C-275-96

Sentencia C-275/96

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR APODERADO

La Corte no rechaza ni inadmite demandas de inconstitucionalidad presentadas a nombre de otro, bajo condición de que mandante y mandantario sean ciudadanos en ejercicio, pues con ese procedimiento, con todo y ser superfluo, no se ofenden ni quebrantan las normas que rigen los juicios de constitucionalidad: el mandatario puede, invocando su propio derecho político y sin poder de otro, formular idéntica solicitud a la que en aquélla condición presenta.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL

No puede olvidarse el carácter político de la acción de inconstitucionalidad, pues ella implica, de una parte, la participación del ciudadano en defensa del orden jurídico que encuadra y limita el ejercicio del poder y, de otra, toca de manera directa con la estructura política básica del Estado. Resulta imposible desconocer que, especialmente a partir de la Constitución de 1991, la cual profundizó y fortaleció los mecanismos propios de la democracia participativa, y en obedecimiento al mandato de su artículo 228, que consagra la prevalencia del Derecho sustancial en todas las actuaciones de la administración de justicia, vienen a ser mínimas las exigencias de índole puramente formal para acceder a la acción pública de inconstitucionalidad.

DERECHOS POLITICOS

Son derechos de esa categoría el del sufragio, el de ser elegido, el de desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción, el de participar en referendos y plebiscitos y, desde luego, el de ejercer acciones públicas, como la de inconstitucionalidad, en defensa del orden jurídico, todos los cuales están en cabeza de los nacionales, quienes los pueden ejercer únicamente a partir de la adquisición de la ciudadanía.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Límites

Ni las personas jurídicas privadas ni las públicas -como los departamentos, los distritos y municipios o las entidades descentralizadas- pueden acudir a la Corte Constitucional para pedir que una determinada norma sea declarada inexequible.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ciudadano en representación de persona jurídica

Si, aun invocando la representación de una persona jurídica, quien presenta la demanda es un ciudadano en ejercicio, el tribunal encargado de guardar la supremacía y la integridad de la Constitución y a cuya responsabilidad se ha confiado la interpretación auténtica de los principios y preceptos fundamentales mal podría negarle el ejercicio de uno de sus derechos, impidiendo mediante rechazo de la demanda o por sentencia inhibitoria el efectivo acceso a la administración de justicia constitucional por la sola circunstancia de no haber declarado en forma expresa, mediante fórmula sacramental, que hace uso de su condición de ciudadano para incoar la acción que la Constitución le ofrece con el objeto de que pueda por sí misma defender el orden jurídico. Ello chocaría sin duda con el criterio amplio, informal y participativo que predomina en la Carta Política de 1991 y haría prevalecer, contra expresa norma superior, las formalidades vacías e innecesarias sobre los contenidos prevalentes del Derecho sustancial. Lo dicho aparece de bulto cuando se tiene en cuenta que ciertos cargos, ejercidos en representación de personas públicas suponen la posesión del estado de ciudadanía, por lo cual, si quien suscribe la demanda se encuentra desempeñando uno de ellos, debe admitirse que es ciudadano y que hace uso de su propio derecho, así no lo invoque de manera expresa.

IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMUEBLE/MUNICIPIO-Potestad tributaria

La Corte no duda en expresar que la norma constitucional invocada consagra a la vez una garantía para los contribuyentes, en el sentido de que su derecho de propiedad, en cuanto a inmuebles se refiere, no será objeto de varios y simultáneos gravámenes por parte de distintas entidades territoriales, y una forma adicional de protección a los municipios, cuyas rentas se derivan en buena parte de impuestos como el predial, con el fin de reservar para ellos tan importante fuente de ingresos, dentro de la concepción descentralista de la Carta Política. Es por ello que constitucionalmente se erige a los municipios en únicos y exclusivos sujetos activos de todo gravamen sobre la propiedad inmueble. Lo que se grava en los eventos que propone la demanda puede diferenciarse perfectamente de la propiedad aunque

se relacione con ella. Así, en lo concerniente a valorización, el objeto de tributo es el incremento patrimonial y no la circunstancia de ser propietario; lo mismo acontece en los casos de utilidades, rentas y ganancias ocasionales producidas con motivo de la enajenación del bien, en los cuales se parte del supuesto de que el propietario ha dejado de serlo, percibiendo entonces un rendimiento susceptible de gravamen; y, de la misma manera, los actos jurídicos sobre inmuebles causan impuestos en cuanto tales, al punto que sólo se recaudan en el momento de otorgar la correspondiente Escritura Pública o de efectuar el registro.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Relativo

Tampoco es cierto que los aludidos gravámenes desconozcan o cercenen el derecho de propiedad garantizado en el artículo 58 de la Carta, como lo afirma el demandante. El derecho de propiedad no es en modo alguno de carácter absoluto y su reconocimiento constitucional no comporta la inmunidad del dueño ante la potestad del Estado de imponer tributos que tomen por base la propiedad.

Referencia: Expediente D-1162

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 37, 44, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 189, 398, 399 y 400 del Decreto 624 de 1989; artículo 1 de la Ley VIII de 1909; artículo 166 del Decreto 1222 de 1986

Actor: Héctor Chacón Reyes

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veinte (20) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano HECTOR CHACON REYES, en nombre y representación de Juan de Dios Bermúdez Díaz -Alcalde y representante legal del municipio de Villavicencio-, haciendo uso

del derecho consagrado en el artículo 241, numerales 4º y 5º, de la Constitución Política, ha presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 de la Ley 8 de 1909; 166 del Decreto 1222 de 1986; y 37, 44, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 189, 398, 399 y 400 del Decreto 624 de 1989, algunos de ellos en forma parcial.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

II. TEXTO

Los textos acusados son del siguiente tenor literal (se subraya lo demandado):

"LEY NUMERO VIII DE 1909

(7 de abril)

sobre descentralización administrativa

La Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa

DECRETA:

ARTICULO 1.- Serán en lo sucesivo rentas departamentales, además de las que lo eran antes de la expedición de la Ley 1a de 1908 y que no estén cedidas a los Municipios, la de licores nacionales, degüello de ganado mayor, registro y anotación".

"DECRETO NUMERO 1222 DE 1986

(ABRIL 18)

Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 3a. de 1986 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere,

DECRETA:

(…)

ARTICULO 166.- Impuesto de Registro y Anotación. Es propiedad exclusiva de los departamentos, intendencias y comisarías, el gravamen o recargo nacional del diez por ciento (10%) sobre el impuesto de registro y anotación, de que trata el artículo 10 de la Ley 128 de 1941.

El gravamen o recargo a que se refiere el inciso anterior, que se cause en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá, continuará cobrándose por éste como propiedad suya exclusiva"

"DECRETO 0624 DE 1989

(marzo 30)

por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los artículos 90, numeral 5º, de la Ley 75 de 1986 y 41 de la Ley 43 de 1987, y oída la Comisión Asesora de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA:

(…)

ARTICULO 37.- La utilidad en la venta de inmuebles a entidades públicas. Cuando, mediante negociación directa y por motivos definidos previamente por la ley como de interés público o de utilidad social, se transfieran bienes inmuebles que sean activos fijos a entidades públicas, la utilidad obtenida será ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional".

(…)

ARTICULO 44.- La utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación. Cuando la casa o apartamento de habitación del contribuyente hubiere sido adquirido con anterioridad al 1º de enero de 1987, no se causará impuesto de renta ni ganancia ocasional por concepto de su enajenación sobre una parte de la ganancia obtenida, en los porcentajes que se indican a

continuación:

10% si fue adquirida durante el año 1986.

20% si fue adquirida durante el año 1985.

30% si fue adquirida durante el año 1984.

50% si fue adquirida durante el año 1982.

60% si fue adquirida durante el año 1981.

70% si fue adquirida durante el año 1980.

80% si fue adquirida durante el año 1979.

90% si fue adquirida durante el año 1978.

100% si fue adquirida antes del 1º de enero de 1978″.

(…)

“ARTICULO 67.- Determinación del costo de los bienes inmuebles. El costo de los bienes inmuebles que forman parte de las existencias está constituido por:

1. El precio de adquisición.

2. El costo de las construcciones y mejoras.

3. Las contribuciones pagadas por valorización del inmueble o inmuebles de que se trate.

Parágrafo 1º.- Cuando en los negocios de parcelación, urbanización o construcción y venta de inmuebles, se realicen ventas antes de la terminación de las obras y se lleve contabilidad por el sistema de causación, puede constituirse con cargo a costos una provisión para obras de parcelación, urbanización o construcción, hasta por la cuantía que sea aprobada por la entidad competente del municipio en el cual se efectúa la obra.

Cuando las obras se adelanten en municipios que no exijan aprobación del respectivo

presupuesto, la provisión se constituye con base en el presupuesto elaborado por ingeniero, arquitecto o constructor con licencia para ejercer.

El valor de las obras se carga a dicha provisión a medida que se realicen y a su terminación el saldo se lleva a ganancias y pérdidas para tratarse como renta gravable o pérdida deducible, según el caso.

Parágrafo 2º.- A partir del año gravable de 1992, los contribuyentes sujetos a los ajustes contemplados en el Título V de este Libro aplicarán lo allí previsto en materia de ajustes a los activos inmuebles movibles.

ARTICULO 68.- Ajuste del costo de terrenos en negocios de urbanización o construcción. En los negocios de urbanización o construcción, el costo de los terrenos que formen parte de las existencias, con relación a los cuales no se hubiere adelantado ninguna obra ni concedido la respectiva licencia de construcción, podrá incrementarse en las declaraciones de renta y patrimonio en el porcentaje de ajuste establecido para fines catastrales.

Parágrafo.- A partir del año gravable de 1992, los contribuyentes sujetos a los ajustes contemplados en el Título V de este Libro, aplicarán en materia de ajustes a los terrenos que tengan el carácter de activos movibles, lo allí previsto.

ARTICULO 69.- Costo de los activos fijos. El costo de los bienes enajenados que tengan el carácter de activos fijos, está constituido por el precio de adquisición o el costo declarado en el año inmediatamente anterior, según el caso, más los siguientes valores:

a) El valor de los ajustes a que se refiere el artículo siguiente;

b) El costo de las adiciones y mejoras, en el caso de bienes muebles;

c) El costo de las construcciones, mejoras, reparaciones locativas no deducidas y el de las contribuciones por valorización, en el caso de inmuebles;

Del resultado anterior se restan, cuando fuere del caso, la depreciación u otras disminuciones fiscales correspondientes al respectivo año o período gravable, calculadas sobre el costo histórico o sobre el costo ajustado por inflación, para quienes se acojan a la opción establecida en el artículo 132. A partir del año gravable de 1992, los contribuyentes sujetos a

los ajustes contemplados en el Título V de este Libro, calcularán la depreciación sobre los activos fijos ajustados, de conformidad con lo allí previsto".

(…)

"ARTICULO 71.- Modificado por la Ley 49 de 1990, art. 16. La utilidad en la enajenación de inmuebles se determina con base en su costo fiscal. Para determinar la utilidad en la enajenación de bienes inmuebles que tengan el carácter de activos fijos, se restará al precio de venta el costo fiscal, aun en el evento de que éste fuere inferior al avalúo catastral.

Cuando a 31 de diciembre de 1990 el avalúo catastral de los inmuebles fuere superior a su costo fiscal, los contribuyentes podrán reemplazar tal costo por el avalúo catastral de dicho año.

ARTICULO 72.- Modificado por la Ley 174 de 1994, art. 4. Avalúo como costo fiscal. El avalúo declarado para los fines del Impuesto Predial Unificado, en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 y 155 del Decreto 1421 de 1993 y los avalúos formados o actualizados por las autoridades catastrales, en los términos del artículo 5 de la Ley 14 de 1983, podrán ser tomados como costo fiscal para la determinación de la renta o ganancia ocasional que se produzca en la enajenación de inmuebles que constituyan activos fijos para el contribuyente. Para estos fines, el autoavalúo o avalúo aceptable como costo fiscal será el que figure en la declaración del Impuesto Predial Unificado y/o declaración de renta, según el caso, correspondiente al año anterior al de la enajenación. Para este propósito no se tendrán en cuenta las correcciones o adiciones a las declaraciones tributarias ni los avalúos no formados a los cuales se refiere el artículo 7 de la Ley 14 de 1983.

ARTICULO 73.- Ajuste de bienes raíces, acciones y aportes que sean activos fijos de personas naturales. Para efectos de determinar la renta o ganancia ocasional, según el caso, proveniente de la enajenación de bienes raíces y de acciones o aportes, que tengan el carácter de activos fijos, los contribuyentes que sean personas naturales podrán ajustar el costo de adquisición de tales activos, en el incremento porcentual del valor de la propiedad raíz, o en el incremento porcentual del índice de precios al consumidor para empleados, respectivamente, que se haya registrado en el período comprendido entre el 1º de enero del año en el cual se haya adquirido y el 1º de enero del año en el cual se enajena. El costo así ajustado se podrá incrementar con el valor de las mejoras y contribuciones por valorización

que se hubieren pagado, cuando se trate de bienes raíces.

El ajuste a que se refiere el presente artículo, deberá figurar en la declaración de renta del año en el cual se realiza la enajenación, cuando se trate de contribuyentes obligados a declarar.

Los incrementos porcentuales aplicables al costo de adquisición de los bienes raíces, de las acciones o de los aportes, previstos en este artículo, serán publicados por el Gobierno Nacional con base en la certificación que al respecto expidan el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, respectivamente.

Los ajustes efectuados de conformidad con el inciso primero del artículo 70 no serán aplicables para determinar la renta o la ganancia ocasional prevista en este artículo.

Parágrafo.- A partir del año gravable de 1992, los contribuyentes sujetos a los ajustes contemplados en el Título V de este Libro, aplicarán lo allí previsto en materia de ajustes a los bienes raíces, acciones y aportes que sean activos fijos".

(…)

"ARTICULO 189.- Depuración de la base de cálculo y determinación. Del total del patrimonio líquido del año anterior, que sirve de base para efectuar el cálculo de la renta presuntiva, se podrán restar únicamente los siguientes valores:

a) El valor patrimonial neto de los aportes y acciones poseídos en sociedades nacionales;

b) El valor patrimonial de los bienes afectados por hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, siempre que se demuestre la existencia de estos hechos y la proporción en que influyeron en la determinación de una renta líquida inferior;

c) El valor patrimonial neto de los bienes vinculados a empresas en período improductivo.

Al valor inicialmente obtenido de renta presuntiva, se sumará la renta gravable generada por los activos exceptuados y éste será el valor de la renta presuntiva que se compare con la renta líquida determinada por el sistema ordinario.

Parágrafo.- Para efectos de la renta presuntiva, el avalúo fiscal de los bienes inmuebles será

igual al 100% del avalúo catastral".

(…)

"ARTICULO 398.- Retención en la enajenación de activos fijos de personas naturales. Los ingresos que obtengan las personas naturales por concepto de la enajenación de activos fijos, estarán sometidos a una retención en la fuente equivalente al uno por ciento (1%) del valor de la enajenación.

(Inciso 2º, modificado por la Ley 49 de 1990, art. 18). La retención aquí prevista deberá cancelarse previamente a la enajenación del bien, ante el notario en el caso de bienes raíces, ante las Oficinas de Tránsito cuando se trata de vehículos automotores, o ante las entidades autorizadas para recaudar impuestos en los demás casos.

ARTICULO 399.- Disminución de la retención cuando el activo enajenado corresponda a la casa o apartamento de habitación. En el caso de la enajenación de la casa o apartamento de habitación del contribuyente, adquirido con anterioridad al 1º de enero de 1987, el porcentaje de retención en la fuente, se disminuirá de conformidad con los siguientes porcentajes:

10% si fue adquirido durante el año de 1986

30% si fue adquirido durante el año de 1984

40% si fue adquirido durante el año de 1983

50% si fue adquirido durante el año de 1982

60% si fue adquirido durante el año de 1981

70% si fue adquirido durante el año de 1980

80% si fue adquirido durante el año de 1979

90% si fue adquirido durante el año de 1978

100% si fue adquirido antes del 1º de enero de 1978.

ARTICULO 400.- Excepción.- El otorgamiento, la autorización y el registro, de cualquier escritura pública, de compraventa o de hipoteca de una vivienda de interés social de que trata la Ley 9 de 1989, no requerirá del pago de retenciones en la fuente".

III. LA DEMANDA

Considera el actor que con las normas acusadas se vulneran los artículos 2, 4, 58, 317 y 362 de la Constitución Política.

En primer término aclara que, en su criterio, los entes territoriales gravaban y continúan gravando para sí, tanto la propiedad inmueble como la mueble, pues así lo impone la legislación tributaria en algunas de sus normas.

Sinembargo, dice, a partir de la promulgación de la Carta Política de 1991 esa promiscuidad es inconstitucional porque viola su artículo 317 que confiere a los municipios la exclusividad en la atribución de gravar la propiedad inmueble, e inclusive el artículo 362 ibídem porque desconoce la propiedad exclusiva de que gozan los entes territoriales sobre los tributos que les son propios.

Más adelante hace una breve reseña histórica de los impuestos que gravan la propiedad inmueble, transcribiendo para ello las normas que considera pertinentes.

Al exponer las razones por las cuales considera vulnerado el Ordenamiento superior, manifiesta que, a su juicio el tributo original dentro de la génesis de los impuestos que gravan la propiedad inmueble en Colombia es el predial.

En su parecer, después de que entró a regir la Carta actual, sólo los municipios pueden imponer tributos sobre la propiedad inmueble.

Invocando los artículos 9 de la Ley 153 de 1887 y 4 de la Constitución, anota que, como esta última es ley derogatoria y reformatoria de la legislación precedente y, a la vez, norma de normas, "los preceptos del Estatuto Tributario y demás leyes que en el pasado permitieron que otros entes territoriales diferentes a los municipios gravasen la propiedad inmueble, perdieron su vigencia".

Dice que "si consideramos como COSA PRINCIPAL LA PROPIEDAD INMUEBLE, los ingresos por

concepto de arrendamiento de inmuebles, la utilidad en la enajenación de inmuebles poseídos por dos años, la ganancia ocasional en la enajenación de inmuebles poseídos por dos o más años, la retención en la fuente que hacen los notarios cuando autorizan la enajenación de inmuebles e incluso los ingresos que actualmente reciben los departamentos por el registro y anotación de títulos, actos y documentos relacionados con bienes raíces, deben considerarse o reputarse como accesiones o frutos civiles de aquella que, de conformidad con el artículo 713 del Código Civil y del principio de derecho "accesorium sequitur principale", pertenecen a la cosa principal y la naturaleza jurídica de ésta se transfiere a todas sus accesiones.

Por tanto, si sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, "por simple y llana lógica jurídica es imperativo aceptar que SOLO LOS MUNICIPIOS PODRAN GRAVAR LAS ACCESIONES O FRUTOS CIVILES DE LA PROPIEDAD INMUEBLE". Es más -añade- como por mandato clarísimo del artículo 58 de la Carta Política de 1991 se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, puede preguntarse en qué radica el motivo de impedimento jurídico para que los municipios colombianos no puedan ejercer el derecho de gravar los frutos civiles de la propiedad inmueble.

Los ciudadanos MARIA CLEMENCIA MESA GOMEZ y JUAN FERNANDO ROMERO TOBON, actuando en nombre y representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentaron a la Corte sendos escritos destinados a defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Los ciudadanos GABRIEL CUERO VALLECILLA y RAFAEL ALBERTO GAITAN GOMEZ, actuando en sus propios nombres, acogen por completo, en escritos separados, los argumentos de la demanda y la coadyuvan.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor mediante Oficio No. 852 del 14 de febrero de 1996, en el cual solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de los preceptos objeto de la acción.

Respecto del artículo 68 demandado señala que se presentó el fenómeno de la derogación expresa, por mandato de la Ley 223 de 1995, mediante la cual se expidieron normas sobre

racionalización tributaria y se dictaron otras disposiciones en la materia.

Por otra parte, manifiesta, en relación con los artículos 398, 399 y 400 del Estatuto Tributario, que la Corte ya se pronunció determinando la validez de los artículos 365 a 419. Así, dice, como el cargo del impugnador iba dirigido en aquélla ocasión a atacar esas normas por la eventual vulneración del debido proceso, lo cual fue rebatido por la Corporación declarando la constitucionalidad de las mismas por ese aspecto, y dado que allí y de conformidad con lo sostenido por ese Tribunal operó el fenómeno de la cosa juzgada absoluta sólo en lo decidido, no encuentra el Procurador ningún reparo para que se proceda a efectuar la revisión de las normas nuevamente demandadas, pero con base en otros cargos.

Igualmente señala que los artículos 71 y 398, inciso 2º, fueron objeto de ciertas manifestaciones a través de la Ley 49 de 1990, mientras que el artículo 72 sufrió algunos cambios mediante la Ley 174 de 1994. "Comoquiera que el demandante impugna dicha normatividad con las respectivas modificaciones, no existe ningún impedimento para conocer de las mismas y efectuar el correspondiente examen de constitucionalidad".

En cuanto a la materia acusada, considera que el actor confunde un tributo con una clase de bienes -los inmuebles- y que no distingue que la obligación impositiva no se da en función de un determinado bien sino de la serie de relaciones jurídicas que se establezcan con él.

Partiendo de la base según la cual la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta, afirma que el establecimiento de gravámenes del orden territorial, al igual que sucede en el orden nacional, ha de efectuarse con sujeción a la ley.

A renglón seguido manifiesta que la noción de soberanía fiscal de las entidades territoriales "no tiene asidero constitucional, tal como puede inferirse de manera clara e inequívoca no solamente del contexto sistemático de la Carta sino además, de la misma historia de dicha iniciativa, cuya propuesta fue derrotada en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente".

Para el Jefe del Ministerio Público, si bien los municipios no cuentan con soberanía tributaria para efectos de la creación de un impuesto, gozan sin embargo de autonomía para el manejo, administración y utilización de los recursos tributarios.

En criterio del Procurador, una de las innovaciones que introdujo la Carta de 1991 está

consagrada en el artículo 317 superior cuando establece que sólo los municipios se encuentran autorizados para gravar la propiedad inmueble, salvo en lo que se refiere a contribuciones por valorización.

Pero -dice- aún en esta materia la fuente primaria de la imposición sigue siendo la ley. Lo que hace el texto de la referida norma constitucional, añade, es señalar de manera anticipada y previa a la adopción de una ley, dos de los elementos que configuran el impuesto como son el sujeto activo de la obligación tributaria y el hecho generador del mismo.

Más adelante, al hacer una breve reseña histórica del impuesto predial, afirma que en un principio el beneficiario del tributo sobre la propiedad raíz era la Nación, dado el acendrado régimen centralista existente por entonces, de manera que los entes locales y territoriales se restringían a cumplir un papel de recaudadores del impuesto.

Ya en las postrimerías del siglo XX -continúa- se dió paso a una mayor autonomía local que permitió que ciertos tributos fueran creados y cedidos a los departamentos y municipios. En el caso específico del impuesto predial, mediante la Ley 48 de 1887, se permitió a los departamentos su creación y administración. Posteriormente, en la Ley 20 de 1908, el referido impuesto fue considerado como una renta municipal.

"A partir de la Ley 4a. de 1913 se otorga facultad a las asambleas departamentales para reglamentar lo atinente al impuesto sobre la propiedad raíz de los departamentos y los municipios. Más adelante y a través del Decreto 2185 de 1951, se le consideró como renta municipal, carácter que mantuvo en normas posteriores como el Decreto 1333 de 1986 (artículos 172, 173 y 186) y la Ley 44 de 1990, en la cual se efectuaron algunas modificaciones como fueron las de fusionar el impuesto predial con otros tres: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno sólo que se ha llamado Impuesto Predial Unificado".

Acerca de la naturaleza del impuesto predial señala que el hecho generador es la posesión de un bien inmueble y que la base gravable consiste en el avalúo fiscal del mismo.

En opinión del Ministerio Público, la Carta no impide necesariamente que los bienes inmuebles sean empleados como base de otros gravámenes, cuyos hechos generadores son un conjunto complejo de actos económicos del contribuyente, tal como ocurre con las

normas acusadas, que hacen parte de tributos cuyo hecho generador es otro.

Así, dice, se rompe el nexo que propone el actor, sobre la existencia de una relación accesoria al concepto de propiedad inmueble, como sustento de la acusación formulada.

En criterio del Procurador, no puede pasarse por alto, como lo hace el demandante, que un buen sistema tributario comporta una amplia gama de aspectos con el objetivo principal de determinar la capacidad real de pago que tienen los contribuyentes, atendiendo a lo preceptuado en el artículo 95-5 de la Constitución.

Concretamente respecto de las normas demandadas, concluye que no transgreden la preceptiva superior por cuanto ellas establecen algunos criterios a través de los cuales se concreta un sistema tributario como es el impuesto a la renta, sin que por ello se esté desconociendo la exclusividad que tienen los municipios para gravar la propiedad inmueble, como sujetos activos de dicha carga tributaria.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4 y 5, de la Constitución. Política.

Se observa inicialmente que quien firma la demanda dice actuar a nombre de un alcalde municipal y acompaña poder de éste, en su condición de representante legal del municipio.

El ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad corresponde, como derecho político, a todos los ciudadanos, pero, dentro del proceso que se genera a partir de la demanda, no se enfrentan intereses particulares y, por lo tanto, no hay “partes” en el sentido procesal del término, pues lo que está de por medio es el interés público consistente en la integridad y supremacía del orden constitucional.

Teniendo en cuenta estos criterios, se advierte con facilidad que si, para los fines de impugnar una norma por considerarla contraria a la preceptiva constitucional, se actúa por conducto de apoderado ante esta Corte -lo cual no es necesario en cuanto todo ciudadano

tiene libre acceso a sus estrados pero es admisible sobre la base de que el mandatario también tenga esa calidad-, el poderdante está siendo representado en el ejercicio de su derecho -por hallarse imposibilitado o no querer suscribir la demanda directamente- pero no en lo relativo a su interés privado, que en esta clase de procesos carece de relevancia.

Para los efectos de la legitimación en causa, la Corte no verifica entonces si quien confirió poder está interesado de modo personal en lo que se decida sino que establece si en quien promueve la acción concurren las condiciones que, según el artículo 98 de la Constitución, configuran la ciudadanía: nacionalidad, edad (hoy 18 años) y ejercicio actual de la misma por no haber sido sancionado judicialmente con la suspensión o pérdida de los derechos políticos.

Se desprende de lo dicho que la Corte no rechaza ni inadmite demandas de inconstitucionalidad presentadas a nombre de otro, bajo condición de que mandante y mandantario sean ciudadanos en ejercicio, pues con ese procedimiento, con todo y ser superfluo, no se ofenden ni quebrantan las normas que rigen los juicios de constitucionalidad: el mandatario puede, invocando su propio derecho político y sin poder de otro, formular idéntica solicitud a la que en aquélla condición presenta.

A partir de allí, entra a operar el sistema judicial de control y la Corte asume plena competencia para resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma acusada sin consideración a las consecuencias particulares que de su decisión se puedan derivar para el actor o su poderdante, en cuanto su función atiende de manera exclusiva a la conservación y efectividad de la Constitución Política.

Demanda presentada por un servidor público. El ejercicio de la acción de inconstitucionalidad por ciudadanos en representación de personas jurídicas

La circunstancia de ser el poderdante-actor un alcalde en ejercicio, expresando que actúa a nombre y en representación del municipio, lleva a la Corte a formular en la sentencia algunas consideraciones sobre el tema.

En primer lugar, no puede olvidarse el carácter político de la acción de inconstitucionalidad, pues ella implica, de una parte, la participación del ciudadano en defensa del orden jurídico que encuadra y limita el ejercicio del poder (artículo 40 C.P.) y, de otra, toca de manera

directa con la estructura política básica del Estado.

En segundo lugar, resulta imposible desconocer que, especialmente a partir de la Constitución de 1991, la cual profundizó y fortaleció los mecanismos propios de la democracia participativa, y en obedecimiento al mandato de su artículo 228, que consagra la prevalencia del Derecho sustancial en todas las actuaciones de la administración de justicia, vienen a ser mínimas las exigencias de índole puramente formal para acceder a la acción pública de inconstitucionalidad.

El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, en desarrollo de lo previsto por el 242 de la Constitución Política, a cuyo tenor los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional serán regulados por la ley, fija únicamente los siguientes:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas.

2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas.

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

4. 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

5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

Es obvio que, aplicando los preceptos constitucionales, en especial los consagrados en los artículos 40, 98, 99, 241 y 242 a las mínimas exigencias legales enunciadas, debe añadirse la condición de ciudadano, que debe ostentar el demandante, en la cual concurren a la vez la nacionalidad, la edad y el actual ejercicio de los derechos políticos por no haber sido sancionado con su suspensión o pérdida.

El mencionado artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 modificaba la tradicional jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia según la cual los aludidos elementos implicaban una automática exclusión de las personas jurídicas en cuanto al ejercicio de la acción pública.

En efecto, el inciso final de la norma establecía:

“En caso de que la demanda sea presentada a petición de una persona natural o jurídica, el demandante deberá indicarlo en la demanda”.

Esta Corte, mediante Sentencia C-003 del 14 de enero de 1993 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), declaró inexequible dicho apartado, dejando en claro que los derechos políticos -entre ellos la acción pública de inconstitucionalidad-únicamente pueden ser ejercidos por las personas naturales, toda vez que, por su misma naturaleza, tales derechos provienen de una relación con el Estado en virtud de la nacionalidad como vínculo de índole política.

En efecto, según la Constitución, la nacionalidad es requisito indispensable para la titularidad de los derechos políticos, pues éstos se reservan a los nacionales (artículo 100, inciso 3).

Son derechos de esa categoría el del sufragio, el de ser elegido, el de desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción, el de participar en referendos y plebiscitos y, desde luego, el de ejercer acciones públicas, como la de inconstitucionalidad, en defensa del orden jurídico, todos los cuales están en cabeza de los nacionales, quienes los pueden ejercer únicamente a partir de la adquisición de la ciudadanía (artículos 99 y 241 C.P.).

Así, pues, la posibilidad concreta de actuar ante la jurisdicción constitucional mediante el ejercicio de la acción pública corresponde a aquellos nacionales que hayan accedido a la condición de ciudadanos por haber cumplido la edad exigida por el ordenamiento jurídico (dieciocho años mientras la ley no determine otra), siempre que no hayan sido sancionados judicialmente con la suspensión (artículo 98 C.P.) o la pérdida absoluta de los derechos políticos (artículo 175, numeral 2, C.P.), castigo éste último reservado por la Carta a los funcionarios cobijados por fuero constitucional especial, dadas sus altas responsabilidades.

La jurisprudencia ha sido constante en señalar que los derechos políticos son ejercidos, en las expresadas condiciones, únicamente por personas naturales, ya que a la luz de la Carta no son concebibles actividades como el voto, el desempeño de cargos públicos, la participación en plebiscitos o referendos o la presentación de demandas de inconstitucionalidad por parte de personas jurídicas.

De ese modo, ni las personas jurídicas privadas ni las públicas -como los departamentos, los distritos y municipios o las entidades descentralizadas- pueden acudir a la Corte Constitucional para pedir que una determinada norma sea declarada inexequible.

No obstante, aunque la señalada línea jurisprudencial debe ahora reiterarse, la Corte no puede dejar de advertir que si, aun invocando la representación de una persona jurídica, quien presenta la demanda es un ciudadano en ejercicio, el tribunal encargado de guardar la supremacía y la integridad de la Constitución y a cuya responsabilidad se ha confiado la interpretación auténtica de los principios y preceptos fundamentales mal podría negarle el ejercicio de uno de sus derechos -con rango de fundamental, según el artículo 40 de la Constitución y de acuerdo con reiterada doctrina sentada a partir de la Sentencia T-03 del 11 de mayo de 1992-, impidiendo mediante rechazo de la demanda o por sentencia inhibitoria el efectivo acceso a la administración de justicia constitucional por la sola circunstancia de no haber declarado en forma expresa, mediante fórmula sacramental, que hace uso de su condición de ciudadano para incoar la acción que la Constitución le ofrece con el objeto de que pueda por sí misma defender el orden jurídico. Ello chocaría sin duda con el criterio amplio, informal y participativo que predomina en la Carta Política de 1991 y haría prevalecer, contra expresa norma superior, las formalidades vacías e innecesarias sobre los contenidos prevalentes del Derecho sustancial (artículo 228 C.P.).

Lo dicho aparece de bulto cuando se tiene en cuenta que ciertos cargos, ejercidos en representación de personas públicas -como es el de alcalde, que aquí nos ocupa- suponen la posesión del estado de ciudadanía (artículo 99 C.P.), por lo cual, si quien suscribe la demanda se encuentra desempeñando uno de ellos, debe admitirse que es ciudadano y que hace uso de su propio derecho, así no lo invoque de manera expresa.

Circunstancia distinta sería la de una persona que, sin demostrar su ciudadanía, o sin ser titular de ella, dijera representar a una persona jurídica, ya que entonces, al verificar la inexistencia del requisito constitucional, la demanda debería ser rechazada.

Además de lo dicho, debe recordarse que esta Corte ha sostenido en forma reiterada la posibilidad de que los servidores públicos ejerzan la acción de inconstitucionalidad.

Carencia actual de objeto

Varias de las normas demandadas han perdido su vigencia y no están produciendo efectos jurídicos, por lo cual, con arreglo a reiterada jurisprudencia de esta Corte, no tiene sentido la decisión de fondo acerca de su constitucionalidad.

Véase que el artículo 68 y el parágrafo del 189 del Decreto 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), demandados en este proceso, fueron expresamente derogados por el 285 de la Ley 223 de 1995, a la vez que los artículos 37 y 71 Ibídem, también acusados, fueron sustituídos por los artículos 171 y 73, respectivamente, del mencionado ordenamiento.

Los nuevos textos son del siguiente tenor:

"ARTICULO 171. Utilidad en venta de inmuebles. El artículo 37 del Estatuto Tributario quedará así:

"Artículo 37. Utilidad en venta de inmuebles. Cuando, mediante negociación directa y por motivos definidos previamente por la Ley como de interés público o de utilidad social, o con el propósito de proteger el ecosistema a juicio del Ministerio del Medio Ambiente, se transfieran bienes inmuebles que sean activos fijos a entidades públicas y/o mixtas en las cuales tenga mayor participación el Estado, la utilidad obtenida será ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional. Igual tratamiento se aplicará cuando los inmuebles que sean activos fijos se transfieran a entidades sin ánimo de lucro, que se encuentren obligadas por ley a construir vivienda social".

"ARTICULO 73. Utilidad en la Enajenación de Inmuebles. El artículo 71 del Estatuto Tributario quedará así:

"Artículo 71. Utilidad en la enajenación de inmuebles. Para determinar la utilidad en la enajenación de bienes inmuebles que tengan el carácter de activos fijos, se restará al precio de venta el costo fiscal, establecido de acuerdo con las alternativas previstas en este Capítulo.

Cuando se trate de inmuebles adquiridos mediante contratos de arrendamiento financiero o leasing, retroarriendo o lease-back, que hayan sido sometidos al tratamiento previsto en el numeral 1º del artículo 127-1 del Estatuto Tributario, el costo de enajenación para el arrendatario adquirente será el de adquisición, correspondiente a la opción de compra y a la parte capitalizada de los cánones, más las adiciones y mejoras, las contribuciones de valoración pagadas y los ajustes por inflación, cuando haya lugar a ello".

La Corte, entonces, no proferirá fallo de mérito sobre las disposiciones en mención.

También se inhibirá la Corte de resolver materialmente sobre la acción incoada con respecto a la parte acusada del artículo 1º de la Ley VIII de 1909, por cuanto ella fue subrogada por diversas normas posteriores, en especial por la Ley 52 de 1920 (artículo 1º) y por la 24 de 1963 (artículo 4º).

Correcto sentido del artículo 317 de la Constitución. Competencia exclusiva de los municipios para establecer gravámenes sobre la propiedad inmueble

El problema planteado en la demanda está relacionado con la interpretación del artículo 317 de la Carta Política, a cuyo tenor "sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble".

Según el demandante, la aplicación estricta de la norma no solamente impide a entidades distintas de los municipios imponer y cobrar tributos sobre la aludida clase de bienes sino que de tales gravámenes, salvo que sean municipales, están libres todos los ingresos de alguna manera relacionados con inmuebles. Tal es el caso, a su juicio, de los recursos provenientes de arrendamientos, de la utilidad y la ganancia ocasional por enajenación, de la retención en la fuente que practican los notarios respecto de escrituras sobre venta o disposición de inmuebles y de los ingresos que actualmente perciben los departamentos por el registro y anotación de títulos, actos y documentos referentes a bienes raíces, todos los cuales, en su sentir, "deben considerarse o reputarse como accesiones o frutos civiles de aquella (la propiedad inmueble)" y, por eso, "pertenecen a la cosa principal y la naturaleza jurídica de ésta se transfiere a todas sus accesiones".

De allí deduce el impugnador la inconstitucionalidad de las disposiciones que acusa, las cuales hacen referencia al impuesto de registro y anotación (artículo 1º de la Ley VIII de 1909 y 166 del Decreto 1222 de 1986), a la utilidad en la venta de inmuebles y a las rentas y ganancias ocasionales por el mismo concepto, al avalúo y costo de los terrenos para su cálculo, al ajuste de bienes raíces para los efectos de determinar la renta o ganancia ocasional, a la retención en la fuente sobre el valor de las enajenaciones, a la disminución de la retención según la época de adquisición de los bienes y a la excepción prevista, en cuanto a dicha retención, para el otorgamiento, la autorización y el registro de escrituras públicas de compraventa o de hipoteca de vivienda de interés social, asuntos todos estos que son tratados por los preceptos demandados que integran el Estatuto Tributario (Decreto-Ley 624 de 1989).

La Corte no duda en expresar que la norma constitucional invocada consagra a la vez una garantía para los contribuyentes, en el sentido de que su derecho de propiedad, en cuanto a inmuebles se refiere, no será objeto de varios y simultáneos gravámenes por parte de distintas entidades territoriales, y una forma adicional de protección a los municipios, cuyas rentas se derivan en buena parte de impuestos como el predial, con el fin de reservar para ellos tan importante fuente de ingresos, dentro de la concepción descentralista de la Carta Política. Es por ello que constitucionalmente se erige a los municipios en únicos y exclusivos sujetos activos de todo gravamen sobre la propiedad inmueble.

Tal reserva, sin embargo, está referida de manera exclusiva a la propiedad en cuanto ésta sea el objeto del gravamen, es decir, implica la prohibición para la Nación, para los departamentos y para las demás entidades territoriales de introducir tributos que recaigan de manera directa y específica sobre el bien inmueble del cual una persona sea dueña.

Pero la propiedad no puede confundirse, como objeto de imposición, con los rendimientos que obtenga el propietario por la valorización del inmueble -pues la misma Constitución declara que ésta podrá ser gravada por entes distintos de los municipios-, ni tampoco con los derivados de la venta o enajenación de aquél, ni con los actos jurídicos que se celebren en relación con el predio. Por eso, el impuesto de valorización, el que recaiga sobre la utilidad por la enajenación del bien una vez transcurrido cierto lapso desde su adquisición, el de ganancias ocasionales dentro de las condiciones que fije el legislador, o el que tenga como hecho gravable la celebración de ciertos actos jurídicos respecto del bien, para mencionar tan solo algunas variables tributarias que aluden a inmuebles, no son tributos que recaigan sobre la propiedad raíz en sí misma, esto es, que impliquen para el contribuyente la obligación de pagar algo al Estado por el hecho de ser propietario de un bien de esa categoría.

Lo que se grava en los eventos que propone la demanda puede diferenciarse perfectamente de la propiedad aunque se relacione con ella. Así, en lo concerniente a valorización, el objeto de tributo es el incremento patrimonial y no la circunstancia de ser propietario; lo mismo acontece en los casos de utilidades, rentas y ganancias ocasionales producidas con motivo de la enajenación del bien, en los cuales se parte del supuesto de que el propietario ha dejado de serlo, percibiendo entonces un rendimiento susceptible de gravamen; y, de la misma manera, los actos jurídicos sobre inmuebles causan impuestos en cuanto tales, al

punto que sólo se recaudan en el momento de otorgar la correspondiente Escritura Pública o de efectuar el registro.

La propiedad como derecho relativo

Tampoco es cierto que los aludidos gravámenes desconozcan o cercenen el derecho de propiedad garantizado en el artículo 58 de la Carta, como lo afirma el demandante.

Tal derecho no es en modo alguno de carácter absoluto y su reconocimiento constitucional no comporta la inmunidad del dueño ante la potestad del Estado de imponer tributos que tomen por base la propiedad. Muy por el contrario, el principio de progresividad, que está en la base de todo impuesto y que plasmó la Constitución (artículo 363) como postulado del sistema tributario, así como el de equidad consagrado en la misma norma y el de igualdad real y efectiva (artículo 13 de la C. P.), que en últimas son formas de realizar en la materia el ideal de la justicia, exigen que sea precisamente en proporción a los bienes de fortuna -muebles o inmuebles- que se impongan por el fisco las cargas tributarias.

No puede olvidarse que, según el claro texto del artículo 58 de la Constitución, "la propiedad es una función social que implica obligaciones".

El artículo 95, numeral 9, Ibídem declara que es deber de la persona y del ciudadano el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad, de lo cual resulta, por una parte, que se debe tributar, y, por otra, que los gravámenes habrán de ser establecidos en proporción a la capacidad económica de cada uno.

La Corte declarará, entonces, que, al menos por las aludidas razones, los apartes demandados no se oponen a la Constitución.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase INHIBIDA para resolver de fondo acerca de la demanda instaurada contra la parte impugnada del artículo 1º de la Ley VIII de 1909 y contra los artículos 37, 68, 71 y parágrafo del 189 del Decreto 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), por carencia actual de objeto.

Segundo.- Decláranse EXEQUIBLES, pero sólo en cuanto no violaron el derecho de propiedad ni quebrantaron el inciso 1º del artículo 317 de la Constitución, el artículo 166 del Decreto-Ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental); los artículos 44, 67, 69 -literal c-, 72, 73 (partes demandadas), 189 (la palabra "únicamente"), 398 (las palabras "ante el notario en el caso de bienes raíces", del inciso 2º, tal como quedó redactado a partir de la Ley 49 de 1990, artículo 18), 399 y 400 del Decreto 0624 de 1989 (Estatuto Tributario).

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General