tierras. Por su parte, los defensores de la ley, señalan que los subsidios a los pequeños productores se gobiernan por los contratos que tienen por objeto impulsar programas de interés público acordes con el plan nacional de desarrollo (CP art. 355, inc. 2), o, simplemente, por referirse a la conducción de agua potable y satisfacer una necesidad básica, encuentran amparo en el artículo 368 de la CP.

3. La Corte en su sentencia No C-506 del 10 de Noviembre de 1994 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz), consideró que la política estatal de fomento de la investigación y la transferencia de tecnología (CP art. 65), podía traducirse en apoyos no compensados de orden económico a entes y personas privadas. El servicio público de la salud y de la educación – para sólo mencionar dos actividades estatales que pueden ser fuente de subsidios -, puede realizarse bajo condiciones de gratuidad, esto es, de subsidio total o parcial (CP art. 49 y 67). No es cierta, por lo tanto, la afirmación del demandante de que la única hipótesis de subsidio estatal se presenta en los servicios públicos domiciliarios destinados a cubrir necesidades básicas. La Corte analizará, en este caso, si la constitución, excepcionalmente, permite la

concesión de subsidios en favor de los pequeños productores sobre las cuotas de recuperación de inversiones de los proyectos públicos de adecuación de tierras.

4. La tesis de los defensores de la ley tampoco es de recibo para la Corte. Las asociaciones de usuarios (Ley 41 de 1993, arts. 29 y ss), se organizan con el fin de representar, manejar y administrar el respectivo distrito de adecuación de tierras. No obstante, “cada inmueble dentro del área de un distrito deberá responder por una cuota parte de las inversiones realizadas en proporción a los beneficios recibidos, cuyos componentes básicos se desagregan teniendo en cuenta su origen en obras de riego, drenaje, o protección contra inundaciones” (Ley 41 de 1993, art. 24). Por lo tanto, el subsidio del 50 % en las cuotas de recuperación de inversiones de los proyectos, beneficia al dueño o poseedor del predio. En estricto rigor, la transferencia estatal -equivalente al 50 % del valor de la inversión que se deja de recaudar -, se hace directamente al usuario, y no a la asociación de usuarios. Luego, no puede sostenerse que la hipótesis de la ley se sustenta en la disposición del segundo inciso del artículo 355 de la CP. Aparte del compromiso de pagar la cuota que le corresponde, el usuario no suscribe con el Gobierno ningún contrato adicional con el objeto de impulsar un programa acorde con el plan de desarrollo; se limita, por cierto, a sufragar la mitad del costo que se le liquida por concepto de una obra pública que lo beneficia.

De otro lado, asimilar a servicio público domiciliario, la realización de obras de riego, drenaje y protección contra inundaciones, desvirtúa aquélla categoría. La Corte ha señalado que por servicios públicos domiciliarios se deben entender aquellos servicios públicos “que se prestan a través de sistemas de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas” (Corte Constitucional, sentencia T-578 de noviembre 3 de 1992, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. En igual sentido la sentencia T-306 de 1994).

5. La Corte, sin embargo, encuentra en la Constitución suficientes elementos para sostener la constitucionalidad de un subsidio como el que es objeto de análisis. El subsidio, en este caso, cumple diversos fines, todos ellos vinculados a deberes que la Constitución asigna al Estado, cuya inobservancia contradiría el designio constitucional de la actividad pública y profundizaría la desigualdad real existente en el país: (1) la realización de obras de adecuación de tierras, drenaje y protección de inundaciones, tiene para el Estado el carácter

de deber constitucional, que se satisface mediante la organización del respectivo servicio público (CP art. 65 y Ley 41 de 1993, art. 3); (2) promueve el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (CP art. 64); (3) mejora el ingreso y calidad de vida de los campesinos (CP art. 64); (4) promueve la producción de alimentos (CP art. 65); (5) remueve barreras para que la igualdad sea real y efectiva, de suerte que el pequeño productor no quede frente al mediano y al grande definitivamente rezagado (CP art. 13). En los apartes siguientes, se desarrollarán las ideas anteriores.

5.1 En el documento intitulado “La Revolución Pacífica. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1990-1994”, se exponen las razones que explican porqué en la Constitución la adecuación de tierras se menciona entre las actividades a las que el Estado debe otorgar tratamiento “prioritario” (CP art. 65), con vista a garantizar la producción de alimentos.

El riego, contribuye, a expandir el área arable y, por consiguiente, determina la ampliación de la frontera agrícola (i); da lugar a una utilización intensiva y más eficiente de la superficie (ii); estimula la diversificación de cultivos y la incorporación de nuevas variedades (iii); genera empleos directos e indirectos (iv); incide en la reducción de la inestabilidad de precios para productor y consumidor (v) (cfr, *ibid*, pág. 372).

Colombia es un país pobre en suelos con vocación agropecuaria. En el documento citado se destaca que “según la FAO, únicamente el 3.6 % del territorio nacional es mecanizable, comparado con un promedio de 6.5% en Latinoamérica” (*Ibid*, pág. 374). La relación tierra-trabajo es, pues, una de las más bajas del continente. Se impone, por tanto, invertir en el mejoramiento y adecuación de tierras. A lo anterior se suma, la variabilidad de las condiciones climáticas y de las cantidades de precipitación, lo que hace necesario darle un manejo técnico al recurso hídrico de modo que soporte la evolución de los diferentes cultivos.

El territorio nacional, de otra parte, tiene un enorme potencial para desarrollar una agricultura bajo riego. De acuerdo con el “balance hídrico mundial y recursos hidráulicos en la tierra”, elaborado por la UNESCO en 1979, Colombia ocupa el cuarto lugar en el mundo en rendimientos específicos de agua superficial (*ibid*, pág. 377-378). Finalmente, en el

documento se afirma que “el costo por hectárea de nuevos sistemas de riego en nuestro país se encuentra por debajo del de países con limitada expansión potencial del área irrigable”.

5.2 Promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para los pequeños productores, no puede entenderse circunscrito al derecho de dominio sobre este factor de la producción, el cual no es aprovechable sin asistencia técnica, crédito, comercialización, comunicaciones, adecuación de tierras etc. En este sentido, particularmente, la adecuación de tierras repercute en una más eficiente utilización de las parcelas de los trabajadores agrarios y, por esta vía, mejora su ingreso y calidad de vida (CP art. 64). El artículo 64 de la CP, vincula la propiedad de la tierra al trabajo agrario. Las obras públicas de riego y avenamiento, tornan más productivos ambos factores y, por tanto, se proyectan positivamente en la relación tierra-trabajo.

5.3 Las obras de adecuación de tierras potencian los suelos con vocación agropecuaria y generan una mayor y más estable oferta de alimentos (CP art. 65). Dos efectos conexos, deben tomarse en consideración. El primero, se relaciona con el aumento de oportunidades de empleo (CP arts. 25 y 334) y, el segundo, con el más racional aprovechamiento de la actual frontera agrícola sin necesidad de incorporar nuevas zonas, dentro del propósito de promover un desarrollo económico sostenible que preserve el ambiente (CP arts. 80 y 334).

En este caso, luego de identificada la imperiosa necesidad de hacerlo - la Constitución le otorga prioridad a este tipo de tareas - (CP art. 65) -, la obra se podría teóricamente adelantar y gravaría a todos los predios de acuerdo con el beneficio que cada uno reciba. Sin embargo, los pequeños productores, carentes de recursos, se expondrían a que el derecho de dominio sobre sus predios fuese objeto de las medidas de embargo, secuestro y remate judicial (Ley 41 de 1993, arts. 30, 31 y 33), si no cancelan las cuotas de recuperación que se liquidan a su cargo.

Sería paradójico que el cumplimiento del deber del Estado de construir obras de infraestructura física y adecuación de tierras (CP art. 65), pudiera significar, para los pequeños productores rurales, la pérdida de la tierra, cuya consolidación en cabeza de los trabajadores agrarios, responde a otro deber estatal (CP art. 64), que aquí se dejaría de observar. De otro lado, la extinción de la propiedad agraria de pequeña extensión, aumentaría el control de la tierra en pocas manos. Los grandes propietarios y, a lo sumo, los

medianos, concentrarían las oportunidades y beneficios del desarrollo y, en su sólo beneficio, redundaría la acción del Estado (CP art. 334).

El Congreso ha intentado resolver la situación planteada recurriendo a la consagración de un subsidio parcial del costo de recuperación de esta suerte de inversiones públicas, que beneficia a los pequeños productores. Pretende, de esta manera, promover la igualdad real y efectiva, habilitando a los pequeños productores como eventuales usuarios y beneficiarios de las obras públicas de adecuación de tierras (CP art. 13) y evitar, como se ha visto, que el cumplimiento de un deber estatal no se traduzca en la práctica en el incumplimiento de otro. Los pequeños productores se encuentran en condiciones socioeconómicas diferentes respecto de los medianos y grandes productores y arriesgan perder sus parcelas si se someten a una misma metodología y sistema de cobro. El tratamiento diferente y favorable que se les prodiga, en consecuencia, se justifica pues sólo así - gracias al subsidio - pueden mantenerse como categoría social y recibir el beneficio de la acción estatal como los restantes productores agrarios.

Desde luego, el Consejo Superior de Adecuación de Tierras, al cual se asigna la función de determinar las condiciones socioeconómicas que deban reunir los usuarios sujetos de los subsidios (Ley 41 de 1993, art. 10-7), so pena de violar la Constitución y la ley, debe asegurarse que los beneficiarios efectivamente sean personas cuyas condiciones materiales no les permitan sufragar la cuota integral que deben satisfacer los restantes titulares o poseedores de predios, pues, de lo contrario, se estaría configurando una inequidad de trato y un asistencialismo no congruente con el designio de promover la igualdad real y efectiva, la que en modo alguno puede confundirse con la dilapidadora y venal concesión de privilegios.

Las consideraciones anteriores son suficientes para despachar negativamente el cargo planteado.

#### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E :

Declara exequibles los artículos 16, 17, 25 y 34 de la Ley 41 de 1993.

(Firmas expediente D-656)

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General