Sentencia C-259/11

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Ausencia de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Configuración por ineptitud sustantiva de la demanda

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de procedibilidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Elementos esenciales que deben concurrir para su procedencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PRINCIPIO DE IGUALDAD-Requisitos

Referencia.: expediente D-8255

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3 del artículo 6 parcial de la Ley 768 de 2002 "Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo, y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta"

Demandante: Patricia Mier Barros

Magistrado Ponente:

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., seis (6) de abril de dos mil once (2011).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Patricia Mier Barros solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 3 del artículo 6 parcial de la Ley 768 de julio 31 de 2002 "Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta"

Mediante providencia del veinte (20) de septiembre de dos mil diez (2010), el magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda, por considerar que reunía los requisitos exigidos

por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia invitó a participar en el presente juicio a las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, de la Sabana, Libre, Eafit de Medellín, de Ibagué y del Rosario, al igual que a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Cámara Colombiana de la Infraestructura y a los Alcaldes de los Distritos de Cartagena de Indias, Barranquilla y Santa Marta, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la norma demandada, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

Se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario oficial No. 44.893, de 07 de agosto de 2002.

CAPITULO III.

DISPOSICIONES ESPECIALES.

ARTÍCULO 6o. ATRIBUCIONES. Los concejos distritales ejercerán las atribuciones que la Constitución y las leyes atribuyen a los concejos municipales. Adicionalmente ejercerán las siguientes atribuciones especiales:

1. Expedir las normas con base en las cuales se reglamentarán las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas en las playas y demás espacios de uso público, exceptuando las zonas de bajamar.

2. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales, el espacio público y el medio ambiente.

3. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Gravar con impuesto predial y complementarios las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando por cualquier razón, estén en manos de particulares.

Los particulares ocupantes serán responsables exclusivos de este tributo.

El pago de este impuesto no genera ningún derecho sobre el terreno ocupado.

I. LA DEMANDA

El demandante considera en primer lugar que en este caso no se configura la cosa juzgada de conformidad con la sentencia C-183 de 2003, ya que la cosa constitucional no cobija en este caso los hechos que sirven de sustento a la presente demanda.

Afirma que la norma acusada viola el principio de igualdad ante la ley que garantiza el

artículo 13 de la Carta, y desconoce los artículos 150, último inciso, 158, 169, 363 y 313 numeral 4, en concordancia con el artículo 317 de la Constitución Política, por cuanto el Legislador incurre en una omisión legislativa al no identificar debidamente al sujeto pasivo del impuesto, lo que en materia tributaria resulta inaceptable.

En cuanto a la igualdad considera que la norma demandada extiende sus supuestos jurídicos a situaciones que no le era dable regular, máxime cuando en esa materia existe un estatuto contractual integral y especial (leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007). En este sentido, considera que los contratistas de obras públicas o los concesionarios de obra o de servicios públicos, quienes necesariamente en virtud del contrato estatal celebrado, tendrán que ocupar el bien público de uso público sobre los cuales se construirán las obras objeto del contrato o se prestarán los servicios públicos convenidos, se colocarían en una situación más onerosa que cualquier otro contratista de obra pública o concesionario, máxime si se tiene en cuenta que el contratista no tiene derecho patrimonial alguno sobre las obras que desarrolla que siempre serán estatales.

Considera que la norma es ambigua en relación con el sujeto pasivo y que nunca estuvo en la voluntad del Legislador erigir en sujeto pasivo del impuesto, cuya creación autorizaba, al contratista estatal que desarrollara una actividad constructiva o ejecutara obra pública, en predios del Estado o bienes públicos, de uso público, o fiscales, en cumplimiento de un contrato estatal, cuyo régimen jurídico encuentra regulación en el Estatuto contractual de la administración pública (leyes 80 de 1993, y 1150 de 2007).

Por tanto, sostiene que es necesario entender que las obras y mejoras realizadas por el particular ocupante de un bien público, a los efectos de la aplicación del impuesto predial de que trata la Ley 768 de 2002, debe ubicarse en la categoría de obra privada o particular, que no respondan a la nominación de obra pública y por lo mismo que ellas no se realicen en nombre del Estado, y por tanto concluye que la norma demandada incurre en una omisión respecto de la tipificación del sujeto pasivo del impuesto e incluye al contratista estatal de obra pública y al concesionario de obra pública y de servicios públicos, lo cual resulta en su criterio abiertamente inconstitucional.

Concluye que “por todo lo anterior, es claro que ni las entidades estatales contratantes propietarias o administradoras de bienes públicos, ni los contratistas de obra pública, concesionarios de obra pública o concesionarios de servicios públicos pueden ser sujetos pasivos del impuesto predial, y por la omisión legislativa al no definir con precisión el sujeto pasivo del impuesto, se encuentran incluidos en tal condición en la norma acusada, razón por la cual habrá de declararse la inconstitucionalidad de la misma.”

I. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El Ministerio mediante apoderado judicial presentó escrito defendiendo la constitucionalidad

de los artículos demandados, con base en los siguientes argumentos:

(i) En forma contraria a lo que argumenta la demandante, en este caso opina que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por lo que en consecuencia solicita que se declare que se presenta dicho fenómeno y se esté a lo resuelto en la sentencia C-183 de 2003.

Sin embargo destaca lo siguiente:

(ii) El Ministerio de Hacienda dentro de los análisis de la misma norma demandada en el año 2002 llegó a la conclusión que los particulares que han "ocupado" bienes de uso público y realizado en ellos construcciones, edificaciones o mejoras, no adquieren la calidad de sujetos pasivos del impuesto predial unificado, que se encuentra regulado por las Leyes 14 de 1983 y 44 de 1990, porque no tienen ni pueden tener el carácter de propietarios de esos bienes, dada por lo demás el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de estos bienes.

(iii) Afirma que los bienes de uso público de la Nación no pueden ser puestos en manos de particulares sino únicamente en virtud de autorización de autoridad permanente en la forma establecida por la ley.

(iv) Sobre la posibilidad de gravar con impuesto predial y complementarios las construcciones, edificaciones o mejoras realizadas sobre bienes de uso público de la Nación, precisó que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre la legitimidad de tal medida.

Por lo anterior considera que la norma acusada es constitucional.

1.2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

(i) En primer lugar el Ministerio encuentra que en este caso no existen verdaderos cargos de constitucionalidad contra la norma acusada, por violación de los artículos 13, 158, 163, 363 y 314 num. 4º, por cuanto existe falta de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, ya que la accionante no presenta argumentos que permitan evidenciar la contradicción entre la norma acusada y las normas constitucionales, sino que se limita a enunciar las normas constitucionales presuntamente vulneradas, y además no determina los elementos necesarios para alegar la existencia de una omisión legislativa.

(ii) En segundo lugar, opina que existe imposibilidad de adelantar un nuevo juicio de constitucionalidad del numeral 3º del artículo 6º de la Ley 768 de 2002, ya que existe cosa juzgada constitucional, mediante la sentencia C.183 de 2003, por lo cual considera que la Corte debe estarse a lo resuelto en dicha providencia.

En este sentido sostiene que la Corte ha surtido un juicio de constitucionalidad mediante el fallo C-183 de 2003 respecto de los artículos 1º, 6º, 63, 82, 121, 122, 123 inciso 2, 150 numeral 9 y 313 numeral 7, debido a que se ha resuelto como constitucional la posibilidad de gravar con impuesto predial y complementarios las construcciones, edificaciones o mejoras realizadas sobre bienes de uso público de la Nación, sin que en esta se haya condicionado de alguna forma su constitucionalidad, debido a que la misma ya fue declarada conforme a la Constitución y los argumentos que hacen parte del cargo de constitucionalidad de la

accionante fueron resueltos en la sentencia C-183 de 2003.

(iii) Por consiguiente para el Ministerio solo queda por resolver el cargo relativo a que el Legislador omitió regular el sujeto pasivo del impuesto predial y la necesidad de excluir a los contratistas de obra o de concesión en los municipios de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta en relación con los bienes de uso público que se encuentren en manos de particulares.

A este respecto señala el Ministerio en primer lugar que las entidades territoriales no son titulares de una autonomía absoluta en materia fiscal, pues su competencia para establecer y regular los tributos debe ejercerse por la autoridad competente, dentro de los límites que señale la Constitución y la Ley, en virtud de lo cual el Legislador puede señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales para su ejercicio, siempre que se respete el núcleo esencial de la autonomía, es decir, que no se desnaturalice la esencia de ésta de modo que se la desvirtúe, desconozca o desnaturalice.

Es por esto que la ley autoriza la creación del tributo y una vez creada la contribución mediante ley previa, los municipios adquieren el derecho a su administración, manejo y utilización en las obras y programas que consideren necesarios y convenientes.

Así indica que la jurisprudencia de la Corte ha señalado que la ley puede ocuparse de los elementos del tributo dejándole a las entidades territoriales un margen de actuación, pero que también es posible más no obligatorio que la Ley agote estos elementos. Cita como ejemplo de lo anterior el artículo 15 del Acuerdo No. 30 de 2009 del Concejo del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, el artículo 28 del Acuerdo 011 de 2006 del Concejo del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, y el artículo 64 del Acuerdo 041 de 2006 del Concejo Distrital de Cartagena, los cuales hacen referencia a si adoptan o no el impuesto predial a que hace referencia el numeral 3º del artículo 6º de la ley 768 de 2002.

Reitera que es potestad del Legislador determinar cada uno de los elementos del tributo, y de acuerdo con el principio de legalidad este ostenta la potestad para la creación del tributo, en el que no deben estar ausentes los elementos del tributo, sin quebrantar el principio de autonomía o los derechos de las entidades territoriales, sin embargo esta es una referencia, sin que se requiera de forma obligatoria por parte del legislador la determinación de cada uno de ellos.

Así afirma que las entidades territoriales son autónomos para hacer efectivos los tributos o dejarlos de aplicar, “para asumir gastos o comprometer sus ingresos” juzgando “su oportunidad y su conveniencia” y, en suma, “para realizar actos de destinación y de disposición, manejo e inversión”, merced a la puesta en práctica de “mecanismos presupuestales y de planeación”.

De esta manera señala que la autonomía constituye un límite a la legislación, pues el Congreso no puede intervenir en la administración del tributo que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 362 de la Constitución, una vez decretado se convierte en renta de propiedad exclusiva del municipio, goza de las mismas garantías que la propiedad privada y rentas de los particulares y no puede ser trasladado a la Nación, salvo temporalmente en caso de

guerra exterior.

De otra parte recuerda el Ministerio los elementos del tributo: el sujeto pasivo, el hecho gravable, que en el caso del impuesto predial es la propiedad inmueble, el sujeto activo que es el municipio, el sujeto pasivo es el propietario o poseedor del predio, que para la norma objeto de la demanda recae sobre construcciones, edificaciones o mejoras realizadas sobre bienes de uso público de la Nación que se encuentren en manos de particulares. Menciona que en la Ley 44 de 1990 no se establece la obligación de que el Legislador deba delimitar cada uno de los elementos del tributo.

Por lo anterior, afirma que no cabe duda que el Congreso es el órgano soberano que mediante la ley crea los tributos, sean nacionales o territoriales, y respecto de estos últimos, puede establecer las pautas que luego le permitan a las asambleas y a los concejos municipales o distritales decretar los tributos previamente creados por el Legislador, lo anterior, por cuanto las entidades territoriales no son titulares de la soberanía fiscal, tienen autonomía "tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de un impuesto de carácter local, autorizado en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos".

Así las cosas, considera que la norma acusada fija pautas, regulaciones y orientaciones generales del impuesto dejando en manos de las autoridades municipales la fijación, administración, recaudo y control del mismo, razón por la cual no existe la obligación del legislador de determinar los elementos del tributo en forma obligatoria, contrario a esto, existe una prohibición para el legislador por parte del artículo 294 superior.

(iv) Finalmente afirma que la inconstitucionalidad alegada por la accionante viola la autonomía tributaria de las entidades territoriales y la prohibición de las exenciones a los tributos territoriales del artículo 294 de la Constitución.

En este sentido afirma que el tratamiento que exige la demandante para los contratistas de obra pública se traduce en una exención tributaria de un impuesto territorial y un tratamiento preferencial para los contratistas de obra pública y concesionarios, a través de la exención del impuesto predial consagrado en la norma demandada y de naturaleza territorial, lo cual le está prohibido al legislador de acuerdo al artículo 294 superior.

Menciona que como corresponde a la ley autorizar y delimitar los tributos territoriales, entonces el Congreso puede al definir los tributos, precisar que determinadas actividades no pueden ser gravadas por las entidades territoriales, sin que dichas exclusiones o prohibiciones sean en sí mismas inconstitucionales pues no se trata de exenciones.

Por todo lo anterior solicita a la Corte inhibirse de proferir un fallo de fondo respecto a la constitucionalidad del numeral 3º del artículo 6º de la Ley 768 de 2002, por violación de los artículos 13, 150 inciso final, 158, 163, 363 y 313 num. 4º de la CP, por ineptitud sustantiva de la demanda. Así mismo solicita que la Corte se inhiba por existir cosa juzgada constitucional de conformidad con la sentencia C-183 de 2003.

De manera subsidiaria solicita declarar exequibles los apartes demandados del numeral 3º del artículo 6º de la Ley 768 de 2002, por violación de los artículos 13, 150 inciso final, 158,

163, 363 numeral 4º.

1.3 Departamento Nacional de Planeación

Mediante apoderada judicial el Departamento Nacional de Planeación presentó concepto sobre la constitucionalidad de la norma acusada, solicitando a la Corte que se inhiba de resolver de fondo la demanda por ineptitud sustantiva de la demanda.

(i) Así considera que no existen cargos de constitucionalidad por violación de los artículos 158 y 169 de la CP, ya que la accionante no indica en que forma la disposición acusada se encuentra infringiendo dichos preceptos, y solo se limita a realizar una trascripción de los mismos, sin realizar mayores consideraciones sobre la vulneración que alega. No obstante lo anterior, considera que no se evidencia vulneración alguna de los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

Igualmente frente a la supuesta vulneración del numeral 4º del artículo 313 y 317 de la Constitución Política, considera que se presenta ineptitud sustantiva de la demanda, ya que la demandante no formula ningún cargo específico frente a esta disposición. No obstante lo anterior, advierte que ya la sentencia C-183 de 2003 se refirió a la facultad que tienen los Concejos Distritales para imponer un gravamen sobre los bienes de uso público.

(ii) De otra parte realiza un análisis acerca del alcance la sentencia C-183 de 2003, y afirma que del análisis efectuado por la Corte se puede colegir lo siguiente: (a) el hecho generador del impuesto y complementario que contempla la norma acusada lo constituye la explotación económica o el aprovechamiento que realiza un particular sobre un bien de uso público. (b) el sujeto pasivo del gravamen es el “ocupante particular”, quien obtiene un beneficio propio con contenido patrimonial; (c) cualquier particular no puede obtener un provecho o beneficio del bien de uso público, ya que esto solamente le está permitido a aquellos particulares que se encuentren debidamente autorizados o se les haya otorgado una licencia, concesión o permiso de ocupación temporal.

Señala que la Corte en la sentencia en mención determinó que los ocupantes de un bien de uso público solamente pueden ser los particulares a quienes se les hubiera otorgado licencia, concesión o permiso de ocupación temporal, punto sobre el que recae la inconformidad de la actora, y no le asiste razón al afirmar que el título bajo el cual un particular es el sujeto pasivo del impuesto se encuentra indeterminado, lo cual ya fue definido por la Corte Constitucional. Así señala que la Corte al declarar la inexequiblidad de la expresión “por cualquier razón” delimitó y determinó claramente el sujeto pasivo del gravamen que la disposición acusada contempla, por lo que en la interpretación que realiza la actora desconoce el principio de cosa juzgada constitucional.

Por lo anterior, solicita a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-183 de 2003.

2. De Instituciones Educativas

2.1. Universidad del Rosario

La universidad emitió concepto sobre la norma demandada, considerando que el numeral 3º del artículo 6º de la Ley 768 de 2002 debe ser declarado exequible. Al respecto precisó la institución educativa:

(i) Considera que en el presente caso no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por cuanto se trata de nuevos cargos de constitucionalidad que no fueron analizados por la Corte mediante la sentencia C-183 de 2003.

(ii) En cuanto al cargo por violación de la unidad de materia, encuentra que la acusación constituiría un vicio de forma, razón por la cual la acción de inconstitucionalidad ya caducó de conformidad con lo consagrado en el ordinal 3º del artículo 242 de la CP, no obstante lo cual opina que la norma acusada guarda la unidad de materia que ordena el artículo 158 superior, ya que tiene conexidad con los diferentes aspectos relacionados con las facultades que le otorga la ley a los Concejos distritales para la buena administración y gestión de las entidades territoriales de que se trata.

(iii) En relación con la igualdad, afirma que la desigualdad entre los Distritos especiales y el resto de los municipios del país se encuentra justificada en la misma Constitución, la cual consagra en el Capítulo IV del Título XI un régimen especial dentro de las entidades territoriales.

(iv) Respecto del principio de legalidad, considera que la norma acusada está creando un nuevo hecho generador del impuesto predial como es el de gravar las construcciones y mejoras en bienes de uso público y un nuevo sujeto pasivo del mencionado impuesto en cabeza de los particulares, cuando ellos ocupen dichos bienes. En concepto de la universidad la norma establece claramente los sujetos pasivos de la obligación tributaria que serán los “particulares ocupantes” de los bienes de uso público, razón por la cual dicho elemento se encuentra claramente determinado por el Legislador.

Además encuentra que en materia de tributos territoriales los Concejos pueden establecer los elementos de la obligación tributaria.

En consecuencia, encuentra que los cargos no deben prosperar.

3. Intervenciones ciudadanas

1. Intervención del señor Manuel Vives Noguera

(i) Afirma en primer término que la norma no es contraria al derecho fundamental a la igualdad, dado que el espíritu de la norma es poner en una situación de igualdad ante el Estado a aquellas personas que se lucran de los bienes de éste, ya que lo contrario implicaría abrir más la brecha social y permitir que la explotación que se genera de manera regular o irregular por parte de los particulares sobre bienes que pertenecen a la Nación o conocidos también como bienes de uso público o bienes de la unión no tributen, lo que sería nefasto pues además de que quienes usan estos bienes o tienen edificaciones o mejoras en estos los usan y se benefician de ello no participan en nada con el Estado, ello sería injusto, inequitativo y apenas lógico que sea desigual. Considera que lo que pretende la parte actora

es todo lo contrario, pues la intención de declarar la inconstitucionalidad de la norma es que aquellos que gozan de tener mejoras en predios de uso público no paguen aun el impuesto predial y de esta manera queden exentos de impuesto y no contribuyan en nada con el Estado bajo la premisa falsa de que viola derechos de primera generación y otras normas constitucionales.

(ii) En cuanto a la violación de artículo 150, expresa que no encuentra violación alguna, por cuanto la norma acusada no se refiere a temas de contratación, sino que simplemente adiciona la norma relativa al impuesto predial y complementarios en el aspecto de gravar con este las edificaciones o mejoras que a cualquier título tengan los particulares, con el fin de generar un rubro a favor del Estado por el uso de estos predios.

(iii) En relación con el artículo 158 sobre unidad de materia, sostiene que se encuentra garantizado en esta oportunidad por cuanto si bien se amplia o aclara el espectro legal de un tributo, ello se hace solo para los entes territoriales a los cuales se dirige la ley, y se expide con ocasión de las necesidades que trae consigo la calificación especial de Distrito por lo cual no está siendo vulnerada o contrariada la norma acusada.

(iv) Respecto de los principios de la ley tributaria, afirma que la norma no es violatoria de ninguno de ellos. En este sentido afirma que la norma cumple con los criterios de equidad, de eficiencia, entre otros.

(v) Finalmente, acerca del artículo 317 CP, aclara que lo que se grava es un inmueble pero no es el inmueble que pertenece al Estado, sino el que se edificó encima de éste, o la mejora o construcción y no la tierra u otro similar.

Por lo anterior, solicita se declare la exequiblidad de la norma acusada.

1. Intervenciones extemporáneas

La Academia Colombiana de Jurisprudencia, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, presentaron conceptos extemporáneos, tal y como obra en certificado de la Secretaria General de esta Corporación.1

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto 5042 del 8 de noviembre de 2010, el señor Procurador General de la Nación emitió concepto en el que solicitó a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas del numeral 3º del artículo 6º de la Ley 768 de 2002, por ineptitud sustantiva de la demanda. Subsidiariamente solicitó a la Corte que en caso que decida pronunciarse de fondo, declare exequible la disposición acusada, por no desconocer los preceptos superiores invocados como vulnerados.

Lo anterior por cuanto considera que en el presente caso, la demanda no cumple con los

requisitos y contenidos mínimos fijados por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional, en razón a que "la imputación que hace la actora no es clara, ni cierta, ya que sus argumentos son incomprensibles y, en no pocas ocasiones, contradictorios, y las acusaciones no recaen sobre el contenido cierto de la norma acusada, como pasa a verse en los siguientes párrafos."

De igual manera presenta la Vista Fiscal los siguientes argumentos:

"El artículo 338 Superior señala que "solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales". De igual manera, la citada disposición se refiere a los elementos del tributo, al establecer que "La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos". Por su parte, los artículos 330.4 y 313.4 ibidem otorgan a los departamentos y municipios la potestad para decretar los tributos, de conformidad con la Constitución y la Ley. Además, el artículo 317 ibid faculta de manera exclusiva a los municipios para gravar la propiedad inmueble, lo cual no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

Llama la atención que en la demanda no se invoque como vulnerado el artículo 338 Superior, a pesar de que se cuestiona la norma por no señalar los hechos gravables, ni los sujetos pasivos del impuesto predial. No se trata de una omisión irrelevante, pues si de una parte se aduce que la ley no precisa los sujetos pasivos del tributo, a renglón seguido no puede decirse, como se hace en la demanda, que son sujetos pasivos todos los particulares que ocupen un bien de uso público sin distinciones. Esta trasgresión al principio de no contradicción, sirve de fundamento a la demanda para sostener que los contratistas que utilicen dicho bien, para prestar un servicio público a cargo del Estado o para ejecutar un contrato de obra pública, deben ser excluidos de esa carga.

Frente a la censura de la actora sobre la condición de sujetos pasivos del tributo de los antedichos contratistas, es menester advertir que su mera existencia no puede considerarse prima facie como inconstitucional, puesto que en materia de tributos, en el orden territorial, al tenor de los artículos 317 y 338 Superiores, la ley puede autorizar su creación y las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales pueden fijar sus elementos.

(…)

La demanda también es imprecisa al afirmar que la norma demandada omite señalar el hecho generador del gravamen. Basta una simple lectura de la misma para establecer que esa afirmación no corresponde a la realidad, pues la norma consagra ese elemento del tributo de manera clara y precisa cuando dispone: "Gravar con impuesto predial y complementarios las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación".

En cuanto a la posible vulneración del principio de igualdad que gobierna el sistema tributario, consagrado en los artículos 13, 95.9 y 363 Superiores, se debe poner de presente que la actora no integra los extremos necesarios para hacer un juicio de igualdad, pues quienes construyen, edifican o realizan cualquier tipo de mejoras sobre bienes de uso público en los Distritos Especiales están en una situación diferente de aquellos que realizan esa

actividad en otra entidad territorial, dado el régimen especial a que tales Distritos está sometidos.

De igual manera, están en una situación de hecho diferente quienes ocupan bienes de uso público en su condición de contratistas de obra pública o de concesión de obra pública y quienes son titulares de un permiso o concesión para la explotación de un bien público en provecho propio, tales como las minas o los parques naturales.

Cuando se plantea un cargo por violación del derecho a la igualdad, según lo precisa la Corte en la Sentencia C-1047 de 2001, lo primero que debe estar acreditado es que la norma acusada realmente establezca un trato diferente para personas que se encuentran en una misma situación de hecho. (…)

(…) la posibilidad de gravar con el impuesto predial las construcciones, edificaciones o mejoras realizadas sobre bienes de uso público que estén en manos de particulares, se aviene con el objeto y finalidad de la Ley 768 de 2002 de la cual hace parte la norma acusada, cual es dotar a los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta "de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que presentan éstos, considerados en particular".

Las anteriores falencias configuran la ineptitud sustantiva de la demanda, lo cual amerita de la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo, como en su momento se le solicitará.

En el poco probable evento de que la Corte decida, a pesar de lo anterior, pronunciarse de fondo en este caso, se le solicitará que tenga en cuenta las consideraciones hechas en este concepto para declarar la exequibilidad de la disposición acusada, pues no se aprecia de qué manera ésta desconoce los preceptos superiores invocados como vulnerados."

Con base en lo anterior concluye la Vista Fiscal que procede la inhibición por parte de la Corte y que en caso de que esta Corporación decida pronunciarse de fondo, debe declarar exequible la disposición acusada.

VI.FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de una Ley de la República, en este caso, de la Ley 768 de 2002.

2. Asunto bajo revisión. Problema jurídico planteado

2.1 La demanda afirma (i) que en este caso no existe cosa juzgada constitucional de conformidad con la sentencia C-183 de 2003; así como que (ii) la norma acusada vulnera el principio de igualdad ante la ley -artículo 13-, y desconoce los artículos 150, último inciso, 158, 169, 363 y 313 numeral 4, en concordancia con el artículo 317 de la Constitución Política. Para fundamentar lo anterior, argumenta que el Legislador incurre en una omisión legislativa al no identificar debidamente al sujeto pasivo del impuesto, y extender los efectos de esta norma al contratista o concesionario de obra pública y/o de servicio público.

2.2 Todos los intervinientes solicitan, en primer lugar, la inhibición de la Corte por ineptitud sustantiva de la demanda; en segundo lugar afirman que en este caso existe cosa juzgada constitucional por tratarse de un precepto normativo respecto del cual la Corte ya se pronunció mediante la sentencia C-183 de 2003; y finalmente de manera subsidiaria solicitan a la Corte que en caso de pronunciarse de fondo declare la exequibilidad de la norma acusada.

Por su parte la Vista Fiscal solicita a la Corte, en primer término, declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, al encontrar que la demanda no reúne los requisitos mínimos para que la Corte se pueda pronunciar de fondo, y en segundo lugar y de manera subsidiaria, que la Corte declare la exequibilidad del enunciado normativo acusado.

2.3 En esta oportunidad corresponde a la Corte resolver si la norma demandada, mediante la cual se autoriza gravar con impuesto predial y complementarios las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando estén en manos de particulares, quienes serán los responsables exclusivos del tributo, vulnera los artículos 13, 150, inciso final, 158, 169, 363, 313, numeral 4, y 317 de la Carta.

2.4 Antes de que la Corte pueda entrar a pronunciarse de fondo sobre esta demanda, debe resolver dos cuestiones preliminares: (i) en primer lugar, si en este caso se configura ineptitud sustantiva de la demanda, tal y como lo alegan todos los intervinientes y la Vista Fiscal, y (ii) una vez establecido que existen verdaderos cargos de inconstitucionalidad, la Corte debe analizar si en este caso se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en razón a que la Corte ya se pronunció sobre la norma demandada mediante la sentencia C-183 de 2003, y deberá por tanto establecer si en este proceso se presentan nuevos cargos que ameriten un nuevo pronunciamiento por parte de esta Corporación. (iii) Una vez superados los análisis anteriores, y en el caso de que la Corte constate que existen verdaderos cargos de constitucionalidad y que no existe cosa juzgada constitucional respecto del precepto demandado, en relación con los cargos que ahora se imputan, la Corte deberá proceder al análisis de fondo.

3. Configuración de ineptitud sustantiva de la demanda

3.1 El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 señala los requisitos para las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad, determinando que deberán contener (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su trascripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue

quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

3.2 De otra parte, en relación con el requisito relativo a que se expongan las razones por las cuales los textos constitucionales se consideran violados, esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, ha insistido en la necesidad que las demandas de inconstitucionalidad sujetas a estudio, cuenten con verdaderos cargos contra las normas acusadas.

Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que estos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

En este orden de ideas, no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos argumentos mínimos que puedan llevar a esta Corporación a desconfiar de la constitucionalidad de la norma acusada, argumentos que sean capaces de generar una duda aunque sea mínima respecto de la armonía de las normas acusadas respecto de los textos constitucionales que se consideran infringidos.

Así las cosas, para que la acción pública de inconstitucionalidad sea efectiva, como forma de control del poder político, los razonamientos en ella expuestos deben corresponder con unos argumentos mínimos desarrollados de una manera racional, lógica, coherente, congruente, verdadera, concreta y adecuada que correspondan a unos parámetros de acusación que logren despertar una sospecha respecto de la constitucionalidad de las disposiciones demandadas y presenten un marco de acusación que se pueda verificar, analizar y evaluar posteriormente por esta Corporación.

Esta exigencia constituye un requerimiento esencial y básico para que la Corte pueda entrar a adelantar un análisis abstracto de constitucionalidad, esto es, para que pueda desarrollar un estudio de fondo respecto del asunto planteado y, no se malogre la posibilidad constitucional de obtener de parte de esta Corporación un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado, en cuanto esta Corte deba abstenerse de pronunciarse sobre la cuestión planteada debido a "razonamientos" que no permiten tomar una decisión de fondo.

En este orden de ideas, esta Corporación ha entendido que los cargos de inconstitucionalidad deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes2.

Pues bien, los cargos serán claros si permiten comprender el concepto de violación que se pretende alegar. Para que dicha comprensión se presente por parte del juez de constitucionalidad, no solo es forzoso que la argumentación tenga un hilo conductor, sino que quien la lea –en este caso la Corte Constitucional- distinga con facilidad las ideas expuestas, las razones esbozadas, que los razonamientos sean sencillamente comprensibles. Para esto, es necesario que la argumentación del actor constitucional se desenvuelva de una manera lógica, coherente y congruente, de tal manera que no presente confusión, o ambigüedad.

En cuanto a la certeza, los cargos gozarán de esta en dos aspectos diferentes: i) en primer lugar, siempre y cuando las acusaciones se realicen respecto de una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, y ataquen la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; ii) en segundo lugar, serán ciertos los cargos elevados, siempre y cuando ellos no constituyan inferencias o consecuencias subjetivas derivadas por el actor respecto de las disposiciones demandadas, al extraer de éstas efectos o implicaciones jurídicas que las normas no contemplen objetivamente dentro de su ámbito normativo. En este sentido, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del "texto normativo". Así las cosas, los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto.

La especificidad como parámetro de los cargos y razonamientos de la demanda, exige que éstos deban mostrar sencillamente una acusación de inconstitucionalidad de manera concreta contra la disposición atacada. Así las cosas, los cargos de inconstitucionalidad deben dirigirse mediante acusaciones concretas directamente contra la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales, que en cuanto tales, no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad. En resumen, este parámetro pretende que el cargo realizado sea efectivamente de inconstitucionalidad y que sus fundamentos sean específicos, determinados, concretos, precisos y particulares en relación a la norma acusada.

En igual forma, los cargos deben ser pertinentes. A parte de que los cargos no pueden ser confusos, inciertos, vagos, abstractos e indeterminados, es necesario que éstos efectiva y realmente ostenten una naturaleza constitucional. Esto significa, (i) de un lado, que los cargos contrapongan normas de inferior categoría a las normas constitucionales; (ii) de otro lado, que los razonamientos que se esbocen sean de orden constitucional, esto es, respecto de la vulneración del contenido normativo de las normas de superior jerarquía. Por esta razón, no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales, doctrinarios, políticos, concepciones del bien, contextuales o de conveniencia. De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada en relación con su aplicación práctica, o que tenga relación con situaciones de hecho, y que se base por tanto en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que hipotéticamente se aplicó o será aplicada la norma demandada.

Finalmente, los cargos deben ser suficientes. La suficiencia de los cargos de constitucionalidad hace referencia a que la carga argumentativa que recae sobre el actor, debe desarrollarse de una forma mínima y proporcional al objetivo de demostrar la inconstitucionalidad del enunciado normativo demandado. De esta manera, se deben exponer razonamientos lo bastante fundados para que pueda pretender desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico, presunción de corrección frente al texto constitucional que se deriva del principio democrático y de las reglas formales y sustanciales del procedimiento democrático de producción de normas y por tanto amerite el adelantamiento de un estudio de constitucionalidad.

El cumplimiento de los anteriores requisitos aseguran entonces que los cargos presentados

en la demanda “despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional“3. Cuando estos requisitos no se cumplen, existe ineptitud sustantiva de la demanda por inexistencia de cargos de constitucionalidad, y la Corte no puede entrar a pronunciarse de fondo respecto del litigio constitucional planteado.

Pasa la Corte a estudiar si las impugnaciones presentadas por la demandante en esta oportunidad satisfacen estos criterios para constituir verdaderos cargos de constitucionalidad.

3.3 En el proceso que ahora nos ocupa la Corte encuentra que se configura ineptitud sustantiva de la demanda.

La Sala entrará a exponer las razones de carácter general frente a la demanda presentada, para pasar luego a analizar la ineptitud de cada uno de los cargos presentados por la actora.

3.3.1 La Corte encuentra que de manera general se puede afirmar que la demanda carece de claridad, de certeza, pertinencia y suficiencia, por las siguientes razones:

(i) Falta de claridad: La Sala considera que la argumentación de la demandante carece de claridad, por cuanto es un razonamiento que no permite comprender cuál es el concepto de la violación alegada, y por tanto no posibilita el entendimiento del razonamiento expuesto y la identificación de manera clara de la razón de la vulneración de la Constitución.

De acuerdo con lo anterior, evidencia la Sala que la exposición presentada por la demandante no permite identificar claramente y sin lugar a dudas una hipótesis de contradicción normativa entre las disposiciones acusadas y los enunciados normativos constitucionales, por cuanto no se logra consolidar un problema de constitucionalidad que tenga un mínimo de fundamento argumentativo.

(ii) Falta de certeza: De otra parte, la Sala observa que los cargos no gozan de certeza por cuanto los argumentos esbozados por la demandante constituyen claramente interpretaciones erróneas, inferencias o deducciones subjetivas de la actora respecto del alcance de la disposición demandada.

Observa la Corte que el razonamiento de la accionante corresponde a una apreciación subjetiva y no responde a un análisis objetivo en relación con el gravamen de que trata la norma y los elementos del mismo, entre ellos la determinación del sujeto pasivo del impuesto predial y complementarios.

Por consiguiente, la Sala encuentra que los argumentos presentados en la demanda, corresponden a supuestos, conjeturas, presunciones, sospechas o creencias subjetivas de la demandante respecto del alcance normativo de la disposición demandada y por tanto, no pueden constituir un cargo cierto.

(iii) Falta de pertinencia: De otra parte, encuentra la Corte que los argumentos presentados en la demanda no ostentan una naturaleza constitucional, por cuanto son argumentos de carácter práctico o de conveniencia.

(iv) Falta de suficiencia: Finalmente, encuentra también la Sala que el razonamiento planteado por la demandante no es suficiente, por cuanto no desarrollan mínima y satisfactoriamente la carga argumentativa que le corresponde como actora, de tal manera que lograran despertar en el juez constitucional una sospecha fundada respecto de la inconstitucionalidad de los enunciados normativos demandados.

En este sentido, evidencia la Sala que en la demanda tan solo se mencionan los artículos 150, inciso final, 158, 169, 363, 313, numeral 4, y 317 de la Carta Política, como vulnerados, pero no se desarrollan los argumentos o razones por las cuales se afirma que la norma demandada es vulneratoria de dichos preceptos superiores.

Como lo explicó esta Sala, este requisito de suficiencia de la argumentación, se deriva del principio democrático y de las reglas formales y sustanciales del procedimiento democrático de producción de normas, que prima facie hacen presumir la constitucionalidad y corrección de las normas, razón por la cual sin un suficiente desarrollo de la argumentación no es posible para el operador constitucional adelantar un estudio de constitucionalidad.

3.3.2 De otra parte, la Corte encuentra que se configura ineptitud sustantiva de la demanda a partir del análisis en concreto de cada uno de los razonamientos esbozados por la actora, como se pasa a exponer a continuación:

3.3.2.1 En relación con los artículos 150, inciso final, 158, 169, 363, 313, numeral 4, y 317 de la Carta Política, la Corte encuentra que frente a la supuesta vulneración de estas disposiciones superiores no se configuran verdaderos cargos de constitucionalidad, por cuanto la demandante se limita a transcribir los preceptos constitucionales que considera presuntamente vulnerados, pero omite presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, incumplimiento de manera clara con el inciso 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, el cual hace referencia a que la demanda de inconstitucionalidad deberá contener “las razones por las cuales dichos textos se estiman violados”.

En este punto, coincide la Sala con el concepto vertido por el Ministerio de Hacienda y por la Vista Fiscal en cuanto sostienen que la accionante no presenta argumentos que permitan evidenciar la contradicción entre la norma acusada y las normas constitucionales, sino que se limita a enunciar o realizar la trascripción de las normas constitucionales presuntamente vulneradas, sin realizar las consideraciones debidas respecto de la vulneración que alega.

Por consiguiente, concluye la Sala que la demanda no formula ningún cargo específico frente a los artículos 150, inciso final, 158, 169, 363, 313, numeral 4, y 317 de la Carta Política, y por tanto incumple con los requisitos del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y con el requisito de suficiencia.

3.3.2.2 En relación con el cargo por violación del principio y derecho a la igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución Política, y los artículos 95.9 y 363 superiores que se refieren específicamente al principio de igualdad que informa el sistema tributario, la Sala encuentra que en este caso la demanda no cumple con los requisitos jurisprudenciales para que pueda proceder un juicio de igualdad, y de contera que el cargo por este concepto adolece de certeza y de pertinencia, por las siguientes razones:

(i) La demanda no cumple con los requisitos específicos para que pueda proceder un juicio de igualdad por parte de la Corte, ya que no identifica en primer lugar, los sujetos o grupos de ciudadanos que se encuentran en una situación de hecho similar o análoga, respecto de los cuales pueda adelantarse un análisis comparativo. En segundo lugar, la demanda no muestra que estos grupos sean tratados jurídicamente de manera diferente, o la razón de la vulneración de la igualdad. Finalmente, la demanda no fundamenta que el trato diferencial se lleve a cabo a partir de un criterio sospechoso desde el punto de vista constitucional, cuyo trato diferencial constituye una discriminación negativa.

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que cuando se plantea un cargo por violación del derecho a la igualdad,4 se debe acreditar que la norma acusada realmente establezca un trato diferente para personas que se encuentran en una misma situación de hecho, y que dicho trato diferencial constituye una discriminación con base en criterios proscritos por la Constitución.

En este caso, la actora no integra los extremos necesarios para que pueda realizarse un juicio de igualdad, sino que considera que a los contratistas o a los concesionarios de obras públicas o de servicios públicos se les aplica indebidamente la norma acusada, y que no fue voluntad del Legislador incluirlos en la misma, no mencionando los otros sujetos destinatarios de la norma respecto de los cuales debería adelantarse el juicio de igualdad. En forma contraria a lo que afirma la demanda, encuentra la Sala que del contenido literal de la norma y del alcance dado por la Corte a este mismo enunciado normativo en la sentencia C-183 de 2003, se colige que son precisamente aquellos particulares que tienen licencias, concesiones o permisos para adelantar construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, los que son destinatarios jurídicos o sujetos pasivos del gravamen de que trata el enunciado demandado, quienes pretende la actora que queden excluidos de tales gravámenes.

En efecto, en la sentencia C-183 de 2003 se demandó igualmente el numeral 3, del artículo 6, de la Ley 768 de 2002, por violar los artículos 1, 6, 63, 82, 121, 122, 123, inciso 2, 150, numeral 9 y 313, numeral 7, de la Constitución Política. En dicha oportunidad, correspondió a la Corte resolver, si el artículo 6, numeral 3, resultaba contrario a los artículos 1, 6, 82, 121, 122, 123, inciso 2, 150, numeral 9 y 313, numeral 7 de la Carta, al conferir a los concejos distritales la atribución de gravar con el impuesto predial y complementarios “las construcciones, edificaciones, o cualquier tipo de mejora”, sobre bienes de dominio público, cuando se encuentren en manos de particulares “por cualquier razón”, y con ello “legalizar” la ocupación, invasión o destinación de dichos bienes, prevaleciendo en consecuencia el interés particular sobre el general, contrariaba la Constitución Política.

En esa oportunidad, la Sala analizó i) la naturaleza de los bienes de uso público y del espacio

público, y si los bienes de uso público pueden estar en manos de particulares y si sobre ellos se pueden realizar construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora, que puedan ser gravadas con el impuesto predial y complementarios; y, ii) si esa atribución puede ser conferida por el legislador a los concejos distritales.

Así las cosas, esta Corporación mediante la sentencia C-183 de 2003 analizó el alcance normativo del precepto ahora nuevamente demandado, y en punto al tema que ahora nos ocupa aclaró y explicó suficientemente que las construcciones, los bienes de uso público o cualquier tipo de mejora que se encuentre en manos de particulares, no pueden estarlo a cualquier título, ni por cualquier razón, sino que necesariamente tienen que estarlo por efecto de licencias, concesiones o permisos, y precisamente por esta razón declaró la inexequibilidad de la expresión "por cualquier razón" que se encontraba contenida en la norma ahora nuevamente demandada.

A este respecto la Corte concluyó en la sentencia C-183 de 2003:

"Es decir, desde el punto de vista jurídico los bienes de uso público de la Nación, no pueden ser ocupados por los particulares legítimamente conforme a la Constitución, sino cuando se les hubiere otorgado licencia, concesión o permiso de ocupación temporal y, en consecuencia, la expresión "por cualquier razón" contenida en el numeral 3° del artículo 6° de la Ley 768 de 2002, resulta inexequible y, así lo declarará la Corte en esta sentencia."

En este sentido, la Corte explicó que son precisamente aquellos particulares, quienes a título de licencias, concesiones o permisos, tienen en sus manos construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, los que son destinatarios jurídicos o sujetos pasivos del gravamen de que trata el enunciado demandado.

Lo anterior denota que la actora en su libelo no determina de manera correcta los sujetos para hacer la comparación, ya que precisamente alega la necesaria exclusión de los particulares en cuyas manos se encuentren construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejoras en razón de licencias, concesiones o permisos, quienes son precisamente los destinatarios jurídicos de esta norma, sin precisar respecto de cuáles otros sujetos se configura una discriminación negativa e inconstitucional. De esta manera, se colige que la demanda no logra conformar los grupos respecto de los cuales deba o pueda adelantarse un juicio de igualdad.

(ii) De contera, encuentra la Sala que la argumentación de la actora además de no lograr configurar los sujetos para adelantar el juicio de comparación, carece igualmente de certeza, ya que se basa en una interpretación errónea de la accionante acerca de los destinatarios del gravamen o de los sujetos pasivos del mismo, que a la luz del contenido literal de la norma, y del alcance normativo de este precepto fijado por la Corte mediante la sentencia C-183 de 2003, no resulta cierto, ni pertinente, ya que se basa en una interpretación o deducción subjetiva y de conveniencia por parte de la actora.

(iii) De otra parte, la demanda no logra articular un argumento que demuestre la vulneración de la igualdad, ya que no expone las razones de orden constitucional por las cuales la norma desconoce el imperativo de un trato igualitario y en forma contraria a la Constitución establece un trato diferencial que se lleve a cabo a partir de un criterio sospechoso desde el

punto de vista constitucional, y que como trato diferencial constituya una discriminación negativa.

(iv) Finalmente, en punto a la razón de violación de la igualdad, el cargo de la actora carece igualmente de certeza y de pertinencia, ya que se basa en el criterio subjetivo de la actora y en razones de conveniencia, acerca de la preferencia de la demandante porque los contratistas y concesionarios de obra pública o de servicios públicos no se vean afectados por el gravamen que prevé la norma acusada, relativa al impuesto predial y complementarios, sin lograr esbozar razones de constitucionalidad para evidenciar la vulneración de principios, valores o derechos fundamentales.

Por tanto, la demanda presentada en cuanto a la igualdad, no constituye un argumento constitucional, sino razones subjetivas y de conveniencia, razón por la cual el cargo por este concepto carece igualmente de certeza y pertinencia.

3.3.2.3 Respecto de la configuración de una omisión legislativa relativa por parte del Legislador, la Sala encuentra igualmente que la demanda no cumple con los criterios fijados por la jurisprudencia de la Corte para que se pueda adelantar un juicio por omisión legislativa relativa, por las siguientes razones:

(i) La jurisprudencia constitucional ha determinado los requisitos para que se configure y prospere el cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, precisando que deben cumplirse con cinco (5) exigencias a saber: (a) la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad; (b) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (c) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión; (d) la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y en consecuencia la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y (e) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.5

De otra parte, ha indicado esta Corporación que la omisión legislativa reviste dos modalidades: omisión legislativa absoluta, caso en el cual no procede el análisis constitucional por inexistencia de disposición legal y la omisión legislativa relativa, caso en el cual sí procede el estudio constitucional por cuanto se trata de una disposición legal incompleta que vulnera ciertas garantías constitucionales.6

Preponderantemente, la configuración de omisión legislativa relativa se ha referido a la vulneración del principio de igualdad y al debido proceso, pero esta Corte ha establecido también que ello no siempre es así y que este tipo de incumplimiento del legislador en su deber de legislar puede estar referido a la vulneración de otras garantías constitucionales.7

Ha establecido igualmente esta Corporación que en los casos en que se configure una omisión legislativa relativa, la Corte debe proceder a dictar o bien una sentencia de inexequibilidad simple en aras de restablecer la igualdad, como cuando se suprime del ordenamiento jurídico una regulación contentiva de un trato discriminatorio; como también una sentencia aditiva, en virtud de la cual se completa o perfecciona la regulación examinada, se restablece la voluntad del constituyente, que no acató el legislador, y se elimina la vulneración de garantías constitucionales, en ejercicio de su función propia de guarda de la supremacía e integridad de la Constitución consagrada en el Art. 241 de la misma.8 Así también, cuando se configura la omisión legislativa por vulneración del principio de igualdad, esta Corte ha establecido que la solución puede encontrarse en una sentencia de exequibilidad condicionada que permita extender la cobertura de aquellos contenidos normativos de los que se predica la omisión, a los sujetos excluidos.9

Esta Sala tiene que entrar entonces a verificar si se cumplen los requisitos y exigencias expuestas, y sólo en tal caso, se configuraría un verdadero cargo por omisión legislativa relativa.

(ii) En el presente caso considera la Sala que no se cumple con los criterios para que exista un cargo por omisión legislativa relativa, ya que la demanda se limita a afirmar que existe omisión legislativa relativa, sin determinar los elementos necesarios para que la Corte pueda entrar a examinar la existencia de una omisión legislativa, esto es, la actora no identifica la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma para aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que deberían estar contenidos en el texto normativo cuestionado; no demuestra que exista una razón inconstitucional que justifique la exclusión; no argumenta en relación con que tal exclusión de lugar a una discriminación negativa; y no evidencia que exista un deber constitucional específico y concreto impuesto al legislador para regular la materia en concreto frente a sujetos o situaciones determinadas.

Por consiguiente, la Corte encuentra que la demanda tampoco configura un verdadero cargo por omisión legislativa relativa.

3.3.2.4 Finalmente, la Corte evidencia que el único argumento que subsiste y que podría dar lugar a un examen constitucional, es el relativo a que el Legislador no determinó suficientemente el sujeto pasivo que deberá pagar el gravamen del impuesto predial y complementarios, no obstante lo cual en este punto, la Sala encuentra que igualmente existe ineptitud sustantiva de la demanda, por dos razones:

(i) En primer lugar, este cargo hace relación a la presunta violación del artículo 338 Superior, norma constitucional que determina los elementos del tributo relativos a los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos, precepto que sin embargo no fue invocado en la demanda por la actora como vulnerado.

Por lo anterior, la Corte evidencia que en este punto la demandante incumplió con el primer

requisito impuesto por el inciso 1º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, que impone "[e]l señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas". Por consiguiente, en relación con este cargo la Sala concluye que también se configura ineptitud sustantiva de la demanda.

(ii) No obstante lo anterior, otorgando primacía al principio pro actione, y de conformidad con el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991 que establece que "[l]a Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución" y que "podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso", la Sala reconoce que podría eventualmente entrar a pronunciarse de fondo en relación con el cargo relativo al desconocimiento del artículo 388 Superior.

Sin embargo, la Corte encuentra que el cargo por violación del artículo 388 Superior tampoco constituye un verdadero cargo de constitucionalidad en razón a que no cumple con los requisitos de certeza y de pertinencia, por las siguientes razones:

(i) El cargo que se presenta por violación a la igualdad carece de certeza y pertinencia, ya que la actora afirma que el Legislador omitió regular de manera precisa el sujeto pasivo del impuesto predial y complementarios, de manera que su aplicación se extendió indebidamente a los contratistas o concesionarios de obra pública o de servicio público sobre bienes de uso público de la Nación, ya que en su criterio estos deberían ser excluidos de la norma al verse en una situación más gravosa y onerosa frente a los demás particulares que realicen construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, lo cual constituye una interpretación errónea y una deducción subjetiva de la actora.

Esta interpretación que hace la demandante de la norma es errónea y se basa en criterios subjetivos y de conveniencia, ya que el contenido literal del precepto normativo demandado determina de manera expresa y cierta el sujeto pasivo del gravamen creado o autorizado por la ley, estableciendo que se gravará con impuesto predial y complementarios "las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando por cualquier razón, estén en manos de particulares." (La expresión tachada fue declarada inexequible por la Corte mediante la sentencia C-183 de 2003).

De esta manera, es claro para la Sala que, tal y como la norma lo establece literalmente, el gravamen del impuesto predial y complementarios recae en cabeza de los particulares en cuyas manos se encuentren construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, quienes serán el sujeto pasivo del gravamen creado o autorizado por la ley.

Por consiguiente, evidencia la Sala que esta Corporación ya aclaró suficientemente el tema relativo al sujeto pasivo del impuesto, exponiendo que los ocupantes de un bien de uso público solamente pueden ser los particulares a quienes se les hubiera otorgado licencia, concesión o permiso de ocupación temporal, sobre los que debe recaer el gravamen de que trata la norma, punto sobre el que precisamente recae la inconformidad de la actora, y respecto del cual realiza una interpretación errónea y subjetiva, desconociendo que el tema

sobre los títulos a partir de los cuales un particular puede ser sujeto pasivo del impuesto predial y complementarios, de que trata la norma, cuando se trate de construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejoras en bienes de uso público de la Nación, se encuentra ya definido por la sentencia C-183 de 2003, que como ya se mencionó al declarar la inexequiblidad de la expresión “por cualquier razón” delimitó y determinó claramente el sujeto pasivo del gravamen que la disposición acusada contempla, por lo que la interpretación que realiza la actora carece de certeza y de pertinencia.

3.3.2.5 Por las anteriores razones, la Sala concluye que en el presente caso se configura ineptitud sustantiva de la demanda, razón por la cual esta Corte por no encontrar verdaderos cargos de inconstitucionalidad, no se pronunciará en relación con la configuración de cosa juzgada constitucional y se declarará inhibida para pronunciarse de fondo respecto del numeral 3º del artículo 6 de la Ley 768 de 2002.

VII. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo en relación con el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 768 de 2002, por configurarse ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado ponente

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver folio 201 del cuaderno principal.

2 Sentencia C- 1052 de 2001 Corte Constitucional

3 Ibídem. Respecto de los requisitos mínimos que deben tener los cargos véase las siguientes Sentencias de esta Corporación: C-918 de 2002, C- 150, C- 332 y C- 569, estas últimas de 2003.

4 Ver por ejemplo la sentencia C-1047 de 2001, entre muchas otras.

5 Sobre el tema de la omisión legislativa relativa pueden consultarse entre numerosas sentencias, las siguientes: C-192 de 2006, C-073 de 2006, C-045 de 2006, C-833 de 2006, C-1230 de 2005, C-061 de 2005, C-800 del 2005, C-509 de 2004, C-809 de 2002, C-185 de 2002, C-427/2000, C-1549/2000, C-1549 de 2001, C-1255 de 2001, C- 675 de 1999, C-146 de 1998 y C-543 de 1996, .

6 Ver Sentencias C-185 de 2002 y C-833-06, entre muchas otras.

7A este respecto ha dicho esta Corte en Sentencia C-208/07, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

8 Ver Sentencia C-833 del 2006, M.P.: Jaime Araújo Rentería

9 Ver Sentencia C-208 del 2007, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.